

ESTUDIO DE CASO DE BRASIL: ESTRATEGIAS INNOVADORAS EN UN CONTEXTO COMPLEJO

Evaluación Regional de Acceso a Justicia como
mecanismo de prevención para acabar con las violencias
contra las mujeres 2011-2015

ONU MUJERES



Autora: Alina Ramírez

Contenido

1. Introducción	4
2. Contexto de Brasil en materia de Acceso a la Justicia (AAJ) de las mujeres víctimas de violencias	5
3. Estrategia de ONU Mujeres en Brasil	13
4. Principales contribuciones de ONU Mujeres en Acceso a la Justicia (AAJ) de las mujeres víctimas de violencias en Brasil	16
5. Identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas	28
6. Recomendaciones de futuro	30

Anexo 1. Listado de informantes claves consultados

Anexo 2. Documentos y webs consultadas

Acrónimos

AAJ	Acceso a la Justicia
Cedaps	Centro de Promoción de la Salud
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
Cfemea	Centro Feminista de Estudios y Asesoría
CMB	Casa de la Mujer Brasileña
DEAM	Delegación Especializada de Atención a la Mujer
Fondo Elas	Fondo de Inversión Social
FUNAI	Fundación Nacional del Indio
GASC	Grupo Asesor de la Sociedad Civil
IBISS	Instituto Brasileño de Innovaciones pro- sociedad sana
IPEA	Instituto para la Investigación Económica Aplicada
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres.
PNPM	Plan Nacional de Políticas para las Mujeres
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SDH	Secretaría para los Derechos Humanos
SENAPS	Secretaría de Seguridad Pública
SIM	Sistema de Información sobre Mortalidad
SINAN	Sistema de Información de Enfermedades de Declaración Obligatoria
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SPM	Secretaría de Políticas para las Mujeres
SEPPIR	Secretaría de Promoción de Políticas de Igualdad Racial
SVS	Secretaría de Vigilancia en Salud
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
VCM	Violencia contra las Mujeres

1. Introducción

El presente informe recoge el estudio de caso de Brasil, uno de los cuatro realizados en el marco de la *Evaluación Regional de Acceso a la Justicia como mecanismo de prevención para acabar con las Violencias contra las Mujeres en América Latina* (2011-2015) de ONU Mujeres.

El objetivo de los estudios de caso es doble. Por un lado, dar respuesta a las preguntas planteadas en la evaluación regional, analizando a nivel de país las intervenciones y programas desarrollados y sus desafíos, así como su contribución al objetivo último de facilitar el acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia por su condición de género. Por otro lado, identificar aquellas intervenciones, programas o estrategias que han resultado especialmente exitosas y/o paradigmáticas, para analizar y entender tanto sus claves de éxito, como los aprendizajes obtenidos de su implementación de cara a su posible replicabilidad en otros países.

La realización de este informe contempló la consulta de fuentes secundarias como planes estratégicos, documentos de proyectos e informes, además de investigaciones, estadísticas nacionales y publicaciones relacionadas con el objeto de este trabajo. La consulta a las fuentes primarias se realizó durante la visita de campo a las ciudades de Brasilia y Campo Grande, desde el 22 de febrero hasta el 4 de marzo de 2016, en la que se abordó, a través de entrevistas individuales y grupales, a un total de 40 personas de los principales sectores y actores clave en el tema de acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia.

Este documento presenta de manera sucinta las intervenciones más relevantes del trabajo de ONU Mujeres-Brasil y del contexto político, cultural e institucional en el que se realizó, mismo que requirió de mucha visión estratégica e innovación, considerando sus significativas complejidades.

El trabajo de evaluación no hubiese podido llevarse a cabo sin la colaboración de ONU Mujeres - Brasil que ha apoyado sustancialmente el desarrollo del ejercicio de evaluación, tanto en la elaboración de una agenda de alto nivel como en el apoyo logístico brindado durante el trabajo de campo. Igualmente, hay que señalar el valor de sus aportes a los hallazgos y conclusiones del presente informe.

También queremos agradecer, por su disponibilidad y apoyo, a todas las personas entrevistadas en el marco de este ejercicio. De manera generosa, y desde sus distintas perspectivas, han mostrado sus opiniones y han sido de gran ayuda para que el equipo de evaluación pudiera conocer y entender el contexto del país, los avances logrados en materia de acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencias y discriminación, así como los principales aportes de ONU Mujeres- Brasil en este ámbito. A todas ellas y ellos les agradecemos el tiempo dedicado al proceso de evaluación y sus valiosas opiniones.

2. Contexto de Brasil en materia de Acceso a la Justicia (AAJ) de las mujeres en situación de violencia.

Los datos oficiales sobre violencias contra las mujeres en Brasil son escasos y dispersos. No obstante, la información disponible muestra cifras alarmantes. En el 2014 el Sistema de Información de Enfermedades de Notificación Obligatoria (SINAN), del Ministerio de Salud, reportó que durante ese año fueron atendidas 223,796 víctimas de diferentes tipos de violencia. Dos de cada tres de las víctimas de violencia (147.691) eran mujeres que necesitaron atención médica por actos de violencia doméstica, sexual y / u otras. Es decir, todos los días en el 2014, 405 mujeres necesitaron atención en un centro de salud por alguna violencia sufrida.¹

La misma fuente registró los tipos de violencia más frecuentes cometidos contra las mujeres, señalando la violencia física como la de mayor incidencia. Este tipo de violencia aparece en el 48.7% de los casos registrados en el SINAN, seguida de la violencia psicológica (23% de los casos) y la violencia sexual (11,9%). Este hallazgo coincide con otros estudios de ocurrencia y percepción sobre violencia doméstica y familiar, como la DataSenado² (Serviço de Pesquisa do Senado Federal), que en el 2015 reporta que el 66% del total de mujeres entrevistadas que declararon haber sido víctimas de algún tipo de violencia doméstica había sufrido ataques físicos.

El feminicidio, la más grave manifestación de violencia contra las mujeres por su condición de género adquiere también dimensiones preocupantes en Brasil. Según datos del Mapa de la Violencia³ entre 2003 y 2013 el número de víctimas de sexo femenino aumentó de 3,937 a 4,762, lo que implica un aumento del 21% en una década. Estas 4,762 muertes en 2013 representan un promedio de 13 mujeres asesinadas por día.⁴

Un significativo aporte del *Mapa de la Violencia 2015* es la aproximación que realiza al tema de la impunidad de los actos de violencia contra las mujeres. Basada en una estimación de la población penal en el país, el número de personas castigadas por la violencia hogar y el número de mujeres que acudió al SINAN para atención por actos de violencia doméstica, se concluye que apenas el 7,4% de los agresores domésticos, acusados de cometer actos de violencia relativamente graves contra mujeres, han sido condenados o están en espera de juicio.

Otro hallazgo importante de este reciente estudio es que el incremento de los asesinatos de mujeres afecta en mayor proporción a las mujeres negras: mientras los asesinatos de mujeres afrodescendientes ascendieron en un 53% en el período 2003-2013, la cifra de mujeres blancas asesinadas descendió en un 10% en esa misma década⁵.

¹Waiselfisz, Julio Jacobo (2015). *Mapa da Violência 2015: Homicídio de mulheres no Brasil*. FLACSO, SPM, ONU Mujeres y OPS. Brasil.

² Encuesta de captura de percepción que se realiza vía telefónica cada dos años a partir de una muestra a nivel nacional, SENADO FEDERAL (2015). *Violência doméstica e familiar contra a mulher- 2015*.

³La fuente básica para el análisis de los homicidios en el país, en todos los Mapas de Violencia elaborados hasta ahora, es el Sistema de Información sobre Mortalidad (SIM), de la Secretaría de Vigilancia en Salud (SVS) del Ministerio de Salud (MS). Fuente: FLACSO (2015).

⁴Waiselfisz, Julio Jacobo (2015). *Mapa da Violência 2015: Homicídio de mulheres no Brasil*. FLACSO, SPM, ONU Mujeres y OPS. Brasil.

⁵Ídem.

Las fuentes consultadas con motivo del presente informe señalan que las mujeres negras, en particular las de escasos recursos y de comunidades en situación de pobreza (como muchas favelas en Brasil), no logran acceder a la justicia para la protección de su derecho a una vida libre de violencia. Las razones son múltiples y los factores que se combinan son también diversos, uno de ellos es la resistencia de las mujeres de estas comunidades a acudir a la policía, una de las principales puertas de entrada al sistema de justicia. Tales resistencias están asociadas, en opinión de las fuentes consultadas, al rechazo de acudir a una institución percibida como ejecutora de violencia contra sus comunidades, en particular contra los jóvenes⁶. Es oportuno aclarar que la policía militar es la institución policial que ha sido señalada como ejecutora de prácticas abusivas, - no la policía civil, responsable de intervenir en la aplicación de la Ley María da Penha-, sin embargo, es probable que en el imaginario social ambas instituciones policiales representen los mismos intereses y por ello se les adjudica el mismo grado de responsabilidad y credibilidad.

Además, aunque se reconoce que los servicios de la justicia especializada en VCM están cada vez más cerca de las mujeres negras de estas comunidades, todavía hay una gran proporción de esta población que debe acudir a la justicia no especializada y allí las mujeres se ven expuestas a la victimización secundaria, ante la intervención de operadores de justicia en los que se expresan patrones de discriminación por razones de género y por motivos de raza o etnia.⁷

La violencia ejercida contra las mujeres indígenas por su condición de género es otra preocupante realidad reportada al menos en el Estado de Mato Grosso do Sul. Los múltiples testimonios de las mujeres de esas comunidades y el silencio social que oculta esta situación conducen a pensar que pese a la falta de evidencia empírica que informe acerca de la magnitud de esta problemática, existe una alta incidencia de violencia contra las mujeres indígenas y múltiples barreras que deben superar para acceder a la justicia.

Ciertamente el contexto de las mujeres indígenas en situación de violencia de todo el Brasil requiere de un análisis más profundo que no es posible desarrollar en este trabajo, no obstante a continuación se plantean algunas ideas que pueden ayudar a comprender mejor los desafíos que implica este trabajo, considerando su importancia y la intervención que ONU Mujeres-Brasil realiza con esta población en esta zona del país.

En las comunidades indígenas de Brasil, al igual que en la gran mayoría de sociedades en el mundo, la principal barrera que impide la eliminación de la violencia contra las mujeres es la vigencia de una cultura patriarcal que tolera, justifica y reproduce esta grave violación de derechos humanos que se ejerce contra las mujeres.

⁶ Amnistía Internacional (AI) reportó que en el 2015 la Policía militar cometió el 16% de los homicidios que ha habido en la ciudad en los pasados cinco años. Más de 1.500 muertes ocurrieron a manos de la Policía en ese lapso, señaló la organización de defensa de los derechos humanos. Al también señaló en su informe, que se encontraron pruebas de que en 2014, la Policía estuvo detrás de nueve de cada 10 homicidios en Acari, una comunidad pobre del norte de la ciudad. Fuente: CNN "Amnistía Internacional reporta homicidios a manos de la Policía en Brasil", agosto, 2015. Publicado en: <http://cnnespanol.cnn.com/2015/08/06/amnistia-internacional-reporta-homicidios-a-manos-de-la-policia-en-brasil/#0>

⁷ En el 2013 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concluyó en la audiencia del 11 de marzo de ese año, que "Mientras Brasil ha trabajado en la correcta implementación de políticas para la corrección de instituciones discriminatorias, estas políticas no han mejorado sustancialmente la situación de las mujeres afro descendientes en el país". Fuente: Human Rights (s.f). [Situación de los Derechos Humanos de las Mujeres Afro descendientes en Brasil.](http://hrbrief.org/2013/04/situacion-de-los-derechos-humanos-de-las-mujeres-afro-descendientes-en-brasil/) Disponible en línea: <http://hrbrief.org/2013/04/situacion-de-los-derechos-humanos-de-las-mujeres-afro-descendientes-en-brasil/>

En adición a este primer obstáculo que limita fuertemente la denuncia y sanción de los actos de violencia contra las mujeres, coexisten y se combinan otros factores que ayudan a explicar la complejidad del contexto en que opera la violencia contra las mujeres de estas comunidades. Un elemento a considerar en ese orden es la constante violación de derechos de los pueblos indígenas⁸ del Estado de Mato Grosso do Sul -realidad que ha sido documentada y analizada en distintas oportunidades y fuentes de información-, y la influencia de esta realidad en la percepción comunitaria del problema de la violencia contra las mujeres como un problema secundario.

Otro factor que confluye en este contexto es el escaso poder político de las mujeres indígenas en los espacios de decisión de sus comunidades, de allí que una de las estrategias que implementan para abordar el problema de violencia contra ellas es identificar dentro de estos espacios oportunidades de diálogo que les permita plantear esta situación sin causar tensiones al interior de sus comunidades.

Asimismo, las fuentes consultadas apuntan como otra dimensión de esta realidad, la frecuente y preocupante tolerancia o inacción de los operadores de justicia, en particular de la policía, quienes aduciendo problemas de competencia – entre la policía civil y la federal⁹- dejan sin protección a las mujeres indígenas que denuncian actos de violencia en su contra. La discriminación por razones de género y origen étnico muy probablemente está también asociada a esta actuación por parte de esta instancia del sistema de justicia.

Las dificultades geográficas para el acceso a servicios de atención y justicia a la VCM, la ausencia de carreteras, medios de transporte, la diversidad de lenguas de las más de 300 etnias de Brasil¹⁰, la ausencia de servicios especializados en VCM en muchas de sus comunidades y/o la falta de un abordaje de la atención a la VCM que tome en cuenta las condiciones de la cultura indígena¹¹, son apenas algunas de las dificultades que probablemente resultan comunes a las mujeres indígenas de Mato Grosso do Sul con las mujeres de otras comunidades indígenas en distintas zonas del país.

⁸Los indígenas en Brasil hoy día viven una situación de grave violación de sus derechos humanos De acuerdo con los datos del Conselho Indigenista Missionário – CIMI, entre los años de 2003 y 2010, hubo 250 asesinatos de indígenas en el estado de Mato Grosso do Sul, uno de los estados con mayor concentración de población indígena. Estos asesinatos ocurrieron especialmente en conflictos con latifundistas y sus bandas armadas. En ese mismo período se registran 202 asesinatos en el resto del país, haciendo un total de 452 asesinatos de personas indígenas. El promedio de asesinatos de indígenas en el estado de Mato Grosso do Sul es de 145 por cada 100 mil personas, contra 24,5 asesinatos para toda la población brasileña. Fuente: Relatórios de violência contra os Povos Indígenas no Brasil – CIMI - 2003 – 2010, Citado en: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (2011). *As violências contra os povos indígenas em Mato Grosso do Sul e as resistências do bem viver por uma terra sem males dados: 2003–2010_Mato Grosso do Sul, Brasil*

⁹ La función de la policía civil es de policía judiciaria del estado y de verificar las infracciones penales, con excepción de las penas militares y de las de competencia de la policía federal. La principal función de la policía federal es la de comprobar las infracciones penales contra el orden político y social y contra los bienes y servicios e intereses de la Unión, de sus entidades autárquicas y empresas públicas, así como de otras infracciones que tengan repercusión inter-estatal o internacional o exijan represión uniforme según lo disponga la ley. La Ley Maria da Penha es atribución de la Policía Civil

¹⁰Según datos oficiales del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística – IBGE, los pueblos indígenas en Brasil representan una población de 817.963 personas en el año de 2010, lo que corresponde aproximadamente. 0,5% de la población del país. Los indígenas brasileños se dividen en 305 etnias que están presentes en todos los estados del país, aunque se concentren más en algunos de ellos. De acuerdo a la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), institución del Ministerio de Justicia creada en 1967 y responsable por todos los temas referentes a las poblaciones indígenas, en Brasil los pueblos indígenas hablan 274 lenguas y el 17,5% de su población no habla portugués.

¹¹ Algunas de las fuentes consultadas mencionan dificultades de las autoridades competentes para hacer cumplir al agresor algunas de las medidas protectivas previstas en la Ley María da Penha, como el alejamiento de la casa o lugar donde habita o frecuenta la mujer agredida, considerando las condiciones de convivencia y las tradiciones indígenas.

Por otra parte, desde la perspectiva de la interseccionalidad de las violencias, la situación de pobreza resulta también esencial en el incremento del riesgo de las mujeres en situación de violencia y el consiguiente aumento de las dificultades para acceder a la justicia. El pertenecer a una clase social empobrecida, sin acceso a iguales oportunidades y derechos, representa indudablemente un obstáculo importante para acceder a la justicia, el cual afecta a mujeres de todas las razas, etnias y edades.

En el caso de las mujeres del campo y la floresta la aplicación de las políticas públicas sobre de VCM presenta además la dificultad de acceso a los territorios. Brasil posee una considerable extensión territorial (8.515.767 km².), situación que explica el enorme desafío que implica el levantamiento actualizado de información estadística en todo el territorio nacional. Acorde con esa realidad, la información disponible sobre violencia contra las mujeres y su acceso a la justicia según los territorios, es también escasa y basada en metodologías que no ofrecen datos comparables y periódicos. De acuerdo a la SPM, el servicio telefónico “Central de Atención a la Mujer Ligue 180”, creado por la SPM en el 2005, constituye una de las pocas bases de datos que tiene cierta especificidad en esta materia. Datos ofrecidos por este servicio informan que en el 2009 (de marzo a diciembre) del total de llamadas sólo el 4% eran mujeres que se identificaron del campo o la floresta. De ese universo, el 81% informó de episodios de violencia doméstica en su contra, el 58% reportaron haber sufrido violencia física; el 30% violencia psicológica; 8%, violencia moral; y el 2%, el abuso económico y detención ilegal. Alrededor del 70% de estas mujeres informó que la violencia que sufre es cotidiana y reportaron situaciones de riesgo de muerte¹². Estos datos confirman una alta prevalencia de actos de violencia contra las mujeres en estos contextos y la necesidad de profundizar en su investigación e implementación de las políticas que consideran sus necesidades y particulares condiciones.

En síntesis, las políticas públicas en materia de AAJ y VCM en Brasil funcionan en un contexto de elevada prevalencia de violencia y particulares determinantes socio-económicas y culturales que incrementan el riesgo e impacto de esa violencia en la vida de las mujeres, y al mismo tiempo influyen en su acceso a la justicia.

Políticas públicas para asegurar el acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia

La institucionalización de las políticas para el enfrentamiento a la violencia contra las mujeres en el Estado brasileño data del año 1985, cuando se inaugura la primera Comisaría de Defensa de la Mujer (*Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher- DEAM*) y se crea el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM)¹³. Ambas instancias son creadas e implementadas como resultado de la lucha y las demandas del movimiento de mujeres y el movimiento feminista brasileño, quienes venían reclamando, desde inicios de la década de los '80, la intervención del Estado en la erradicación de la VCM. Las casas refugio (*Casas Abrigo*), fueron creadas poco tiempo después para la protección de las mujeres en riesgo.

¹² Mulheres do campo, da floresta e das águas. SPM. Disponible en línea: <http://www.spm.gov.br/assuntos/mulheres-do-campo-e-da-floresta/mulheres-rurais/>

¹³El Consejo Nacional de Derechos de la Mujer (CNDM) fue creado en 1985 bajo el Ministerio de Justicia, para promover políticas destinadas a eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar su participación en actividades políticas, económicas y culturales del país. Fuente: <http://www.spm.gov.br/assuntos/conselho>

Hasta el 2002 estos servicios y Consejos de los Derechos de la Mujer, a nivel nacional, estadual y municipal, funcionaban sin una directriz o normativa que regulara su desempeño. En el 2003 se produce un cambio importante con la creación de la Secretaria de Políticas para las Mujeres (SPM),¹⁴ ya que en el marco de esta institución rectora de las políticas para las mujeres se crea la Política Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres. Dicha política propone los ejes estructurantes para los servicios de la Red de Atención de las Mujeres en Situación de Violencia (la Red de Atención), lo que además representó un avance en la conceptualización institucional de la VCM como problema multidimensional que requiere de la intervención de los distintos sectores sociales y niveles de gobierno.

La creación de la SPM vino acompañada de la aprobación de diversas normas que en conjunto constituyen el marco de las políticas públicas del Estado brasileño en los esfuerzos para erradicar la VCM. Son parte de esas políticas, los Planes Nacionales de Políticas para las Mujeres¹⁵, la Política de Enfrentamiento a la Violencia contra la Mujer¹⁶, el Pacto de Enfrentamiento a la VCM¹⁷, las Directrices Nacionales de Protección de las Mujeres en situación de Violencia, las Directrices Nacionales de Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres del Campo y de la Floresta, entre otras.

En el ámbito legal se han aprobado dos leyes de gran importancia para reducir la impunidad de los actos de violencia contra las mujeres y garantizar su derecho a una vida libre de violencia: La Ley María da Penha (Ley 11.340/2006) y la Ley Ley 13.104/2015 que reforma el Código Penal e introduce el feminicidio como tipo penal¹⁸, aprobadas en el 2006 y 2015 respectivamente.

La Ley María da Penha¹⁹ introduce en la legislación nacional nuevas penas y tipología de los actos de violencia contra las mujeres, así como el abordaje integral de esta problemática a través de instituciones especializadas. Antes de la aprobación de esta Ley, la violencia doméstica o familiar se contemplaba en la legislación como lesiones leves y se sancionaba a través de la Ley de Juzgados Civiles y Criminales que tratan de los crímenes definidos como de menor potencial ofensivo (Ley 9.099/1995), cuyas penas eran blandas y mayoritariamente pecuniarias. Con la entrada en vigencia de la Ley María da Penha se establecen penas más

¹⁴Institución dependiente del Poder Ejecutivo Federal. Una de las funciones definidas para la SPM en su norma de creación fue transversalizar la perspectiva de género en el gobierno federal y coordinar un sistema federal de de políticas para las mujeres con los Estados y los municipios. Sin embargo, esta función fue modificada al eliminar la expresión “perspectiva de género”, como resultado de la iniciativa recientemente impulsada por parte del los parlamentarios (evangélicos) del Congreso Nacional.

¹⁵El II Plan Nacional de Políticas para las Mujeres (2008) y su revisión en el 2013-2015, incluyen el enfrentamiento de todas las formas de violencia contra las mujeres como un objetivo específico, con sus respectivas prioridades y metas.

¹⁶La Política Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres apunta a la implementación de políticas articuladas entre los distintos sectores y actores involucrados(as) en los esfuerzos para erradicar la VCM e incluye estrategias que va más allá de la sanción penal al incorporar la prevención y el empoderamiento de las mujeres como ejes estructurales de la Política Nacional.

¹⁷En el 2007 se elabora el Pacto Nacional por el Enfrentamiento de la Violencia contra las Mujeres, estrategia que define la responsabilidad del Estado en sus tres niveles: Federal, estadual y municipal, considerando la necesaria intervención intersectorial y descentralización de las políticas y acciones dirigidas a enfrentar las violencias contra las mujeres.

¹⁸El feminicidio se establece en el Código penal como un homicidio calificado y un crimen atroz, cuya pena se incrementa en 1/3 cuando se comete: I – Durante la gestación de la mujer o durante los tres primeros meses después del parto, II – Contra una persona menor de 14 y mayor de 60 años o con discapacidad y III – En presencia de descendiente o de ascendiente de la víctima.

¹⁹La Ley María da Penha lleva ese nombre en virtud del caso emblemático de una mujer que quedó parapléjica como resultado de los actos de violencia de su pareja. La justicia brasileña fue ineficaz para sancionar al agresor y por ello el caso fue llevado por organizaciones feministas ante la Corte Interamericana de Justicia. Se trata del primer caso en que se aplicó la Convención de Belém do Pará en el sistema interamericano, con la decisión de que se responsabiliza a un país en materia de violencia doméstica contra las mujeres.

severas de prisión para las lesiones corporales o físicas, incorpora otros tipos de violencia y estipula procesos específicos mediante la intervención de instituciones especializadas (comisariías, promotorías, defensorías y juzgados). Al cabo de una década de aplicación de esta Ley, la punibilidad de quienes cometen actos de VCM no es la característica que más destaca, pero sí la mayor cantidad de denuncias e imposición de medidas de protección para las mujeres²⁰.

En paralelo la aplicación de la Ley María da Penha propició un proceso de modificación del imaginario colectivo que contribuyó a desmitificar la violencia contra las mujeres como actos de carácter privado que no requieren la intervención del Estado. La suma de estos cambios y otros factores impulsados a partir de la Ley María Da Penha han contribuido también a la reducción de feminicidios dentro de los hogares²¹.

Con base en la Constitución Federal (art. 226), y en los compromisos asumidos por el Estado de Brasil a través de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas Discriminación contra la Mujer²² (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la violencia contra la mujer²³ (Convención Belem do Para), la Ley María da Penha establece la creación de servicios especializados (como los Juzgados de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer), estrategias de prevención, atención, sanción y reparación del daño causado, al tiempo que modifica el Código de Proceso Penal, el Código Penal y la Ley de Ejecución Penal, a fin de garantizar el derecho de acceso a la justicia de la mujer agredida.

La única limitación que se atribuye al contenido de la Ley María da Penha es su ámbito de aplicación, ya que se encuentra restringido a la violencia familiar o doméstica, sin contemplar la atención especializada a los otros tipos de violencia que pueden enfrentar las mujeres por su condición de género. Si bien existen otras leyes que contemplan esas distintas manifestaciones de violencia, como el acoso sexual²⁴ tipificado en el Código Penal, muchos de los servicios integrales concedidos a las mujeres que enfrentan violencia doméstica y familiar no aplican a esas otras violencias.

La Ley que reforma el Código Penal para incluir el feminicidio como delito, fue aprobada como resultado de un interesante proceso de incidencia que tuvo algunas etapas y resultados que fueron sumándose hasta lograr el escenario propicio para su promulgación. La combinación de esfuerzos que culminó con la aprobación y promulgación de esta reforma al Código Penal incluyó, entre otros: i) la presentación de informes de la sociedad civil ante los comités de

²⁰Datos del Consejo Nacional de Justicia en los años del 2006-2011, reportan un total de 677,088 procedimientos ejecutados en 66 juzgados en todo el país; en 278.364 de esos procedimientos se impusieron medidas de protección y 98.990 siguieron un proceso penal, 57% de ellos fueron finalizados. Asimismo, se informa de 26.410 prisiones por flagrancia de agresiones contra las mujeres y 4,146 prisiones provisionarias, lo que representó un incremento del 171% y 162%, respectivamente, en ese período. Fuente: Yamamoto, Aline (Conferencia). Sub-Secretaria de Enfrentamiento a la VCM, de la Secretaria de Políticas para las Mujeres. *Derechos Humanos de las Mujeres: buenas prácticas en la justicia de género*, Buenos Aires, 26 de septiembre, 2013

²¹De acuerdo al estudio de IPEA (2015) que evalúa la efectividad de esta norma legal, en el período comprendido entre el 2000 y el 2011 la LMP contribuyó a la disminución en un 10% la tasa de homicidios contra las mujeres dentro de sus hogares. Fuente: IPEA (2015). *Avaliando a efetividade da lei Maria da Penha*, 2048 Texto para Discussão, Cerqueira, Daniel, Martins Matos, Mariana y otros., Brasilia, marzo, 2015

²²Ratificada por Brasil en enero de 1984

²³Ratificada por el Estado brasileño en noviembre del año 1995

²⁴En 2001 el Congreso Nacional de Brasil modificó el Código Penal mediante la Ley 10.224, introduciendo el tipo de acoso sexual en su Art. 216-A, que impone una sanción a su autor de uno a dos años de prisión.

seguimiento a la CEDAW y Belem do Pará, a partir de los cuales Brasil recibió recomendaciones de estos órganos internacionales; ii) la inclusión de la necesidad de esta figura penal (el feminicidio) en el informe de la Comisión Parlamentaria Mixta de Investigación que evaluó la aplicación de la Ley María da Penha; iii) la permanente denuncia de las organizaciones de mujeres que reclamaban el cese de la impunidad de los asesinatos cometidos contra las mujeres y; iv) la opinión pública que se hizo eco de esos reclamos. En la última etapa de este proceso ONU Mujeres-Brasil desempeñó un rol protagónico, tal como se reseña en los subsiguientes acápite de este documento.

No obstante, y pese a la importante contribución de todas esas políticas y leyes en la estructuración de la respuesta del Estado al grave problema de VCM, definida más concretamente en el Pacto Nacional para el Enfrentamiento de la Violencia contra las Mujeres, cuatro años después de su implementación, en el 2011, se detecta la necesidad de la reformulación de sus estrategias. Como resultado de ese proceso de revisión se da el lanzamiento, en marzo del 2013, del Programa “*Mujer: Vive sin Violencia*”. El objetivo del Programa es *integrar y ampliar los servicios públicos existentes enfocados en las mujeres en situación de violencia, mediante la articulación de la atención especializada en el ámbito de la salud, de la justicia, de la seguridad pública, de la red de asistencia social y de promoción de la aeronomía financiera*²⁵. (Decreto No.8.086, de 30 de agosto del 2013).

La Casa de la Mujer Brasileña (CMB) es una de las acciones previstas en el Programa “*Mujer: Vive sin Violencia*”. La CMB se concibe como un servicio de la Red de Atención, espacio de atención integral y humanizada a las mujeres en situación de violencia que acuden en busca de protección y justicia. Debe por consiguiente actuar en coordinación con los servicios especializados de la Red: las Comisarías Especializadas de Atención a la Mujer (DEAMs), las Casa Abrigo, las Defensorías Especializadas, los Juzgados de Violencia Doméstica y Familiar, las Promotorías Especializadas, Centros de Referencia de Atención a la Mujer, y con las demás instituciones asociadas de la red de asistencia social, de salud, órganos de medicina legal, entre otros.

Otras estrategias igualmente importantes del Programa “*Mujer: Vive sin Violencia*” son la ampliación de la central de Atención a la Mujer –Ligue 180 y la Organización y humanización de la atención a las víctimas de violencia sexual. El Centro de Atención a Mujeres en Situación de Violencia–Ligue 180, es un servicio telefónico público gratuito y confidencial que opera en Brasil desde el año 2005, a través de la cual se atienden denuncias de VCM ofreciendo información y refiriendo a las instituciones de seguridad pública u otros servicios de atención según se requiera. Después de transcurrida una década de la implementación de este servicio se han atendido 4, 708,978 llamadas²⁶, representando ésta la principal puerta de acceso a los servicios de la Red de Atención.

²⁵ El Programa “*Mujer: Vive sin Violencia*” tiene 6 estrategias de acción: 1. Creación de las Casas de la Mujer Brasileña; 2. Ampliación de la central de Atención a la Mujer- Ligue 180; 3. Creación de los Centros de Atención a las Mujeres en las Fronteras secas; 4. Organización y Humanización de la Atención a las víctimas de violencia sexual; 5. Implementación de las Unidades Móviles de Atención a las Mujeres del campo y de la floresta; 6. Realización de campañas continuadas de concientización.

²⁶ En el 2015, el 41.09% de las llamadas atendidas correspondió a la prestación información; 9,56%, a referencias a los servicios especializados de atención a la mujer; el 38,54% a referencias a otros teleservicios, tales como: Policía Militar 190, 197 de la Policía Civil. Fuente: Secretaria de Políticas para as Mulheres Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (2015). *BALANÇO 2015, Uma década de conquistas, Ligue -180 Central de Atendimento a Mulher*. Gobierno federal de Brasil. Disponible en línea: www.spm.gov.br

Por su parte, la estrategia de *Organización y humanización de la atención a víctimas de violencia sexual* se enfoca en la cualificación de los servicios brindados a través de la red de salud pública y de seguridad, a fin de ampliar esta atención a partir de conceptos tales como el acceso de las mujeres a la atención adecuada y humana, no victimización secundaria de las mujeres y la lucha contra la impunidad de los autores.²⁷

El conjunto de políticas, leyes y programas de acceso a la justicia para las mujeres en situación de violencia es aplicado desde la estructura federativa en que se organiza el Estado de Brasil, integrado por 26 Estados y el Distrito Federal. Eso implica un reto para dichas políticas puesto que el Estado cuenta con tres niveles de gobierno: Federal, estadual y municipal, cada uno con un grado de autonomía que posibilita la coexistencia, en un mismo territorio, de autoridades de la misma naturaleza, pero con competencias diferentes, legislaciones de aplicación particular y general e instancias de los poderes legislativo y ejecutivo propias, las cuales poseen la facultad de aplicar las políticas de carácter federal, con bastante margen de discrecionalidad.

La extensión territorial, es otro factor ya señalado que hace más complejo también el funcionamiento de las instituciones, programas y servicios en materia de AAJ y VCM. Para superar este factor la SPM ha impulsado el funcionamiento de servicios de atención a la VCM en zonas fronterizas, el desplazamiento de autobuses y barcos que cruzan por puntos del campo y la floresta llevando los servicios de atención a las mujeres en situación de violencia. Si bien estas intervenciones no representan una solución al problema de acceso a la justicia, considerando la necesaria permanencia y continuidad que requieren estos procesos, ello no resta mérito a este tipo de intervenciones que cumplen –aunque de manera limitada- una función de accesibilidad a los servicios de justicia y a la vez cumplen un rol educativo al promover la sanción social y jurídica a la VCM.

Con todo, y a pesar de todos los esfuerzos invertidos a nivel institucional y social para reducir los actos de violencia doméstica y familiar y eliminar su impunidad, la violencia contra las mujeres continúa representando un problema que niega, transgrede o restringe derechos humanos de una importante proporción de las mujeres brasileñas. De allí el consenso entre toda las fuentes consultadas de la validez y necesidad de continuar destinando esfuerzos dirigidos a avanzar y fortalecer los logros obtenidos hasta ahora.

Finalmente, es pertinente señalar que el actual contexto de crisis política y recesión económica que vive Brasil, ha impactado de manera negativa en las políticas de igualdad de género y enfrentamiento a la VCM. Tales consecuencias se evidencian por ejemplo, en los riesgos y retrocesos legislativos en esta materia²⁸ y en la fusión de la SPM con la Secretaría de Derechos Humanos y con la Secretaría de Promoción de Políticas de Igualdad Racial (SEPPIR), a través de la cual se crea el Ministerio de las Mujeres, Igualdad Racial y Derechos Humanos. Esta fusión

²⁷ SPM, *Organização e humanização do atendimento às vítimas de violência sexual*. Disponible en línea: <http://www.spm.gov.br>

²⁸ Una iniciativa de reforma legal al Protocolo de Atención a las víctimas de violencia sexual propone penalizar a quien preste auxilio, informe o ayude a una mujer víctima de una violación que pretenda interrumpir un embarazo resultante de la agresión. También se propone limitar la atención en el sector salud a las mujeres violadas sexualmente prohibiendo incluso la anticoncepción de emergencia. Se propone además la reconceptualización de la violencia sexual retrotrayendo la definición al Código de 1940 que exigía la evidencia de daño físico para tipificar el delito. Por otra parte, en el mes de marzo, 2016 el Congreso reformó las funciones asignadas a la SPM eliminando la “*inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas*”.

presenta de inicio la potencial reducción de personal, presupuesto y posibilidades de extensión y/o fortalecimiento de las políticas y servicios para enfrentar la VCM.

3. Estrategia de ONU Mujeres en Brasil

El trabajo desarrollado por ONU Mujeres en Brasil se encuentra alineado con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por sus siglas en inglés) 2007-2011 y 2012-2016. De igual manera, su accionar se inscribe en los impactos definidos en los sucesivos Planes estratégicos de ONU Mujeres y en los objetivos de los *Programas e iniciativas concepto* definidas por la agencia en el 2015 (Flagship). Su marco programático se basa en instrumentos internacionales y regionales de Derechos Humanos y de Igualdad de Género y Racial, como son la CEDAW, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención de Belem do Para, el Plan de acción de Beijing y el Programa de Acción de Durban adoptado por consenso en la Conferencia Mundial Contra el Racismo. A nivel nacional, dicho accionar responde a las prioridades de igualdad de género del II Plan Nacional de Políticas para las Mujeres, la Política para el Enfrentamiento de la VCM y el Pacto para el Enfrentamiento de la VCM (2008-2011) y (2013-2015).

Tomando en cuenta esa normativa internacional y nacional en materia de derechos humanos de las mujeres, las lecciones aprendidas de su trabajo anterior y el contexto del país, ONU Mujeres –Brasil define su Plan Estratégico 2012-2013, el cual contempla tres metas para su trabajo: i) Mayor liderazgo y participación de las mujeres en las decisiones que afectan a sus vidas; ii) autonomía económica de las mujeres iii) Prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas y ampliar el acceso a los servicios de la víctima /sobrevivientes. Es importante mencionar que en el 2013 se reestructura el equipo de trabajo de la Oficina país como resultado del proceso de arquitectura regional cuando la oficina pasó de sub-regional a Oficina-país, proceso que además coincide con el nombramiento de una nueva representante en el país.

Dos años después, en el 2014, la Oficina país se avoca a la formulación de su Nota Estratégica 2014-2016, cuya definición se enmara en un contexto nacional que presentaba un desigual desarrollo, pues mientras en el campo económico se evidenciaban avances (incremento de la actividad económica, aumento del empleo y reducción de la pobreza), en el área de igualdad de género las brechas de discriminación y violencia contra las mujeres persistían sin mucha variación²⁹.

La Nota Estratégica 2014-2016 se organiza a través de seis grandes impactos bajo los cuales ubica todas las acciones que desarrollarán en ese período: i) Las mujeres lideran y participan en la toma de decisiones a todos los niveles; ii) Las mujeres, especialmente los más pobres y excluidas, se empoderan económicamente y se benefician del desarrollo; iii) Las mujeres y las niñas a viven una vida libre de violencia; iv) La paz y la seguridad y la acción humanitaria están determinadas por el liderazgo y la participación de las mujeres; v) La gobernabilidad y la planificación nacional reflejan plenamente la responsabilidad por los compromisos y las prioridades de igualdad de género; y vi) Un conjunto amplio y dinámico de normas globales,

²⁹ En ese período Brasil seguía ocupando el lugar 121 en el ranking de participación de las mujeres en la política, las mujeres ocupaban solo poco más del 10% de los escaños en el Congreso Nacional, la tasa de desempleo de las mujeres permanecía en casi el doble del desempleo de los hombres, solo una cuarta parte de las mujeres estaba empleada en el sector formal y el salario promedio para los hombres era el 30% más alto que el que recibían las mujeres.

políticas y normas en materia de igualdad de género y el empoderamiento de la mujer está en su lugar y se aplica a través de la acción de los gobiernos y otras partes interesadas en todos los niveles

El AAJ y la VCM en la planificación programática de ONU Mujeres-Brasil

El abordaje de la violencia contra las mujeres ha sido una preocupación permanente en ONU Mujeres-Brasil y el acceso a la justicia sin lugar a dudas ha formado parte de esa preocupación. Hasta hace poco tiempo los esfuerzos en esa área se concentraban en el empoderamiento de las mujeres para un mayor acceso a la justicia. Se inscriben en esas intervenciones la realización de proyectos como “Fondo Mujer habla sin miedo”, campañas de sensibilización e información sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y la difusión de información sobre la Ley María da Penha.

Con la implementación del proyecto de adaptación al contexto brasileño del Modelo de Protocolo Latinoamericano para la Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres, se aborda con más énfasis desde la Oficina país el tema de acceso a la justicia. Se asume el reto de hacer el primer piloto de adaptación del Modelo de Protocolo e impulsar un proceso que involucre a los actores claves en la atención a la VCM desde el sector justicia. El desarrollo de esta iniciativa abrió la oportunidad de promover la articulación entre dichas instituciones, al tiempo que facilitó la incorporación de la perspectiva de género en las normas de investigación y colocar las necesidades y derechos de las mujeres en el centro de los servicios de justicia.

De tal suerte, el aporte del trabajo de la Oficina país en materia de acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia se enfoca en dos grandes líneas complementarias entre sí: Garantizar la calidad de los servicios brindados desde el sector justicia y fortalecer en las mujeres la capacidad de demanda de esos servicios para la protección efectiva de sus derechos. Ambos componentes se desarrollan desde el Impacto 3 “Las mujeres y las niñas viven una vida libre de violencia” y en el Impacto 4 sobre “Paz, seguridad y acción humanitaria”, en este último impacto se contempla el apoyo para la incorporación de la perspectiva de género en el trabajo de la Comisión Nacional de la Verdad.³⁰

Debido a que el trabajo de ONU Mujeres-Brasil se organiza alrededor de los seis impactos definidos en la Nota Estratégica (2014-2016), la realización de la mayoría de las actividades referidas a AAJ y VCM es responsabilidad del equipo de trabajo a cargo del impacto 3. Si bien los equipos de trabajo y sus respectivas áreas de intervención funcionan de manera complementaria y coordinada, se identifican algunas limitaciones en el abordaje integral del tema del acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia, lo que podría explicarse por el hecho que este tema no surgiera durante el proceso de planificación estratégica como problemática común a más de un impacto. Ejemplo de esta debilidad de un enfoque más integral del AAJ y la VCM podría ser la no vinculación del trabajo realizado desde los impactos 1 y 3, al momento de trabajar la violencia política y electoral que sufren algunas mujeres que participan en política partidista y sus dificultades de acceso a la justicia; o bien el vacío de

³⁰ Creada por la Ley 12.528, en noviembre de 2011 y sancionada por la Presidenta Dilma Rousseff, la Comisión Nacional de la Verdad tiene la responsabilidad de emitir un informe sobre los abusos a los derechos humanos cometidos durante el régimen militar que inició con el Golpe de Estado en Brasil de 1964 y que se mantuvo hasta el año 1985.

articulación entre el trabajo impulsado desde los impactos 2 y 3, al identificar las barreras que deben superar las trabajadoras domésticas para acceder a justicia cuando son víctimas de acoso sexual por parte de sus empleadores.

Recursos financieros

Según las voces y documentación consultada, los recursos humanos a cargo de la ejecución de los planes operativos hasta ahora han sido suficientes, ya que ONU Mujeres-Brasil ha invertido recursos *core* y *non core* que han garantizado el personal requerido para sacar adelante el trabajo. Esta decisión se verifica en un contexto de reducción de la asignación presupuestaria general a ONU Mujeres-Brasil en el periodo 2011-2015, y pese a la ejecución de una amplia y constante estrategia de búsqueda de fondos, situación que podría estar significando un aumento de la carga de trabajo para el personal y, en perspectiva, el debilitamiento de la cooperación brindada por ONU Mujeres- Brasil.

Se evidencia que la disponibilidad de financiamiento total para las operaciones de ONU Mujeres-Brasil se ha reducido de forma significativa en años recientes. Mientras en 2011 superó la cifra de los 5 millones de dólares, entre 2013 y 2015 el financiamiento ha rondado cerca de los 2 millones de dólares. Esto se ha debido, principalmente, a una reducción de la disponibilidad de recursos externos (*non-core*) desde 53.1% en 2011 hasta 30.7% en el período 2013-2015³¹.

En sentido contrario, el porcentaje del financiamiento asignado a los programas para facilitar el acceso a justicia a las mujeres víctimas de violencia observó una tendencia al incremento entre 2011 y 2014, pasando de 5% en el 2011 del presupuesto total de la Oficina País a 14% en el 2014, aunque en el 2015 se observó una reducción significativa.

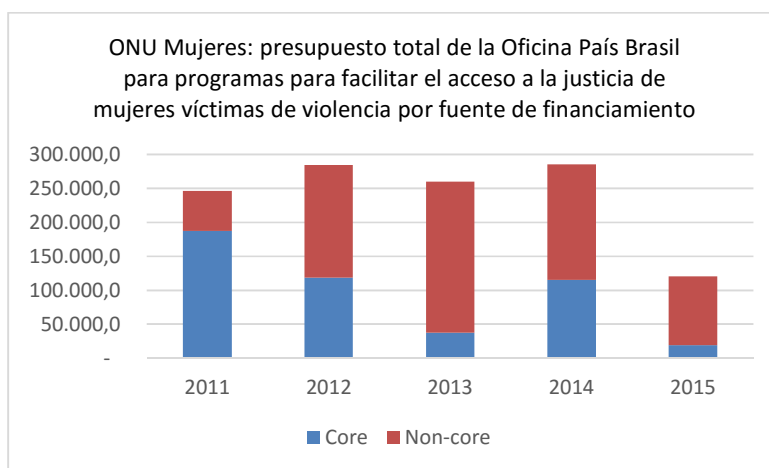


Tabla1- Elaboración Propia. Fuente: ONU Mujeres-Brasil

Principales instituciones contrapartes o asociadas en el tema de AAJ y VCM

En el período 2011-2015 ONU Mujeres-Brasil se asocia, articula y coordina esfuerzos con un amplio conjunto de instituciones del sector público, privado, organizaciones de la sociedad civil, agencias de cooperación internacional y otros gobiernos. Entre las instituciones del sector público destacan del nivel federal, la Secretaría de Políticas para las Mujeres (SPM), la Secretaría de Seguridad Pública (SENAPS) del Ministerio de Justicia, y el Instituto para la Investigación Económica Aplicada (IPEA). Del gobierno estadual: el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Defensoría Pública, la Policía Civil, y Medicina Legal.

Con el sector privado se ha trabajado en alianza con el Instituto Avon y la Red Globo, entre otros. Hay que subrayar que la relación con el Instituto Avon ha sido especialmente importante para el trabajo de ONU Mujeres-Brasil por ser ésta la primera experiencia de alianza con el sector privado a través de un proyecto de cooperación que incluyó la canalización de recursos a pequeñas organizaciones de mujeres de base comunitaria y también por el carácter sostenible que han adquirido dichas intervenciones, incluso al margen de la participación de ONU Mujeres-Brasil³².

Con las organizaciones de la sociedad civil la Oficina país mantiene una relación de coordinación permanente. Algunas de ellas han formado parte del Grupo Asesor de la Sociedad Civil de ONU Mujeres-Brasil y/o han sido contrapartes durante el periodo en estudio, entre ellas: el Centro Feminista de Estudios y Asesoría (Cfemea), el Fondo de Inversión Social (Fondo Elas), el Instituto Brasileño de Innovaciones pro- Sociedad Sana (IBISS), el Instituto Patricia Galvão y el Centro de Promoción de la Salud (Cedaps).

A nivel de las agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU), ONU Mujeres-Brasil coordina el Grupo Temático de Género, raza y etnia. Este espacio interagencial ha articulado esfuerzos importantes, especialmente en el tema de prevención de la VCM, como la iniciativa “*UNETE, para poner fin a la Violencia contra las Mujeres*”, la campaña “*el Valiente no es violento*”, y la publicación del *Mapa de la Violencia, 2015*. En el tema de acceso a la justicia no se identifican otras articulaciones con las agencias de SNU, aunque se identifican temas en los que se podrían retomar esfuerzos realizados en conjunto en años anteriores o complementar actuales intervenciones, como en el tema de Trata de personas, abordado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

4. Principales contribuciones de ONU Mujeres en materia de Acceso a la Justicia (AAJ) de mujeres víctimas de violencias en Brasil

Las líneas de trabajo que orientan el quehacer de ONU Mujeres-Brasil en el tema de acceso a la justicia de mujeres en situación de violencia está dirigido a promover cambios en los elementos normativos, estructurales y culturales de la Ley, así como a fortalecer la demanda de justicia de las mujeres en situación de violencia. Tales cambios se inscriben en un enfoque

³² La empresa Avon ha dado continuidad a su apoyo a las organizaciones de mujeres de base comunitaria a través del Fondo Elas. En esta nueva etapa de cooperación ONU Mujeres-Brasil no participa.

que incluye entre sus componentes el acceso a información sobre el derecho a una vida libre de violencia y los servicios de justicia a los que pueden acudir las mujeres víctimas de violencia. Contempla también la sensibilización a los operadores de justicia y la incidencia política frente a los y las tomadoras de decisiones como estrategias para promover un entorno favorable para abordar la VCM desde el sector justicia.

Con el fin de facilitar la descripción y análisis del trabajo realizado por la oficina de ONU Mujeres-Brasil en el tema de AAJ y VCM, a continuación se presenta la información de acuerdo a los componentes señalados en la gráfica y los principales aportes en cada uno de ellos.



4.1 ENTORNO POLÍTICO-INSTITUCIONAL FAVORABLE PARA ABORDAR EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS MUJERES EN SITUACION DE VIOLENCIA.

1. *Generación de conocimientos y posicionamiento del tema en la opinión pública.* Los estudios sobre el acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia proporcionan visibilidad y argumentos a las propuestas de políticas que se formulan en esta materia. Su divulgación en los medios de comunicación tienen un efecto positivo en la creación de un ambiente favorable a los cambios normativos y de políticas que se impulsan. ONU Mujeres-Brasil ha apoyado en este periodo (2011-2015) dos estudios referidos a aspectos de la VCM y AAJ: el “*Mapa de la Violencia 2105: Homicidio de mujeres en Brasil*” y “*Tolerancia institucional sobre la Violencia contra las Mujeres*”. El primero, un estudio realizado por FLACSO que contó con el apoyo de la SPM y OMS/OPS, además de ONU Mujeres-Brasil, en el que se cuantifican las muertes violentas de mujeres en un recuento histórico desde 1980 hasta el 2013, a partir de la actualización de los datos presentados en los *Mapas de Violencia* realizados desde el 2012. Con esta publicación se busca mostrar la evolución de los feminicidios en Brasil – situación por demás preocupante- y profundizar en su análisis de este flagelo social, incluyendo otras variables que no habían sido consideradas en los estudios anteriores, como la raza de las víctimas y su procedencia o lugar de residencia (capitales y municipio). El estudio aporta además, estimaciones estadísticas de los feminicidios al 2015, tomando en cuenta el nuevo contexto normativo-

institucional que impone la entrada en vigencia de la recientemente aprobada Ley 13.104/2015 que reforma el Código Penal introduciendo la figura penal del Femicidio.

Resalta en este *Mapa de la Violencia 2015*, la evidencia del alto grado de impunidad que predomina en los casos de VCM sometidos a la justicia. La información estadística aquí recabada sobre este particular adquiere mayor relevancia frente al enorme vacío de datos que se verifica sobre el mismo en el sector justicia y también de cara a los actuales esfuerzos por la implementación del Modelo de Protocolo de Investigación de muertes violentas de mujeres y la efectiva aplicación de la Ley sobre feminicidio.

El segundo estudio *“Tolerancia institucional sobre la Violencia contra las Mujeres”* presenta dos encuestas, una cuantitativa y otra cualitativa-exploratoria que se llevó a cabo en la ciudad de Río de Janeiro, con el objetivo de *identificar las representaciones sociales presentes en el imaginario de los y las servidoras públicas sobre las dimensiones de género y raza y, en segundo lugar, para identificar los límites y las posibilidades de el desempeño de las instituciones, teniendo en cuenta la tensión entre el rendimiento del Estado y las acciones de los individuos dentro del Estado*³³. Esta información se complementó con información cualitativa sobre las opiniones y evaluación de las usuarias de la Red de Atención. Como resultado del análisis de toda la información recabada se confirma la necesidad de coordinar esfuerzos permanentes por parte de las instituciones del Estado, a fin de modificar los patrones culturales discriminatorios en razón de género y raza, presentes en los operadores de justicia y que impiden el cumplimiento de su deber de garantes de derechos.

En este esfuerzo, realizado en el año 2014, ONU Mujeres-Brasil, a través del Programa Interagencial de género, raza y ética de N.U, motivó a Cfemea (ONG feminista) para hacer la adaptación de la metodología que había sido probada exitosamente por ONU Mujeres en Colombia. Cfemea aplicó el instrumento en las instituciones de la Red de Atención de Río de Janeiro, aprovechando además el trabajo de construcción de indicadores de medición de racismo institucional que realizaba la organización en ese momento. En la iniciativa participó también la institución gubernamental encargada del tratamiento de las estadísticas nacionales, el Instituto de Pesquisas Económica Aplicada - IPEA.

Los resultados de estos estudios tuvieron un gran espacio en los medios de comunicación e impacto en la opinión pública, contribuyendo a la sensibilización y demanda social de reformas legales como la Ley sobre feminicidios.

2. *Fomento del debate jurídico y diálogo político entre actores claves del sector justicia.* En el 2011^o ONUMujeres-Brasil apoya el debate jurídico-académico impulsado por la articulación política denominada “Foro por la Justicia”, iniciativa integrada por profesionales del derecho y feministas comprometidas/os con la garantía del derecho al acceso a la justicia. El espacio del Foro por la Justicia se propone motivar e instaurar el debate jurídico- académico sobre la necesidad de un modelo de justicia integrador que propicie el diálogo entre los agentes de justicia y la sociedad civil. En este diálogo se

³³ CFEMEA e IPEA (2014). *Tolerância institucional à violência contra as mulheres. Brasília*

concibe como prioritaria la participación de las organizaciones de mujeres y de otras poblaciones ubicadas en situación de desventaja social. Consideran fundamental esa interacción plural que posibilite a la sociedad civil conocer las reglas que rigen el funcionamiento de las instituciones de justicia, pues en ese conjunto de políticas y prácticas radica gran parte del poder que se concentra en la política judicial del Estado. Acorde con esos propósitos el equipo impulsor de este innovador planteamiento, en coordinación con el grupo de investigación de la Universidad de Brasilia, ha desarrollado conversatorios y seminarios de discusión sobre estos temas. ONU Mujeres-Brasil contribuyó en estas actividades facilitando la participación de una experta internacional con quien el “Foro por la Justicia” tuvo la oportunidad de compartir experiencias y planteamientos sobre la estructuración de un modelo integrador de justicia.

3. *Alianza estratégica con la SPM, en particular en las intervenciones sobre AAJ y VCM.* Un elemento fundamental en los esfuerzos realizados por ONU Mujeres-Brasil de cara a la creación de un entorno favorable a las políticas en el tema de AAJ y VCM es la sólida y permanente alianza con la SPM. El estrecho vínculo con el organismo rector de las políticas para las mujeres, permite el apoyo a un amplio espectro de intervenciones de la SPM relacionadas a este tema, entre ellas el fortalecimiento de la implementación del Pacto Nacional para el Enfrentamiento de la Violencia contra las Mujeres, incluida la elaboración de normas y directrices para la cualificación y/o institucionalización de servicios vinculados al AAJ y VCM, monitoreo y evaluación de programas, apoyo a campañas, y a la coordinación de espacios interinstitucionales e intersectoriales, entre otras acciones.

Aportes de ONU Mujeres-Brasil en la creación de un entorno político- institucional favorable para abordar el acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia:

- I. El valor añadido del apoyo brindado por ONU Mujeres-Brasil en los estudios antes señalados se identifica principalmente en dos vías: por una parte por el rol de **articulación y motivación para el involucramiento de las instituciones públicas y de la sociedad civil que resultan claves para desarrollo de este tipo de iniciativas**, tal como ocurrió con el estudio de medición de la Tolerancia institucional a la VCM. Por otra parte, las fuentes consultadas consideran igualmente valioso el aporte realizado por ONU Mujeres a través de la **asistencia técnica altamente calificada, transferencia de metodologías, conocimientos y experiencias**, reforzando así la calidad de los productos y la consiguiente utilidad de los resultados.
- II. Un aporte igualmente esencial de la agencia ha sido la **divulgación del análisis y datos obtenidos en las encuestas y estudios sobre VCM y AAJ**. Al ser reconocida como referente sobre el tema de violencia contra las mujeres, ONU Mujeres- Brasil es consultada constantemente por los medios de comunicación y la agencia aprovecha los espacios concedidos para divulgar y otorgar mayor legitimidad a los distintos estudios que ofrecen datos actualizados y análisis más profundos de la información disponible. Colocar en la opinión pública, por ejemplo, la preocupación por la evolución ascendente de la tasa de feminicidios, ha contribuido a posicionar este tema como una indiscutible realidad nacional que amerita atención urgente y prioritaria del Estado.

- III. El aporte de ONU Mujeres-Brasil al debate y reflexión teórica sobre el modelo de justicia, incluyendo el acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia, es una muestra de su visión estratégica. El “Foro por la Justicia”, en tanto espacio de discusión y producción teórica puede representar la plataforma de lanzamiento de una propuesta que diversifica las estrategias de mejorar el acceso a la justicia de la población en general y de las mujeres en situación de violencia, en particular. De allí que, apoyar el **fortalecimiento del debate teórico-académico** generado desde este espacio contribuye a promover un proceso de amplia participación social (con énfasis en las poblaciones en desventaja social como las mujeres y los pueblos indígenas) **en la búsqueda de la debida coherencia entre la actuación de la justicia y los paradigmas del Sistema Internacional de Derechos Humanos y de los principios del Estado de Derecho.**
- IV. Por otra parte, existe consenso en todas las fuentes consultadas sobre el carácter estratégico de la cooperación de ONU Mujeres a la SPM. En efecto, a través del acuerdo de cooperación con la SPM, ONU Mujeres-Brasil tiene la oportunidad de **incentivar la coordinación interinstitucional y colaborar en la cualificación de la atención a las mujeres víctimas de violencia a nivel nacional.** Además, puede **contribuir al fortalecimiento de la función de la SPM** en tanto organismo rector de las políticas para las mujeres, **especialmente en contextos difíciles y complejos como el actual**, en el que el rol de esta institución se ha visto limitado y, en perspectiva, pudiera verse aún más restringido, con el ulterior impacto en las políticas de acceso a la justicia de las mujeres.

4.2 CAMBIOS NORMATIVOS PARA REDUCIR LA IMPUNIDAD DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Con el fin de promover y asegurar los cambios normativos dirigidos a investigar, perseguir y sancionar la violencia contra las mujeres por su condición de género, ONU Mujeres-Brasil ha desarrollado un importante trabajo en el que se distinguen las siguientes líneas de intervención:

1. *Reducción de la impunidad de los feminicidios.* La adaptación del Modelo de Protocolo Latinoamericano para la Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres (el Modelo de Protocolo), es una de las intervenciones más importantes de ONU Mujeres- Brasil durante el período en estudio (2011-2015). Esta tarea forma parte de un programa global de acceso a la justicia y fue concebido desde el inicio como un instrumento para incentivar la voluntad política y crear capacidades en las instituciones directamente responsables de la investigación y sanción de los feminicidios.

ONU Mujeres- Brasil fue escogido para el primer piloto del proceso de adaptación y aplicación del Modelo de Protocolo. Su selección respondió a los criterios de necesidad (Brasil es uno de los países con más alta incidencia de feminicidios en la región) y la posibilidad de llevarlo a cabo considerando el interés y voluntad política mostrada por la Secretaría de Políticas para las Mujeres, Congreso Nacional, Ministerio de Justicia, Procuraduría General de la República, entre otros actores relevantes. La Oficina país

contaba con personal experto en el Modelo de Protocolo³⁴ y también con la oportunidad de disponibilidad de recursos ofrecidos por la Embajada de Austria.

Impulsar la adaptación de este Modelo de Protocolo se consideró estratégico para contribuir a visibilizar los feminicidios; empujar la reforma al Código Penal para incluir este tipo penal; y convocar a todo el sector justicia para trabajar de forma coordinada sobre un punto que fuese de interés común para todos³⁵. Se valoró la oportunidad que ofrecía este trabajo para abrir un espacio de discusión y sensibilización sobre las desigualdades de género y a la par contrarrestar la ginopia³⁶ con frecuencia presente en la norma jurídica y en la actuación de los operadores de justicia. El documento resultante del proceso de adaptación del Modelo Latinoamericano al contexto brasileño es el documento titulado “Directrices Nacionales para la Investigar, Procesar y Juzgar con Perspectiva de Género las Muertes Violentas de Mujeres” (feminicidios).

Especial mención amerita la expectativa de institucionalización de las Directrices Nacionales a través de la adopción de protocolos o la normativa correspondiente en cada una de las instituciones involucradas: juzgados, promotoría de justicia, defensoría pública, medicina legal y comisarias a nivel de los estados que integran la federación en Brasil. La posibilidad de la aprobación de dicha normativa para la aplicación de las Directrices Nacionales tiene una importancia fundamental en la medida que otorga fuerza legal al cumplimiento de las directrices para todo el personal de las instituciones de justicia, cerrando así el margen de discrecionalidad de los operadores de justicia. Para esta tarea ONU Mujeres-Brasil proporciona también la asistencia técnica y respaldo político-institucional.

2. *Incidencia para la aprobación del feminicidio en el Código Penal.* Vinculado al proceso de elaboración de las Directrices se identifica la incidencia en el Congreso Nacional para la aprobación de la reforma al Código Penal a través de la Ley 13.104/2015 que introduce el tipo penal del feminicidio. Esta reforma legal impulsada con la participación de ONU Mujeres-Brasil muestra claramente el éxito de la articulación de esfuerzos de actores clave en las estrategias de incidencia. ONU Mujeres-Brasil aprovechó la alianza estratégica con el organismo rector de las políticas para las mujeres (SPM), la voluntad política de parlamentarias aliadas, de operadores de justicia del más alto nivel jerárquico, como el ofrecido por la Vice-Procuradora General de la República; el apoyo de las organizaciones de mujeres y también la apertura mostrada por la opinión pública. Con todos estos elementos a favor se desarrolló una exitosa labor de incidencia que incluyó el aporte del estudio sobre el feminicidio en la región de América Latina, la invitación a expertas internacionales y difusión de materiales e información, así como otras acciones que en alianza crearon las condiciones de apoyo y justificación de la validez de la propuesta legal que culminó con la sanción presidencial al tipo penal del feminicidio en marzo del 2015.
3. *Fortalecimiento de la normativa de atención a la VCM en el sector justicia.* En el marco del proyecto de colaboración entre ONU Mujeres-Brasil y la SPM, se identifica un conjunto de

³⁴La representante en el país, Nadine Gasman, participó en la coordinación de la elaboración del Modelo Protocolo cuando el mismo se llevó a cabo en Panamá.

³⁵ La coordinación interinstitucional representa un desafío considerando la compleja estructura del Estado federado de Brasil.

³⁶Ginopia: neologismo, reconocido en el marco de lo legislativo como forma de nombrar la omisión del punto de vista de la mujer en casos de violencia hacia ella.

intervenciones de asistencia técnica para el desarrollo de las Directrices de funcionamiento de la Casa de la Mujer Brasileña y para la identificación de los avances y dificultades en la implementación del Programa “Mujer: vive sin violencia” en todas las regiones del país; la elaboración y/o actualización de las Normas Técnicas de Estandarización de los Centros de Referencia de atención a la Mujer en Situación de Violencia y de los servicios de abrigo (refugio) a la mujer en situación de violencia. La colaboración de ONU Mujeres-Brasil, a través de esta asistencia técnica, representa un importante aporte en la estructuración de una respuesta pública efectiva y sostenible a la atención de la VCM desde el sector justicia.

En el aporte de la Oficina país en los cambios normativos dirigidos a reducir la impunidad de la VCM se identifican algunos factores relevantes:

- I. **La capacidad técnica-profesional del personal de ONU Mujeres o invitado por la agencia** es una cualidad reconocida y muy valorada por todas las contrapartes o instituciones vinculadas a este trabajo. La asistencia técnica proporcionada directamente por el equipo de la Oficina país o por las expertas internacionales por ella invitadas, es un elemento que ha sido crucial en la calidad de las normas elaboradas y aprobadas.
- II. En el desarrollo de la labor de incidencia para la aprobación de normas legales y/o políticas, ONU Mujeres-Brasil ha hecho uso de una serie de estrategias, siendo una de las más efectivas y valoradas la de promover **la articulación entre los actores/as clave en cada iniciativa, y facilitar el diálogo político entre ellos.**
- III. El reconocimiento de ONU Mujeres-Brasil como institución experta en el tema de AAJ y VCM expande sus posibilidades de incidencia para la formulación de propuestas de normativas y políticas. Ese reconocimiento adquiere relevancia también **frente a los medios de comunicación**, factor que resulta crucial para el éxito de iniciativas legales, como se observa en el proceso de incidencia para la aprobación del feminicidio en el Código Penal.

4.3 CALIDAD E INTEGRALIDAD DE LA ATENCIÓN A LA VCM

De cara a este resultado ONU Mujeres-Brasil ha desarrollado diversas acciones para el fortalecimiento de los servicios ofrecidos por las instancias del sector justicia a las mujeres en situación de violencia.

1. *Mayor efectividad e institucionalización de la atención integral.* El proceso de adaptación del Modelo de Protocolo al contexto brasileño ha implicado una labor que supera la elaboración de las Directrices Nacionales. La capacitación de los operadores de justicia para la aplicación de dicho Protocolo es parte del aporte de ONU Mujeres-Brasil, mismo que ha sido realizado bajo dos líneas de trabajo de cooperación. La primera desarrollada durante el proceso de diálogo entre los y las integrantes de los grupos de trabajo conformados para la adaptación del Modelo de Protocolo. La metodología de trabajo de pares ha sido implementada con éxito en estos grupos de trabajo, pues ha permitido la interacción y retroalimentación entre jueces/juezas, promotores/as de justicia, defensores/as

públicos/as³⁷, peritos/as y delegados/as de la justicia especializada y sus colegas de las instancias de la justicia penal ordinaria³⁸.

La segunda línea de trabajo en el área de capacitación se concretó a través de la elaboración de un currículo para apoyar la implementación del documento adaptado del Modelo de Protocolo. Esta actividad se realizó en alianza con Universidad de Brasilia -UnB- y fue implementado en un curso organizado a partir del documento de las Directrices e impartido a 28 profesionales del sistema de justicia criminal del Distrito Federal.

En paralelo a la experiencia de capacitación se ha dado la de sensibilización de los operadores de la justicia ordinaria hasta ahora no alcanzados por el trabajo de sensibilización en género. Con la entrada en vigencia de la ley sobre feminicidios otras instancias y operadores de justicia distintos de la justicia especializada en VCM son los jurídicamente competentes para su aplicación. Es oportuno mencionar que un resultado adicional de esta experiencia es el efecto multiplicador de los conocimientos y reflexiones sobre AAJ y VCM que se ha verificado en algunos/as integrantes de los grupos de trabajo, quienes han replicado lo aprendido en sus respectivas instituciones o desde su labor como docentes.

Todo este trabajo coordinado de capacitación, sensibilización y su multiplicación en las instancias de justicia, ha tenido un efecto adicional de fortalecimiento de la Red de Atención, además de una mayor efectividad en la aplicación de la Ley María da Penha. Esto así gracias a los mayores niveles de articulación interinstitucional y de seguimiento al cumplimiento de los roles de cada una de las instancias de justicia involucradas. Dichos efectos ya se verifican en la práctica, una prueba fehaciente de ello es la argumentación jurídica de las resoluciones judiciales en casos de feminicidios, las conferencias desarrolladas por operadores de justicia en distintos eventos y la mayor coordinación entre las instancias involucradas en la atención de los casos de VCM.

2. *Diversificación y fortalecimiento de las puertas de entrada al sistema de justicia.* La Casa de la Mujer Brasileña (CMB) como se ha mencionado líneas arriba es una de las iniciativas previstas en el Programa “Mujer: Vive sin Violencia” cuya relevancia radica en mostrar la factibilidad y eficacia de la oferta de servicios integrales y de calidad ofrecidos desde un mismo lugar a mujeres en situación de violencia. La CMB no sustituye a ningún otro servicio de la Red de Atención, por el contrario, amplía los servicios existentes al ofrecer otra puerta de entrada que se suma a las ya existentes. Bajo esa concepción, ONU Mujeres-Brasil proporciona asistencia técnica a la CMB para asegurar la atención integral de calidad a las usuarias y mejorar la coordinación interinstitucional para garantizar la integralidad de los servicios y acceso afectivo a la justicia de las mujeres en situación de violencia. La claridad meridiana de los alcances y potencialidades de esta iniciativa, es un punto importante que podría ser objeto de intercambio entre ONU Mujeres –Brasil y el resto de

³⁷ Un elemento también innovador de esta experiencia es la inclusión en los grupos de trabajo a los defensores públicos de los imputados de actos de violencia contra las mujeres.

³⁸ En virtud de la estructura jurisdiccional de Brasil, los operadores de justicia competentes para conocer de los feminicidios (Juzgados de Jure) son distintos de los competentes para aplicar la Ley María da Penha.

oficinas país de la región, en particular con aquellas de los países en donde actualmente se impulsa esta misma iniciativa.

3. *Apoyo a servicios de justicia no especializada.* En las últimas décadas los esfuerzos de todos los sectores (Estado, sociedad civil y cooperación internacional) se han enfocado en la ampliación y cualificación de los servicios especializados en VCM, especialmente en el marco de las leyes de primera y segunda generación, aprobadas e implementadas en los distintos países de la región. Tal priorización en la justicia especializada ha relegado la cualificación de la atención brindada desde los servicios de la justicia ordinaria y, al cabo de estos años, se verifica la necesidad de incorporarlos, considerando que una significativa proporción de mujeres en situación de violencia no tiene acceso a los servicios especializados. A esto se suma el que las otras manifestaciones y espacios en donde ocurre la VCM, (violencia laboral, institucional, comunitaria, gineco-obstétrica, etc.), tampoco son atendidas desde la justicia especializada, centrada en la violencia doméstica o familiar y la violencia sexual.

En esa línea, ONU Mujeres-Brasil ha destinado esfuerzos también para mejorar la calidad de la atención de la VCM desde los servicios no especializados: el apoyo a la adaptación y capacitación para las Directrices Nacionales y a la encuesta de medición de la tolerancia institucional a la VCM, son esfuerzos cuya población meta contempla también a operadores de la justicia ordinaria.

Las fuentes consultadas señalan los siguientes aportes como los más relevantes del trabajo de ONU Mujeres-Brasil orientado a garantizar calidad e integralidad de la atención a la VCM en el sector justicia:

- I. Resulta altamente valorada la intervención de ONU Mujeres en la estructuración y resultados obtenidos en los grupos de trabajo conformados para la adaptación del Modelo de Protocolo. Se reconoce su **capacidad de convocatoria y articulación de actores heterogéneos**, que hasta ahora no habían logrado llegar a acuerdos y consensos a partir de la comprensión de las distintas dinámicas y problemáticas de cada una de las instituciones de justicia. El respaldo de ONU Mujeres en tanto agencia del Sistema de N.U., y su reconocida *expertise* en el tema de VCM, así como en el Modelo de Protocolo, son factores decisivos en la labor de articulación interinstitucional que ha podido desarrollar. Coordinación que además contempla los tres niveles de gobierno: federal, estadual y municipal.
- II. **La visión estratégica** es otro elemento que destaca en las intervenciones de ONU Mujeres en materia de calidad e integralidad de la atención a la VCM desde el sector justicia. Esa visión apunta a apoyar intervenciones factibles de replicabilidad en todo el territorio nacional, especialmente considerando su dimensión y estructura organizativa-institucional. Ejemplo de ello es el apoyo al grupo de trabajo interinstitucional para la adaptación del Modelo de Protocolo que ha contado con la anuencia de las autoridades en cada de las instituciones participantes, facilitando la institucionalización de esa experiencia que actualmente se reproduce en cinco estados de Brasil: Mato Grosso do Sul, Maranhão,

Piauí, Santa Catarina, Rio de Janeiro y el Distrito Federal. En esa misma línea se identifica el apoyo para la elaboración de las Directrices de funcionamiento de la CMB y la elaboración y/o actualización de las Normas Técnicas de Estandarización de los Centros de Referencia de atención a la Mujer en Situación de Violencia. **La metodología de trabajo de ONU Mujeres-Brasil en éstas y otras intervenciones de este tipo, se caracteriza por transferir conocimientos y capacidades, impulsar la articulación de los actores claves en la implementación de la política, y promover su réplica, institucionalización y sostenibilidad.**

4.4. FORTALECIMIENTO DE LA DEMANDA DE JUSTICIA DE LAS MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA

Crear condiciones de aceptación y apertura a los cambios en las políticas y leyes que favorecen el acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia, pasa necesariamente por fortalecer la capacidad de denuncia y exigencia de las mujeres, a nivel individual y colectivo. Ello requiere que las potenciales usuarias de los servicios de justicia cuenten con la información, el apoyo de la red social, incluida su organización, para que le acompañe en el proceso de demanda de protección a sus derechos y sanción para quien las agrede. También implica del accionar dirigido a demandar el cumplimiento de los deberes y compromisos de los agentes del Estado encargados de la aplicación de las políticas de atención y leyes que sancionan la VCM. Con estos fines, ONU Mujeres-Brasil realiza los siguientes aportes:

1. *Identificación de los avances y denuncia del incumplimiento de los compromisos del Estado en materia de del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y su acceso a la justicia.* El monitoreo y vigilancia de la actuación del Estado en correspondencia a los estándares internacionales de Derechos Humanos y de la legislación nacional en esta materia, ha sido apoyado por ONU Mujeres a través de la cooperación permanente para la elaboración de *informes sombra* de seguimiento a instrumentos internacionales sobre derechos humanos de las mujeres. Estos informes ofrecen información relevante a los órganos del sistema internacional y regional encargado de hacer a los Estados las recomendaciones pertinentes, posteriormente retomadas por las organizaciones de mujeres y feministas. Actualmente se apoya la elaboración de un informe sombra para el próximo ciclo de revisión del Estado brasileño en el Comité CEDAW. Las organizaciones de mujeres indígenas destacan como una prioridad dentro de esta línea de apoyo.
2. *Rescate de la memoria histórica de la participación política de las mujeres, violencia de género e impunidad.* La incorporación de la perspectiva de género en el trabajo de la Comisión Nacional de la Verdad es una contribución que ONU Mujeres- Brasil concretó a través de la asistencia técnica para la aplicación de una metodología de investigación de los crímenes de carácter sexual (violaciones sexuales, abortos y embarazos forzados), cometidos contra las mujeres durante la dictadura. El Informe de la Comisión de la Verdad fue elaborado y en su capítulo 10 Parte 3, incluye la referida información sobre las mujeres víctimas de actos de tortura. Desafortunadamente el contexto político nacional no ofreció condiciones propicias para generar acciones de exigencia social para enfrentar la impunidad de esos crímenes.

3. *Acceso de las mujeres a información sobre el derecho a una vida libre de violencia y los servicios de justicia disponibles.* En el 2013-2014 ONU Mujeres-Brasil desarrolló un proyecto en alianza con el Instituto Avon, el Fundo Elas de Inversión Social (Fundo Elas), y el Centro de Promoción de La Salud (CEDAPS)³⁹. El proyecto estaba dirigido a apoyar a organizaciones de mujeres de base comunitaria para la realización de actividades de información sobre la Ley María da Penha y los servicios de atención de justicia a los que pueden acceder. A través de los fondos donados por el Instituto Avon (500 mil reais, aproximadamente 240,000 dólares americanos) y canalizados por el Fundo Elas, se apoyó a 30 organizaciones de mujeres, facilitándoles la obtención de recursos a los que generalmente, y debido a su débil o incipiente desarrollo institucional, no logran acceder.
4. *Ampliación de las fuentes de información sobre servicios de justicia disponibles.* En el marco del proyecto de cooperación con la SPM, ONU Mujeres desarrolló una plataforma de una aplicación digital que proporciona información acerca de la Ley María da Penha y los servicios de atención disponibles. La aplicación “CLIQUE 180” contempla información sobre los tipos de violencia contra las mujeres; la localización de los servicios de la red de atención y la ruta para llegar a ellos; un esquema detallado sobre cómo actuar y qué tipo de servicio de búsqueda de todos los casos de violencia contra las mujeres, un botón para conectar directamente al 180 (el Centro de Atención a la Mujer de información y quejas), así como una herramienta de colaboración para mapear los sitios de la ciudad que presentan riesgos para las mujeres. Esta novedosa estrategia para aumentar el acceso a información práctica y segura a las mujeres en situación de violencia estuvo acompañada de la transferencia de la plataforma tecnológica de la app a la SPM. Actualmente la aplicación no está funcionando debido a la falta del personal necesario en la SPM, pero se prevé su implementación en el futuro próximo y su réplica en otros países de la región.
5. *Incorporación del tema de acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia dentro de la agenda política de las comunidades indígenas.* En esta línea, durante el período (2011-2015) ONU Mujeres-Brasil ha implementado dos proyectos con mujeres indígenas. El primero orientado a trabajar en procesos de capacitación para detectar las manifestaciones de VCM y la identificación de los obstáculos que enfrenta esta población para acceder a la justicia. De este trabajo realizado en el 2011, resultó un documento que fue entregado a parlamentarias del Congreso Nacional, mismo que sirvió para que el Congreso Nacional conociera la realidad de las mujeres indígenas, además de ser presentado al Comité de la CEDAW en la última revisión de cumplimiento de la Convención por parte del Estado brasileño (2012).

El segundo proyecto “Voces de Mujeres Indígenas” está dirigido a fortalecer su liderazgo y definición de una agenda común de las mujeres de 105 etnias. Este documento será presentado en el “Campamento Tierra Libre”, encuentro de pueblos indígenas que facilita el diálogo entre éstos y el gobierno, a realizarse en mayo del 2016. Con el desarrollo de este proyecto, ONU Mujeres-Brasil apoya la identificación de las brechas, los espacios que permitan después a las organizaciones de mujeres indígenas hacer propuestas a las

³⁹ Avon es una empresa privada que ha venido apoyando diferentes iniciativas de la agencia desde el 2008; la segunda, El Fundo Elas, es una institución feminista con experiencia en la gestión y el monitoreo de pequeños financiamientos a organizaciones de base, y CEDAPS, una organización no gubernamental con intervenciones en comunidades de la región de Rio Janeiro.

autoridades nacionales. En ese orden, se trabaja en estos momentos en un estudio de caso en la comunidad de Dourados (Estado de Mato Grosso do Sul) que busca documentar casos de VCM y la respuesta del Estado en términos de servicios de salud, asistencia social, justicia, etc. Asimismo, en el proyecto de cooperación a la SPM se contempla la asistencia técnica para elaborar una guía de atención a la violencia contra las mujeres indígenas y un material sobre sus derechos.

Del trabajo realizado por ONU Mujeres para el fortalecimiento de la demanda de justicia de las mujeres en situación de violencia se enfatizan los siguientes aportes:

- I. **Fortalecimiento de la capacidad de denuncia y exigencia de las organizaciones de mujeres ante las instancias internacionales** para el cumplimiento de compromisos estatales sobre derechos de las mujeres reconocidos en convenios y pactos de carácter vinculante para el Estado brasileño. La contribución de ONU Mujeres a esta labor incluye el proceso de discusión colectiva y asunción de consensos entre las organizaciones de mujeres.
- II. El apoyo al Informe de la Verdad contribuyó a **visibilizar las violaciones a derechos humanos de las mujeres en el contexto de la dictadura**. Aunque hasta ahora no se ha retomado el contenido del referido informe, los datos sobre las torturas a las que sometieron a tantas mujeres brasileñas por enfrentar a la dictadura, se encuentran consignados en ese documento como evidencia de la participación política de las mujeres a lo largo de la historia de su país y de la deuda de la justicia brasileña con estas mujeres víctimas de violencia estatal.
- III. Respecto a la ampliación de fuentes de información y puertas de entrada al sistema de justicia de las mujeres en situación de violencia, un logro importante de ONU Mujeres-Brasil ha sido la estrategia de **promover la responsabilidad social involucrando al sector privado en estos esfuerzos, al tiempo que contribuye al fortalecimiento de las organizaciones de mujeres de base comunitaria**. Muestra de la efectividad de esta estrategia es la asociación entre la empresa privada Avon con las organizaciones feministas y de base comunitaria CEDAPS y Fundo Elas. A través del fortalecimiento de este tipo de organizaciones se promueve el trabajo de divulgación sobre AAJ y VCM mediante la metodología de pares, ampliamente probada y con altos niveles de éxito. Otro elemento innovador y exitoso de este tipo de experiencias es la incorporación de medios alternativos utilizados por algunos grupos de mujeres para hablar de VCM, tales como: radio, capoeira, gastronomía, música, el candomble/umbanda, entre otros.
- IV. Con el mismo propósito de la intervención anterior resalta la introducción **del uso de las nuevas tecnologías** como herramienta para el acceso a información sobre la Ley María da Penha y orientaciones precisas sobre los servicios de atención y justicia disponibles. Esta innovadora iniciativa impulsada por ONU Mujeres-Brasil, está dirigida de manera particular a las mujeres jóvenes, las que de acuerdo al *Mapa de la Violencia 2015*, se ubican en el tramo de edad (18 y 30 años de edad) con mayor porcentaje de víctimas de feminicidios.

V. *Fortalecimiento de la articulación de las mujeres indígenas en demanda de su derecho a una vida libre de violencia y el acceso a la justicia.* Con relación al enfoque de interculturalidad en materia de VCM y AAJ, las fuentes consultadas identifican como logro el trabajo de ON Mujeres enfocado en la **articulación de las demandas de las mujeres indígenas de distintas etnias del país y la inclusión de este tema en la agenda política y espacios de interlocución entre las comunidades indígenas y el Estado.** Posibilitar el abordaje de este tema tan sensible para las comunidades indígenas sin provocar tensiones internas o represalias para las mujeres que enarbolan este derecho, representa un importante avance en el camino hacia la defensa del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y el consecuente vínculo con su derecho de acceso a la justicia.

5. Identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

La información recabada y descrita en el apartado anterior sobre los aportes de ONU Mujeres-Brasil en materia de acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia, apuntan a una intervención estratégica y articulada en sus distintos componentes.

Durante el período analizado (2011-2015) ONU Mujeres-Brasil se ha centrado en el apoyo a iniciativas de impacto directo para superar barreras que impiden el acceso a la justicia a las mujeres que enfrentan violencia, como la asistencia técnica para la definición y/o aprobación de normas, protocolos y servicios a ser implementados en el sector justicia. Al mismo tiempo, se han llevado a cabo también intervenciones orientadas a modificar conductas discriminatorias en operadores de justicia, basadas en patrones culturales estereotipados y misóginos que, en combinación con otros determinantes de la desigualdad social, como el racismo o la discriminación por origen étnico, reproducen y justifican la violencia contra las mujeres. Una característica de estas intervenciones es la búsqueda de su institucionalización y consecuente replicabilidad en cada uno de los Estados del Brasil, a través del impulso de experiencias piloto, adaptación de metodologías y transferencia de conocimientos.

Con relación a la estrategia de incidencia política apoyada por la Oficina país destaca el fortalecimiento de la capacidad de formulación de demandas de las organizaciones de mujeres (feministas, trabajadoras, indígenas, etc.); la búsqueda y facilitación de espacios de diálogo entre dichas organizaciones y el Estado; el apoyo para la participación de representantes de las organizaciones de mujeres en los foros internacionales de seguimiento compromisos en materia de AAJ y VCM; y la generación de una opinión pública favorable a las demandas de las mujeres. De cara a este último propósito ONU Mujeres-Brasil se ha posicionado como actor relevante en el tema de AAJ y VCM, manteniendo el interés y presencia en los medios de comunicación, lo que otorga legitimidad a su participación en este tema y fortalece su capacidad de convocatoria con los actores relevantes.

Producto del análisis de todo este accionar y sus positivos resultados, se señalan a continuación algunas de esas experiencias potencialmente replicables al contexto de otros países de la región.

1. ONU Mujeres-Brasil es un referente importante en el tema de AAJ y VCM, reconocimiento que le ha permitido impulsar procesos de diálogo entre los actores clave del sector de justicia a cargo de la atención, persecución y sanción de los casos de VCM (jueces, policía civil y policía militar, fiscalía, defensoría pública, medicina legal). Este rol es una percepción compartida por todas las fuentes consultadas, quienes identifican a ONU Mujeres-Brasil como la principal agencia de cooperación internacional que asume este tema, con amplia experiencia y conocimiento en la materia, que además cuenta con el respaldo del SNU, lo cual le otorga legitimidad para opinar, convocar y/o articular espacios interinstitucionales y multisectoriales para el diálogo y construcción de consensos.
2. La sistematización del proceso de incidencia para la inclusión del feminicidio dentro del Código Penal y adaptación del Modelo de Protocolo, es un producto que sería de gran utilidad difundir y compartir con el resto de oficinas de ONU Mujeres en A.L. y con las organizaciones de mujeres de la región, a fin de identificar claramente las estrategias de incidencia, metodologías de trabajo, mecanismos de institucionalización y resultados de la aplicación de esta normativa en el sector justicia.
3. El involucrar y comprometer al sector privado en iniciativas en favor del AAJ y VCM (a través del financiamiento a organizaciones de mujeres y la difusión de campañas) como estrategia de carácter permanente y no coyuntural, es una línea de trabajo que podría contribuir de manera significativa a solucionar el problema de recursos limitados que enfrentan la mayoría de las agencias de cooperación. En especial, sería interesante tener en cuenta este tipo de iniciativas para aquellas oficinas ubicadas en países que, como Brasil, están siendo clasificados como de renta media y por consiguiente cuentan con reducidas posibilidades de acceso a recursos de la cooperación internacional.⁴⁰
4. La generación de información cuantitativa sobre la tolerancia institucional y social a la VCM, es un esfuerzo de gran impacto y utilidad, más aún, cuando se involucra a una institución de estadística nacional. Aunque esta no fue una iniciativa primaria de Brasil, pues en el país se adaptó la experiencia desarrollada en Colombia, el aporte de ambas experiencias podría replicarse en otros países en la medida que se documente el proceso de articulación intersectorial entre organizaciones de mujeres, el organismo rector de las políticas de la mujer y las instituciones encargadas de las estadísticas oficiales.
5. A partir del reconocimiento social e institucional del trabajo que desarrolla ONU Mujeres-Brasil en el tema de AAJ y VCM, la agencia promueve a la vez el reconocimiento a las organizaciones de mujeres como actoras imprescindibles en el abordaje de esta problemática. En muchos de los contextos de la región, esa es una barrera que deben enfrentar las organizaciones de mujeres, al no ser identificadas como actores/as válidas para la interlocución con el Estado. En esos países, las oficinas de ONU Mujeres y otras agencias de cooperación internacional pueden desempeñar un papel decisivo, tal y como ha venido realizando ONU Mujeres-Brasil.

⁴⁰El involucramiento del sector privado como proveedor de recursos complementarios presenta siempre algunos riesgos que es importante considerar y que ONU Mujeres-Brasil seguramente ha ponderado. Un riesgo puede ser que algunas de estas empresas se vean involucradas en prácticas que riñen con los valores y principios de la agencia y de N.U en general, lo cual puede afectar la imagen, especialmente frente al movimiento feminista y restar fuerza a las causas por las cuales ONU Mujeres trabaja.

6. El apoyo a iniciativas como la que se gesta actualmente con la articulación política “Foro por la Justicia”, enfocada en la estructuración de un modelo de justicia integrador, tiene un impacto directo en la modificación de prácticas que afectan el acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia. Al mismo tiempo, este tipo de experiencias pueden coadyuvar a mayores niveles de sinergia entre las demandas de las mujeres y la reforma a la justicia impulsada desde instancias estatales. El valor añadido que ha ofrecido ONU Mujeres –Brasil a esta iniciativa, y que puede servir de referencia a otras Oficinas país, reside en su reconocimiento como institución externa al Estado, que promueve el diálogo entre actores claves y que posee la legitimidad que le otorga el trabajo realizado en este tema, así como su pertenencia al Sistema de Naciones Unidas.

6. Recomendaciones de futuro

La consulta de las fuentes secundarias y primarias proporcionó también algunas pautas que han facilitado la identificación de oportunidades futuras del quehacer de ONU Mujeres- Brasil en el tema de AAJ y VCM. Las mismas buscan contribuir al fortalecimiento de las líneas de trabajo ya desarrolladas, o bien abrir otras oportunidades de cooperación, incursionando en nuevos espacios de articulación, con otras poblaciones o ampliando el ámbito de aplicación de acceso de la justicia de las mujeres en situación de violencia, con manifestaciones de violencia distintas de la violencia doméstica o la sexual.

Con ese propósito se organizan estas ideas de acuerdo a cinco líneas de trabajo.

RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA INCORPORACION DE OTRAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES Y SU ACCESO A LA JUSTICIA

- (1) ONU Mujeres-Brasil, a través de sus intervenciones dirigidas al empoderamiento económico y fortalecimiento de la participación política de las mujeres desarrolla un conjunto de acciones enmarcadas en estos objetivos, sin embargo en su ejecución no se evidencia un vínculo entre esas intervenciones y las dirigidas al AAJ y VCM. En tal sentido, sería interesante potenciar ambos trabajos incorporando la violencia laboral (el acoso laboral y el acoso sexual) y la violencia política y electoral, como otras formas de violencia contra las mujeres. Eso conllevaría sumar actores, recursos y potenciar resultados, a través de acciones orientadas a crear condiciones institucionales y políticas, modificar normativas, y garantizar servicios integrales y acceso a la justicia a mujeres víctimas o sobrevivientes de otras manifestaciones de violencia, distintas de la violencia familiar y/o violencia sexual.
- (2) La vinculación de estos esfuerzos puede concitar también la alianza con otras agencias del SNU que trabajan en estas áreas, tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y PNUD. La coordinación interagencial en relación al tema de AAJ y VCM es un campo que podría ser fortalecido a partir de la suma de esfuerzos, a través de programas conjuntos de carácter bilateral entre ONU Mujeres y las distintas agencias del S.N.U.

RECOMENDACIONES RELACIONADAS CON LA INCLUSION DE OTRAS POBLACIONES DE MUJERES EN SITUACION DE VIOLENCIA Y LIMITADO ACCESO A LA JUSTICIA

- (1) Si bien ONU Mujeres-Brasil ha impulsado proyectos que buscan el empoderamiento de las mujeres indígenas como colectivo con necesidades y realidades propias, la complejidad de ese contexto, amerita probablemente de la definición e implementación de una estrategia específica y continuada en el tema de AAJ y VCM. Dicha estrategia, podría articularse con las dirigidas a sensibilizar, capacitar y coordinar esfuerzos con las instituciones involucradas del sector justicia, las organizaciones sociales y de mujeres y la Fundación Nacional del Indio (FUNAI). Al igual que lo indicado en líneas anteriores este es un trabajo en el que se podría articular en el marco del espacio interagencial.

Las fuentes consultadas señalan algunas de las acciones concretas que necesitan ser impulsadas en relación al tema de acceso a la justicia y violencia contra las mujeres indígenas:

- Investigaciones sobre las mujeres indígenas: realidades diferenciadas por pueblo, cultura, condiciones de vida, de sus territorios, niveles de organización, etc. Esta línea de trabajo ayudaría a una mayor comprensión de los factores socio-culturales y económicos que caracterizan las condiciones en que debe insertarse el trabajo sobre acceso a la justicia de las mujeres indígenas en situación de violencia.
 - Investigaciones sobre la aplicación de las políticas públicas de enfrentamiento a la VCM y acceso a la justicia en las distintas comunidades indígenas: barreras que enfrentan en el nivel cultural, institucional, económico y social.
 - Fortalecimiento de las organizaciones de las mujeres indígenas (financiamiento, información, capacitación, articulación e incidencia), a fin de potenciar el trabajo de incidencia para la aplicación y/o modificación de políticas en materia de AAJ y VCM.
 - Coordinación e incidencia con los operadores de las instancias del sector justicia para el cumplimiento de sus deberes y aplicación de las leyes sobre VCM. Sobre esta última actividad en particular se identifica un importante vacío que constituye una perentoria necesidad de apoyo externo, ante las enormes dificultades de las mujeres indígenas de abordar directamente a las autoridades competentes dentro del sector justicia y demandar la protección de su derecho a una vida libre de violencia.
- (2) Se identifican también otras poblaciones de mujeres que requieren de estrategias específicas al estar en situación de mayor riesgo de vulneración de su derecho de acceso a la justicia por enfrentar actos de violencia, como las privadas de libertad y las víctimas de trata. A nivel nacional, las fuentes consultadas reportan un incremento de la población de mujeres privadas de libertad (vinculadas al crimen organizado) y la existencia de redes criminales que se dedican a la trata de mujeres en las que Brasil es un lugar de origen y también de destino. Es frecuente que las mujeres ocupan los niveles más bajos de las redes del crimen organizado, lo que

unido a su condición de género incrementa el riesgo de vulneración de sus derechos al interior de estas redes y también dentro del sistema penitenciario. ONU Mujeres-Brasil podría incluir este tema en los esfuerzos de articulación que desarrolla con las instituciones del sector justicia e impulsar la aplicación de la legislación nacional e internacional en esta materia, como los *Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión* (Naciones Unidas, 1988).

- (3) El Mapa de la Violencia (2015) mostró la mayor incidencia de feminicidios de mujeres negras con relación a los cometidos contra mujeres blancas. Aproximadamente el 50% de los feminicidios de mujeres negras fueron cometidos en el marco de relaciones de pareja o afectivas. Sin embargo, las estadísticas ofrecen poca información sobre los agresores/feminicidas y en ese sentido, valdría la pena contar con datos y análisis que contribuyan a entender mejor el contexto de violencia que vive la población negra en situación de pobreza y dentro de ella, las mujeres. Esa información es primordial para identificar mecanismos que hagan posible la aplicación de las políticas de protección a las mujeres negras en situación de violencia y la respuesta pública brindada desde el sector justicia. La asistencia técnica de ONU Mujeres-Brasil en el área de investigación y en el sector justicia, así como la capacidad de convocatoria a actores clave vinculados al tema de géneros y raza, podría resultar de mucha utilidad en el abordaje de esta problemática
- (4) En la actualidad, la protección de las defensoras de derechos humanos de las mujeres es una prioridad en la región de América Latina. Brasil no es una excepción a esta realidad, especialmente considerando el contexto de importantes amenazas a las conquistas alcanzadas a favor de los derechos de las mujeres y las múltiples violencias institucionales y de todo tipo que enfrentan dichas defensoras en este país. La justicia está demostrando ineficacia en la garantía de la integridad y seguridad de las defensoras, y en ese escenario de riesgo y precariedad institucional la contribución de las agencias de cooperación, como ONU Mujeres, puede resultar determinante. Algunas acciones en esa dirección pueden ser la documentación, denuncia y acompañamiento a los casos de violencia contra defensoras de DDHH de las mujeres que acuden y someten su caso a la justicia. También sería conveniente contribuir al intercambio de experiencias y formación colectiva de defensoras en los distintos países de la región, además de articular esfuerzos de movilización de la opinión pública y presión internacional.

RECOMENDACIONES PARA TEMAS DE INCIDENCIA EN EL TEMA DE AAJ Y VCM

- (1) El actual contexto de retrocesos legislativos en materia de AAJ y VCM y la evidente restricción del rol institucional de la SPM, amerita el desarrollo de una sólida estrategia entre el movimiento de mujeres, las legisladoras y otras/os posibles aliados/as del sector público, privado y social del ámbito nacional e internacional. La suma y trabajo complementario de dichos actores podría hacer frente a estos retrocesos que impactan directamente en mayor violencia contra las mujeres y

mayores barreras para acceder a la justicia.

- (2) En esa misma perspectiva, se identifica como una oportunidad para el quehacer de ONU Mujeres-Brasil, el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, monitoreo y vigilancia al cumplimiento de los compromisos y políticas en materia de AAJ y VCM. Un elemento que valdría la pena ponderar como prioridad de este monitoreo,- ante la evidente restricción del gasto público- es retomar el trabajo apoyado por ONU Mujeres en el 2012 sobre presupuestos sensibles al género y dar seguimiento a la asignación de recursos para las políticas sobre VCM, incluidas las de AAJ. La divulgación de la Recomendación 33 recientemente emitida por la CEDW sobre Acceso a la Justicia de las Mujeres podría ser también de gran utilidad en el marco de este trabajo de seguimiento a los deberes y compromisos del Estado derivados de instrumentos u organismos internacionales.
- (3) El interés del “Foro por la Justicia” en promover el debate sobre un modelo integrador de justicia, representa una valiosa oportunidad de incidencia de ONU Mujeres-Brasil en las y los operadores y de justicia - sensibilizando en el tema de AAJ y VCM- y, al mismo tiempo, para influir en las prácticas, directrices y políticas que operan en la administración de justicia y que constituyen obstáculos para las mujeres en situación de violencia.

RECOMENDACIONES RELATIVAS AL FORTALECIMIENTO DEL TRABAJO REALIZADO EN EL AREA DE AAJ Y VCM

- (1) Los efectos positivos, directos y colaterales, del proceso de adaptación y aplicación del Modelo de Protocolo hacen de esta experiencia una lección aprendida que amerita de su extensión en cada Estado de Brasil. La continuidad de este proceso de capacitación/articulación de las instancias involucradas resulta vital en la institucionalización y efectividad de estas normas y de todas las relacionadas a la persecución y sanción de las violencias contra las mujeres.
- (2) Igualmente importante se presenta retomar la experiencia de la Encuesta sobre Tolerancia institucional y social a la VCM, a fin de lograr su institucionalización y contar con una fuente estadística de carácter oficial que aporte datos sobre la influencia de los patrones culturales patriarcales en la atención a las mujeres víctimas de violencia que acuden a la justicia. La generación de evidencia empírica sobre la prevalencia de estereotipos de género en operadores de justicia es una herramienta que puede contribuir de manera importante en la sustentación y definición de políticas de AAJ y VCM dirigidas a este sector.

RECOMENDACIONES SOBRE INCORPORACION DE OTRAS AREAS O ELEMENTOS DEL ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS MUJERES EN SITUACION DE VIOLENCIA

- (1) Las intervenciones realizadas por los diferentes sectores en materia de AAJ y VCM se

han concentrado en los servicios de la justicia especializada, relegando a un segundo lugar la cualificación de los servicios ofrecidos desde la justicia ordinaria. Con el objetivo de mejorar la calidad e integralidad de esta atención es importante invertir esfuerzos en ampliar el trabajo a otras áreas y servicios del sector justicia. Por esa razón se presenta como relevante para las organizaciones de mujeres consultadas, la necesidad de investigar la respuesta estatal en los lugares donde no llegan o tienen presencia fragmentada las políticas públicas sobre AAJ y VCM. Esa información es esencial para la definición de las demandas de las mujeres de políticas públicas efectivas que aseguren el acceso a la justicia de todas las mujeres en situación de violencia en todo el territorio nacional.

- (2) Tomando en cuenta el arduo y largo proceso de incidencia que ha debido desarrollar el movimiento de mujeres, con el apoyo de agencias de cooperación como ONU Mujeres-Brasil para lograr primero, el reconocimiento de la VCM como un problema social que requería la intervención del Estado y después, para lograr la creación y funcionamiento de las instituciones de atención especializadas a la VCM, no ha habido oportunidad de priorizar la incidencia para la aplicación de medidas de reparación a víctimas de VCM. A diez años de la Ley María da Penha (que contempla estas medidas), se hace necesaria su inclusión a fin de asegurar la aplicación de ese elemento del derecho al acceso a la justicia que asiste a las mujeres que han enfrentado violencia. Ese es un campo en el que ONU Mujeres-Brasil puede realizar un aporte significativo.

ANEXOS

Anexo 1.- Informantes claves consultados

Cargo	Institución
Representante país	ONU Mujeres
Gerente Nacional de Programas	ONU Mujeres
Coordinadora de Acceso a la Justicia	ONU Mujeres
Analista de Programa	ONU Mujeres
Gerente de Programa	ONU Mujeres
Oficial de Programa	United Nation Office on Drugs and Crime (UNODC)
Secretaria de Enfrentamiento de la Violencia contra las Mujeres (SEV)	Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SPM) del Ministerio de las Mujeres, de la Igualdad Racial y de los Derechos Humanos.
Ex -Secretaria Adjunta de la Secretaría de Enfrentamiento a la Violencia (SEV)	Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SPM) del Ministerio de las Mujeres, de la Igualdad Racial y de los Derechos Humanos.
Secretaria	Secretaría de Políticas para las Mujeres del Estado de Mato Grosso do Sul.
Coordinadora de Políticas para Mujeres	Secretaria de Políticas para Mujeres del Estado del Rio de Janeiro
Secretaria	Secretaría Municipal de Políticas Públicas para las Mujeres (Estado del Mato Grosso do Sul).
Jefa de Gabinete	Secretaria Municipal de Políticas Públicas para Mujeres (Estado del Mato Grosso do Sul).
Asesora	Secretaria Municipal de Políticas Públicas para Mujeres (Estado del Mato Grosso do Sul).
Coordinadora	Casa de la Mujer Brasileña de Campo Grande (Estado del Mato Grosso do Sul).
Gerente Administrativa	Casa de la Mujer Brasileña de Campo Grande (Estado del Mato Grosso do Sul).
Representante del sector Psico-social	Casa de la Mujer Brasileña de Campo Grande (Estado del Mato Grosso do Sul).
Vice- Procuradora General de la República	Casa de la Mujer Brasileña de Campo Grande (Estado del Mato Grosso do Sul).
Defensora Pública de Violencia Doméstica y Familiar en La CMB	Procuraduría General de la República
Comandante de Guardia Municipal	Núcleo de Defensoría de la Mujer de la Defensoría Pública del Estado Mato Grosso del Sur.
Comisaria	Casa de la Mujer Brasileña de Campo Grande (Estado del Mato Grosso do Sul).
Perita Criminal	Comisaria Especializada de la Mujer - Policía Civil de Goiás
Investigadora	Instituto General de Pericias de Rio Grande do Sul.
Representante del sector Psico-social	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.
Parlamentaria del Partido Comunista de Brasil/Minas Gerais	Congreso Nacional.

Parlamentaria del Partido de los Trabajadores (PT)	Congreso Nacional.
Jueza de Derecho del Tribunal de Justicia de São Paulo e	Poder Judiciario do Estado de São Paulo (COMESP).
Integrante del equipo de coordinación de COMESP	Coordinadora de Mujeres en Situación de Violencia Doméstica y Familiar del Poder Judiciario do Estado de São Paulo (COMESP).
Juez	Tercera Vara de Violencia Doméstica (Estado de mato Grosso do Sul
Coordinadora Ejecutiva	Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (CEPIA)
Coordinadora Ejecutiva	Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (CEPIA)
Catedrática universitaria	Centro de Estudios e Investigaciones sobre la Mujer. Universidad de Brasília
Fundadora e Integrante	Justicia y Sociedad (Rio de Janeiro)
Oficial de Programa	Fundo Elas de Investimento Social
Ex Directora	Instituto Brasileiro de Inovações Pró-Sociedade Saudavel Centro Oeste – IBISS CO
Integrante de Criola y del Grupo Asesor de la Sociedad Civil de ONU Mujeres (GASC)	Criola y GASC
Integrante	Associação Indígena Guateka Marçal de Souza y GASC
Coordinadora	Consejo Nacional de la Mujer Indígena (CONAMI)
Integrante del CONAMI y empleada de la Secretaria Municipal de las Políticas para las Mujeres	(CONAMI)
Integrante del CONAMI y empleada del Distrito Sanitario Especial Indígena.	Consejo Nacional de la Mujer Indígena
Ex integrante de Cfemea	Colegiado de Gestão do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea)
Embajadora	Embajada de Austria
Coordinadora de Comunicación Corporativa	Instituto AVON

Anexo 2.- Documentos y webs consultadas

Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE: para poner fin a la violencia contra las mujeres. *Plan Estratégico para el Acceso a la Justicia de las Mujeres (2011-2015)*. Ciudad de Panamá, Panamá.

CEDAW (2015). *Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia*. Naciones Unidas.

CEDAW. (1994). *Recomendación General 19*. Naciones Unidas.

CFEMEA e IPEA (2014). *Tolerância institucional à violência contra as mulheres*. Brasília.

CIDH (2011). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*. Organización de Estados Americanos- OEA

CIDH (2007). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Organización de Estados Americanos –OEA

CLADEM (2015). *Patrones de Violencia contra las Mujeres en América Latina y el Caribe. Informe presentado a la Relatora de la ONU sobre Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias, Rashida Manjoo*. Lima, Perú.

CNN. (2015). “*Amnistía Internacional reporta homicidios a manos de la Policía en Brasil*”.

Comissão Nacional da Verdade (2014). *Relatorio, Volumen I. República Federativa do Brasil*.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2012). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Estado de Brasil, 51º período de sesiones*.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2014). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Brasil y Adición Información suministrada por Brasil sobre el seguimiento de las observaciones finales*.

Congreso Nacional (1973). *Estatuto do Índio - Lei 6001/73*. Brasil.

Congreso Nacional (2001). *Ley 10.224 que introduz alterações ao Art . 216 -A do Código Penal para dispor sobre o crime de assédio sexual e dá outras providências*. Brasil.

Congreso Nacional (2003). *Lei 10.778, de notificação compulsória, no território nacional, dos casos de violência contra a mulher*. Brasil.

Congreso Nacional (2006). *Ley Maria da Penha. Ley número 11.340*. Brasil.

Congreso Nacional (2015) *Ley 13.104/2015 que introduz alterações ao Código Penal para dispor o crimen do feminicídio*. Brasil.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (2011). *As violências contra os povos indígenas em Mato Grosso do Sul e as resistências do bem viver por uma terra sem males dados: 2003–2010, Mato Grosso do Sul, Brasil*.

Conselho Indigenista Missionário- CIMI- (2011). *As violências contra os povos indígenas em Mato Grosso do Sul, E as resistências do Bem Viver por uma Terra Sem Males. Dados: 2003–2010*. Brasil. Disponible en línea: http://www.cimi.org.br/pub/MS/Viol_MS_2003_2010.pdf

Conselho Nacional de Justiça (2013). *O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha*. Poder Judiciário, Brasília.

DataSenado. (2013). *Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher. Secretaria de Transparência. Senado Federal. Brasil.* Disponible en línea: www12.senado.gov.br/institucional/datasenado/pesquisas/consultarpesquisa.

Donor Agreement between the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women and the Government of Austria. April 22, 2015.

Garita Vílchez, Ana Isabel. (2013). *Nuevas expresiones de criminalidad contra las mujeres en América Latina y el Caribe: Un desafío del Sistema de Justicia en el Siglo XXI.* Secretariado de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres, Ciudad de Panamá, Panamá.

Human Rights. (2013). *Situación de los Derechos Humanos de las Mujeres Afro descendientes en Brasil.* Disponible en línea: <http://hrbrief.org/2013/04/situacion-de-los-derechos-humanos-de-las-mujeres-afro-descendientes-en-brasil/>

Instituto Avon. (2013). *Pesquisa Instituto Avon/Data Popular, Percepções de los hombres sobre la violencia doméstica con la mujer.* Brasilia. Disponible en línea: <http://centralmulheres.com.br/data/avon/Pesquisa-Avon-Datapopular-2013.pdf>

Instituto Patrícia Galvão e Data Popular (2013). *Percepção da sociedade sobre violência e assassinatos de mulheres, Brasilia.*

MESECVI (2012). *Segundo Informe Hemisférico sobre la implementación de la Convención Belem do Pará. Organización de Estados Americanos.*

MESECVI (2015). *Guía práctica para el sistema de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención de Belém do Pará.* Comisión Interamericana de Mujeres – CIDH- OEA.

Ministério da Saúde (2013). *Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes.* 3ª edição atualizada e ampliada 1ª reimpressão. Brasil.

Monitoreo de la CEDAW - Acción Permanente del Movimiento de Mujeres/ Brasil. (2013). *Informe Alternativo ante el Comité de la CEDAW 2012 – 2013.* Brasil.

OACNUDH y ONU Mujeres y Campaña UNETE. (2014). *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de muertes violentas de mujeres por razones de género.*

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe (2014). *La Ley 11.340 María da Penha (2006) de Brasil: Un avance en la garantía de la autonomía física de las mujeres.* CEPAL.

ONU Mujeres (2014). ONU Mujeres, Américas y el Caribe, Resultados obtenidos 2014.

ONU Mujeres Brasil. *AnnualReportBrasil 2011.*

ONU Mujeres Brasil. *AnnualReportBrasil2012.*

ONU Mujeres Brasil. *AnnualReportBrasil2013.*

ONU Mujeres Brasil. *AnnualReportBrasil2014.*

ONU Mujeres Brasil. *Country Strategic 2014-2016.*

ONU Mujeres Brasil. *StrategicAnnualWorkplan, 2012-2013.*

ONU Mujeres. (2011). *En busca de la Justicia: El progreso de las Mujeres en el Mundo (2011-2012).*

ONU Mujeres. (2015). *Flagship Programming Initiatives.*

Organización de Estados Americanos. (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención Belém do Pará y su Estatuto de Mecanismo de Seguimiento*.

Organización de las Naciones Unidas. (1979). *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*.

Organizaciones y redes feministas y de mujeres (2012). *Informe Alternativo al 7º Informe Nacional Brasileño ante el Comité de la CEDAW 2006 – 2009*. Brasil.

Presidency of the Brazilian Republic and UN-Women. (2014). *Project “Strengthening Public Policies for Women”*. Secretariat for Women’s Policies. Brasilia. July.

Relatório Final. *Projeto: “Educação para os Direitos das Mulheres: Disseminando Conhecimento sobre a Lei Maria da Penha e seu Uso”* 2015. Fundo Elas, CEDAPS. Doador: Instituto Avon.

Secretaria de Políticas para as Mulheres, Ministerio da Justiça e Ministerio da Saúde. (2015). *Ordenanza Interministerial 288/2015: Organización e integración de la atención a las víctimas de violencia sexual para profesionales de la salud y seguridad pública*. Brasil. Disponible en línea: <http://www.compromissoeatitude.org.br/>

Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Programa “Mulher, Viver sem Violência”*. Disponible en línea: <http://www.spm.gov.br/assuntos/violencia/programa-mulher-viver-sem-violencia>.

Secretaria de Políticas para las Mujeres. (2011). *Política Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres*. (Releitura do Presidencia de la República, Brasilia).

Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. (2004). *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Presidência da República. Brasilia.

Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. (2008). *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Presidência da República. Brasilia.

Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. (2013). *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015*. (Releitura do plano 2008). Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República, Brasília.

Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. (2007). *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República, Brasília.

Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. (2011). *Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e Violência*. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Presidência da República Brasil.

Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. (2011). *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres* (Releitura do Pacto 2007). Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República, Brasília.

Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. (2011). *Política Nacional de Enfrentamento, Tráfico de Mulheres*. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Presidência da República, Brasil.

Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. (2011). *Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Presidência da República, Brasil.

Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. (2011). *Diretrizes e Ações de Enfrentamento à Violência contra a Mulheres do Campo e da Floresta*. Secretaria de Políticas para as Mulheres, Presidência da República, Brasil.

SPM/Ministério da Mulher, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos y ONU Mujeres (2016). *Diretrizes Nacionais Femicídio. para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres. Brasília.*

UNIFEM (2011): *“Education for women’s rights: disseminating knowledge about the Maria da Penha Act and how to use it”*. Project document. June.

Waiselfisz, Julio Jacobo (2015). *Mapa da Violência 2015: Homicídio de mulheres no Brasil*. FLACSO, OPAS/OMS, ONU Mulheres e SPM. 1ª Edição, Brasília-DF.

XIV Cumbre Judicial Iberoamericana (2008). *100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, Brasilia.*

Yamamoto, Aline (Conferencia). Sub-Secretaria de Enfrentamiento a la VCM, de la Secretaria de Políticas para las Mujeres. *Derechos Humanos de las Mujeres: buenas prácticas en la justicia de género*, Buenos Aires, 26 de septiembre, 2013

Páginas webs

<http://www.unwomen.org/es/news/stories/2015/3/in-brazil-new-law-on-femicide-to-offer-greater-protection>

<http://www.spm.gov.br/assuntos/violencia/pesquisas-e-publicacoes/pesquisas-e-publicacoes>

<http://www.compromissoeatitude.org.br/sobre-a-campanha/>

<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/quem-sao?limitstart=0#>

<http://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/populacao-indigena-no-brasil>

<http://www.ibge.gov.br/espanhol/>

<http://www.observatoriodegenero.gov.br/>