

# ESTRATEGIAS CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO: UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN PUERTO RICO A LA LUZ DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

## ARTÍCULO

*María Dolores Fernós\**

I. Introducción.....	63
II. Manifestaciones de la violencia de género.....	65
III. Estrategias identificadas.....	66
IV. Retos y obstáculos.....	87

### I. Introducción

La violencia de género es una realidad en Puerto Rico. Así lo es también en el resto del mundo, aunque no necesariamente en cada país se manifiesta de la misma forma o alcanza la misma magnitud. Los informes nacionales radicados por casi todos los países del mundo a los organismos especializados de la Organización de Naciones Unidas nos permiten concluir con bastante certeza que ningún país puede ni ha podido reclamar que en sus fronteras no haya existido discriminación ni violencia contra las mujeres por razón de su género. Estos informes periódicos reflejan para muchos países, sobre todo los del norte de Europa, los grandes adelantos habidos en muchas regiones del mundo donde los índices desarrollados para analizar el camino hacia la equidad por género evidencian logros extraordinarios en educación, empleo, equidad salarial, salud, longevidad, entre otros. Igualmente los informes revelan las grandes dificultades y obstáculos que han impedido adelantos en otras regiones del planeta donde a las mujeres se les margina y oprime diariamente, en ocasiones de formas extraordinariamente violentas.<sup>1</sup>

---

\* Catedrática Asociada de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, LLM de la Universidad de Columbia, Nueva York, J.D. Facultad de Derecho Universidad de Puerto Rico, Procuradora de las Mujeres del 2001 al 2007.

<sup>1</sup> Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, A 59, 281 (20 de agosto de 2004).

Reconocer la realidad de esta violencia particular y su magnitud es necesario en Puerto Rico, como lo es en cada país, como un primer paso para que nuestra sociedad tome las medidas que sean funcionales, adecuadas y que permitan una transformación hacia la creación de una sociedad de respeto y equidad entre hombres y mujeres. Por otro lado, examinar las estrategias que se han adoptado en otros países, identificar cuales de éstas han logrado reducir la violencia de género y cuáles de ellas se han implantado en Puerto Rico, es también tarea importante que permite evitar fracasos costosos en tiempo, en recursos económicos y humanos y en dolor innecesario. Es la tarea que pretende acometerse en este artículo. En el proceso examinaremos las respuestas iniciadas desde diversos estados en el descargue de sus responsabilidades afirmativas imprescindibles para garantizar esta transformación y el disfrute de la plenitud de los derechos de ciudadanía de las mujeres.

Debemos comenzar haciéndonos las preguntas esenciales: ¿Cuáles son las manifestaciones más frecuentes de la violencia de género?; ¿Cuáles son las estrategias que se han utilizado en distintos países?; ¿Cuáles los resultados de las mismas según las investigaciones de los organismos internacionales especializados?; ¿Cuáles de éstas se han utilizado en Puerto Rico?

En este esfuerzo analítico utilizaremos estudios de gran confiabilidad ya que varias entidades gubernamentales y privadas especializadas han realizado esfuerzos por identificar las manifestaciones de la violencia de género así como las estrategias que se han utilizado en diversos países y que han producido resultados positivos y adelantos significativos.<sup>2</sup> Es menester aclarar, sin embargo, que cada país con su respectiva cultura, tradiciones y condiciones económicas, sociales y hasta políticas, al analizar la posibilidad de adoptar estrategias, tiene que acomodarlas a su propia historia y posibilidades. No hay fórmulas que pueden calcarse exactas e implantarse en todos los países pero hay unas estrategias básicas que han evidenciado ser imprescindibles.

En Puerto Rico se han identificado y promovido estrategias para erradicar la violencia de género, sobre todo es sus dos manifestaciones más violentas y evidentes: en primer término, la violencia por parte de la pareja o violencia doméstica, la manifestación más letal, que provoca asesinatos, mutilaciones y agresiones de un número sustancial de mujeres anualmente y, en segundo término, la agresión sexual por parte de conocidos y desconocidos. Estas estrategias en Puerto Rico tanto como en otros países se han promovido usualmente por los movimientos feministas y por los mecanismos creados en el Estado mismo con la encomienda de promover la equidad de género y la eliminación del discrimen por género.

Lamentablemente, a la par que se realizan estos esfuerzos, algunos sectores han resistido abiertamente los mismos y han obstaculizado el proceso transformador.

---

<sup>2</sup> Informe del Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia (2003); Organización Panamericana de la Salud, *Informe Mundial sobre la violencia y la salud* (2003); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de igualdad y género.

Otros se han mantenido al margen, inertes y pasivos cuando pudieron haber sido aliados en los esfuerzos hacia el logro de la equidad. Comentaremos brevemente sobre ellos al final del trabajo.

## II. Manifestaciones de la violencia de género

Entre las entidades que han investigado y analizado esta violencia particular en diversos países alrededor del mundo se encuentra tanto la Organización Mundial de la Salud (OMS) como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), organismos especializados de la Organización de Naciones Unidas. En un ingente informe publicado en 2003 titulado Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud, la OPS establece que la violencia es un problema mundial y le dedica capítulos individuales a varias diferentes manifestaciones de la misma tales como la violencia juvenil, el maltrato hacia menores de edad, la violencia contra personas envejecidas, el suicidio y la violencia contra sí mismo, la violencia colectiva o la que surge por conflictos políticos.<sup>3</sup> Es el estudio que hemos seleccionado para realizar el análisis comparativo con Puerto Rico.

En cuanto a la violencia de género el informe dedica capítulos respectivos a las dos violencias que afectan de forma diferenciada directamente a millones de mujeres: la violencia sexual y la violencia en la relación de pareja. El capítulo 4, que específicamente analiza la violencia de la pareja, la considera una de las manifestaciones más comunes de violencia contra las mujeres. De hecho, el informe comienza expresando que “Una de las formas más comunes de violencia contra la mujer es la infligida por su marido o su pareja masculina. Esto contrasta sobremanera con la situación de los hombres, mucho más expuestos a sufrir agresiones de extraños o de conocidos que de personas de su círculo íntimo.”<sup>4</sup> Al presentar la violencia por la pareja el informe de OPS analiza todos los aspectos relacionados: los antecedentes de la violencia doméstica, la magnitud del problema alrededor del mundo, los factores de riesgo en la violencia infligida por la pareja, las consecuencias de esa violencia en quien la recibe, en sus hijos e hijas, sobre la salud física y mental y hasta en el aspecto económico. El informe analiza las estrategias adoptadas en varias partes del mundo y finaliza con una serie de recomendaciones

---

<sup>3</sup> Organización Panamericana de la Salud, *Informe Mundial sobre la violencia y la salud* (2003).

<sup>4</sup> Nancy A. Crowell & Ann W. Burgess, *Understanding violence against women* (National Academy Press 1996); Lori Heise, Jacqueline Pitanguy & Adrienne Germain, *Violence against women: the hidden health burden* Discussion Paper No. 255 (Banco Mundial 1994); Mary P. Koss, Lisa Goodman, Louise Fitzgerald, Nancy Felipe Russo, Gwendolyn Puryear Keita & Angela Browne, *No safe haven: male violence against women at home, at work, and in the community* (American Psychological Association 1994); Alex Butchart & Digby Brown, *Non-fatal injuries due to interpersonal violence in Johannesburg-Soweto: incidence, determinants and consequences* 52 35-31 (Forensic Science International 1991); Patricia Tjaden & Nancy Thoennes, *Full report of the prevalence, incidence, and consequences of violence against women: findings from the National Violence Against Women Survey* (National Institute of Justice, Office of Justice Programs, United States Department of Justice and Centers for Disease Control and Prevention 2000) citados en *Id.* en la pág. 97.

sobre las prácticas y principios en los que se deben apoyar los esfuerzos para reducir de una forma científica esta particular violencia. Analizaremos cada estrategia y presentaremos su implantación en Puerto Rico.

### III. Estrategias identificadas

#### 1. Albergues de emergencia

La investigación de la OPS encontró que una de las primeras estrategias establecidas en los países desarrollados para intervenir con la violencia contra las mujeres por parte de la pareja fueron los albergues de emergencia. Estos lugares de acogida y protección garantizan un espacio emocional y una distancia física que le permite a las mujeres agredidas protegerse físicamente mientras analizan opciones y toman decisiones sobre su vida futura y la sus hijos e hijas las cuales incluyen la decisión fundamental de si continúan o rompen la relación con el agresor. Se estima que para 1995 existían cerca de 1800 de estos albergues en todos los Estados Unidos.<sup>5</sup>

Estados Unidos, Canadá y varios países desarrollados del primer mundo fueron los primeros en los que se establecieron albergues como medida urgente de protección a las víctimas. Cabe destacar que en estos países pioneros los esfuerzos iniciales provinieron de organizaciones de mujeres y no de iniciativas gubernamentales. Con el paso del tiempo, es de rigor señalar, la necesidad de garantizar la permanencia de los albergues así como su estabilidad fiscal ha obligado a la mayoría de los albergues a solicitar apoyo económico de parte del Estado. Por esas mismas razones existen muy pocos albergues con servicios integrados en los países en desarrollo. El costo es alto y muy pocos gobiernos han comprometido sus recursos de forma consistente en este esfuerzo. Los movimientos por los derechos de las víctimas de violencia no han logrado la suficiente fuerza política para forzar la asignación de los recursos públicos para esos propósitos pese a que ubicaron el reclamo en las responsabilidades afirmativas del Estado para con las mujeres como parte de sus derechos ciudadanos planteando que la seguridad física y emocional de las mujeres y la protección de su integridad física y dignidad personal es obligación ineludible del Estado. Es una lucha, pues, inconclusa.

En el caso de Puerto Rico igualmente se identificó la necesidad de que existiera un lugar donde ubicar mujeres en riesgo. La medida tampoco surgió originalmente del Estado sino mediante la iniciativa de un pequeño grupo de hombres y mujeres feministas que estableció el primer albergue en Puerto Rico, la Casa Protegida Julia de Burgos, en 1979. Ubicada en San Juan, a Casa Julia le siguió en 1982 Hogar Ruth, ubicado en Vega Baja, producto también de la iniciativa de un grupo de feministas del área. Es necesario destacar que ambos albergues han continuado

---

<sup>5</sup> Stacey Beth Plichta, *Identifying characteristics of programs for battered women* en J.M. Leinman et al., eds. *Addressing domestic violence and its consequences: a policy report of the Commonwealth Fund Commission on Women's Health* 45 (The Commonwealth Fund 1998) citado en *Id.* en la pág. 113.

sus servicios hasta el presente. Luego de estos primeros dos centros de acogida se crearon al menos 10 más distribuidos por todo nuestro país. Aunque inicialmente fueron iniciativas comunitarias, al igual que en los Estados Unidos y otros países, los albergues en Puerto Rico reclamaron el apoyo gubernamental a su gestión aunque permanecen todos como entidades privadas que reciben fondos de varias otras fuentes.<sup>6</sup>

Estos centros ofrecen servicios y apoyo emocional y psico-social, y en ocasiones asesoramiento legal, así como intercesoras legales que acompañan y explican a las víctimas el proceso judicial. Varios albergues además han ampliado sus servicios para incluir servicios educativos y emocionales para los niños y niñas que allí se albergan así como programas de vivienda transitoria y adiestramiento para posibilitarle a las mujeres el desarrollo de destrezas que les permitan una vida económicamente independiente. Todos los servicios que ofrecen son gratuitos.

## 2. Reformas de los sistemas jurídicos

Casi todos los países examinados en las investigaciones de los organismos internacionales han adoptado como estrategia fundamental la reforma jurídica, es decir, la elaboración y aprobación de normativas en el ordenamiento legal para penalizar el maltrato de la pareja.<sup>7</sup> No debe sorprender. Las leyes son, como sabemos, poderosos instrumentos de orientación de la conducta humana. Por ello queremos decir que son mecanismos necesarios y esenciales cuando se intentan lograr transformaciones en la sociedad. Pero, sabemos también, que mediante la aprobación de normativas jurídicas no se logran de forma automática, como por arte de magia, cambios en las conductas que hemos aprendido y repetido por años. Aunque poderosos instrumentos para lograr cambios sociales, sobre todo si pretenden alterar las formas en las que nos hemos conducido en el pasado y nos conducimos en el presente, las normativas jurídicas por sí solas no son suficientes. Nunca lo han sido. Es necesario tomar varias medidas, utilizarse variadas estrategias de forma consistente y por plazos extensos de tiempo en el que se involucren significativos sectores sociales para que se logre el objetivo de alterar los patrones de conducta aprendidos y repetidos. Es decir, que una sola medida, aunque disponga de sanciones penales ante su incumplimiento o violación, no puede lograr un cambio de gran magnitud. El Informe Mundial de la OPS específicamente determinó que “. . . si no se despliegan esfuerzos incesantes

---

<sup>6</sup> Reciben fondos de entidades como Fondos Unidos que agrupa diversas entidades como Fundación Banco Popular de Puerto Rico, Fundación Ángel Ramos, Fundación Fonalledas y actos de recaudación de fondos.

<sup>7</sup> P. Ramos Jiménez, *Philippine strategies to combat domestic violence against women* (Manila, Task Force on Social Science and Reproductive Health, Social Development Research Center, and De la Salle University 1996); A. Mehrotra, *Gender and legislation in Latin America and the Caribbean* (Nueva York, Oficina Regional para América y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1998) citado en Organización Panamericana de la Salud, *supra* n. 3 en la pág. 114.

para cambiar la cultura y las prácticas institucionales, la mayoría de las reformas legales y normativas surten poco efecto”.<sup>8</sup> Pese a estas reconocidas limitaciones, una de las estrategias más importantes para lograr transformaciones sociales sigue siendo reformar el ordenamiento jurídico existente y sustituirlo por otro que varíe las premisas articuladas de forma expresa, así como las inarticuladas que subyacen a éstas. Así se apoya la construcción de nuevas visiones sociales diferentes, con valores humanos diferentes. Siguiendo esta premisa, de 1990 al 2000 sobre 24 países, en América Latina y América Central solamente, formularon leyes contra la violencia de la pareja en un esfuerzo concertado por enviar un mensaje de que la violencia de género es un asunto legítimo de acción gubernamental. Las reformas más comunes incluyen la penalización del maltrato, sexual y psíquico.<sup>9</sup>

Un examen de los mecanismos utilizados por la Organización de Naciones Unidas y por sus organismos especializados regionales refleja claramente que todos los países que han transformado sus sistemas en lo económico, social o político han tenido que forzosamente alterar sus sistemas jurídicos. La estrategia de convocar Conferencias Internacionales sobre asuntos que requieren profundas transformaciones en los países miembros es un valioso ejemplo. Luego de las Conferencias formales convocadas por la ONU se intenta que las reflexiones culminen con la aprobación de declaraciones que se consensuan en largos y difíciles procesos de negociación en los que los países calibran con sumo cuidado el lenguaje, toda vez que en tanto en cuanto suscriban la Declaración, el país se compromete, y así su prestigio y su palabra, con su contenido. Ese contenido sustantivo es importante porque usualmente implica que el país se obliga a realizar los cambios necesarios para alcanzar el resultado al que se ha comprometido. Por ello, casi siempre el resultado es que el país que ha signado una Declaración termina alterando sus normativas jurídicas para adecuarlas a su compromiso internacional.

Reconociendo la grave situación de violencia contra las mujeres sobre todo de parte de su pareja, muchas mujeres en Puerto Rico desde diversos escenarios laboramos duramente para lograr la aprobación de un estatuto que estableciera como política pública sancionar esa violencia por género en la relación de pareja a la par que establecía medidas para caminar hacia su eventual erradicación.

Pero alterar visiones, percepciones, prejuicios que han perdurado por siglos en los imaginarios colectivos y que se refuerzan continuamente mediante otras influencias formales e informales no son tareas fáciles ni se logran en cortos espacios de tiempo. Requieren, además de cambios jurídicos, paciencia, consistencia y voluntad política así como la colaboración comprometida de muchos sectores sociales.

En el caso de Puerto Rico, el movimiento feminista identificó desde muy temprano la necesidad de utilizar el ordenamiento jurídico como un instrumento de transformación aunque consciente de que el mismo no era suficiente y que

---

<sup>8</sup> Organización Panamericana de la Salud, *supra* n. 3 en la pág. 113.

<sup>9</sup> *Id.* en la pág. 114.

se requerían de otras medidas paralelas para obtener los resultados deseados. Reconociendo el derecho como instrumento educativo, la Comisión de Asuntos de la Mujer, \* apoyada por el movimiento feminista organizado en una entidad sombrilla, la Coordinadora Paz para la Mujer, creada en 1989 para unir los esfuerzos en apoyo a una legislación que penalizara la violencia en la relación de pareja, elaboró un proyecto de ley que propuso la creación de cinco delitos graves con penas de uno a 15 años: maltrato, maltrato agravado, amenaza, restricción de libertad y agresión sexual conyugal. La medida también propuso la creación de un instrumento civil para lograr el alejamiento o separación física inmediata entre la persona agresora y la víctima. Aunque la ley se redactó en términos inclusivos para proteger toda persona de la violencia de su pareja, la exposición de motivos expresó que las estadísticas evidenciaban sostenidamente que la mayoría de las víctimas de la violencia de la pareja eran mujeres.

Ese esfuerzo transformador en la estructura legal en Puerto Rico enfrentó grandes obstáculos desde sus inicios tanto en la aprobación de la ley como posteriormente en su implantación. La Ley 54 del 15 de agosto del 1989, Ley para la Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica, se aprobó al filo de la medianoche en el último día de la sesión legislativa en 1989 luego de intensos cabildes de las organizaciones de mujeres, de la intervención y respaldo de algunos líderes legislativos, de la Comisión para los Asuntos de la Mujer y pese a contar con el aval del Gobernador. Hubo fuerte resistencia de legisladores de los dos partidos principales y poca confianza en la representación legislativa del tercer partido quienes dudaban de la efectividad del mecanismo que se pretendía aprobar.

Uno de los mayores esfuerzos de las organizaciones feministas y del mecanismo nacional para las mujeres se dirigió a lograr que la violencia de la pareja no se mantuviera como un problema personal, limitado al ámbito privado de la familia en el cual la víctima no tiene protección alguna, sino que se convirtiera en un asunto legítimo de interés del Estado, propio del debate público, necesitado de legislación y atención especializada. En gran medida la estrategia ha sido exitosa. Pese a que todavía persisten algunos espacios sensacionalistas es evidente que la violencia de género es un tema que se discute en foros profesionales, académicos y políticos y que inclusive en los últimos años, se ha discutido en el Mensaje del Estado del País que el Gobernador ofrece a la Asamblea Legislativa todos los años.

La Ley 54 inició, sin embargo, su vida con grandes desventajas. Pese al compromiso ejecutivo de respaldar su aprobación, no se le asignaron dineros para articular el andamiaje necesario para lograr un cambio social de la envergadura que se proponía. No se asignaron dineros, por ejemplo, para comenzar un programa de adiestramientos para el personal gubernamental encargado de implantarla tales como policías, jueces, fiscales, funcionarios de salud pública y del sistema de educación pública. Tampoco se asignaron dineros para campañas sostenidas de educación

---

\* Véase Apéndice I.

ciudadana explicando la ley y sus instrumentos civiles y penales para que sirviera de mecanismo de prevención. Pese a esta evidente falla, las organizaciones de mujeres aceptaron esta condición ante su interés de que se aprobara la legislación y ante la preocupación de que no se presentara otra ocasión con mejores posibilidades de lograr la aprobación de la ley.

Posteriormente desde la Oficina de la Procuradora entre 2004 al 2007 se prepararon varios proyectos de ley mediante los cuales se propusieron enmiendas a la Ley 54 producto de procesos de consultas en los que participaron víctimas, representantes de albergues, miembros de la judicatura e integrantes del movimiento feminista. En estos procesos participativos se identificaron escollos prácticos que dificultaban los propósitos de la ley. Las enmiendas se dirigieron en esa dirección. Así, por ejemplo, se amplió en término de cinco días entre la primera vista de petición de Orden de Protección y la segunda para permitir el emplazamiento de la persona querellada y evitar pérdidas de tiempo que resultaban en frustraciones y la prohibición de expedición de órdenes de protección recíprocas sin previa notificación, entre otras. También durante ese periodo se aprobaron otras medidas legislativas para hacer más efectivos los remedios penales y civiles tales como la aprobación de factores que deben tomarse en consideración al disponer de relaciones paterno-filiales cuando los menores se encuentran refugiados con sus madres fuera del hogar.\*

### 3. Adiestramiento de funcionarios

Uno de los problemas identificados frente a esta estrategia de reformar la normativa jurídica es que muchos funcionarios encargados de ponerlas en vigor son renuentes a aplicarlas y comparten en gran medida los mismos prejuicios que predominan socialmente. Por ello, otra importante estrategia identificada en la investigación de la OPS, surgida como respuesta a las exigencias de la sociedad civil en favor de acciones específicas para atajar la violencia de la pareja, lo ha sido el adiestramiento de policías, fiscales, funcionarios de los tribunales y de otras agencias públicas que intervienen con las víctimas de agresiones, amenazas y maltratos de parte de sus parejas, incluyendo los niños y niñas de las mujeres agredidas, amenazadas o en riesgo.<sup>10</sup> En el caso de Puerto Rico esta estrategia se identificó tempranamente por la Comisión de Asuntos de la Mujer y comenzó a implantarse con integrantes de la Policía de Puerto Rico estructurándose adiestramientos que ofrecía el personal de la Comisión.

Con la firma por el Presidente Clinton de la legislación federal intitulada Violence Against Women Act en 1994 (como parte de una legislación mayor llamada Violent Crime Control and Law Enforcement Act), por primera vez se reconoció por el Congreso de los EEUU la existencia de una grave situación de violencia contra

---

\* Véase, a estos efectos, Apéndice II.

<sup>10</sup> *Id.*



las mujeres que afectaba de forma significativa a la sociedad norteamericana y que ameritaba de medidas específicas. Esta legislación federal creó varios delitos graves, reconoció la validez en cada estado de las órdenes de protección que se expidieran en cualquiera de los estados o territorios y se autorizó la asignación de fondos federales para los estados y territorios, incluyendo a Puerto Rico, para aumentar los servicios a las mujeres víctimas de violencia.<sup>11</sup> Por fin, se contó con un presupuesto que, aunque limitado e insuficiente, permitía brindarle atención a las necesidades urgentes de adiestramiento del personal de la estructura gubernamental.

Entre las actividades prioritarias para el uso de estos fondos se identificaron los adiestramientos no tan solo de los y las policías, sino de fiscales y jueces. Estos fondos, autorizados inicialmente solo por un periodo de 5 años, se han mantenido por 25 años mediante subsiguientes autorizaciones de extensiones por parte del Congreso al comprobarse, que aunque se evidenciaba una reducción, prevalecía aún la violencia de género y la necesidad de fortalecer las respuestas institucionales y los servicios a las víctimas.

Estos fondos federales se obtienen mediante la radicación de propuestas anuales en las que se especifican, siguiendo las pautas establecidas anualmente por el Congreso y por el Departamento de Justicia de los EEUU, los usos que se le darán a los mismos. La Comisión de Asuntos de la Mujer fue la entidad gubernamental que recibió los fondos VAWA desde 1996, responsabilidad que luego se traspasó a la entidad gubernamental sucesora de la Comisión, la Oficina de la Procuradora de las Mujeres, creada en 2001 mediante la ley 20 de 11 de abril.

Como resultado del recibo de estos fondos y de gestiones realizadas desde la CAM/OPM se crearon módulos de adiestramientos, no tan solo para estos funcionarios de la Policía de Puerto Rico sino para que recibieran adiestramientos fiscales y otro personal de distintas dependencias del Departamento de Justicia así como jueces, juezas y personal administrativo de la Rama Judicial, incluyendo alguaciles y personal administrativo y secretarial.

La creación de la Academia Judicial dentro de la Rama Judicial y la estructuración de un currículo formal que incluye el tema de género, para el beneficio de los y las jueces de nuevo nombramiento y para la educación continua de los que ya ejercen sus funciones, ha sido un paso de avance significativo. Lamentablemente nunca se logró que la Rama Judicial hiciera mandatoria la asistencia de los jueces y juezas a estos adiestramientos sino que la asistencia a los mismos ha dependido de la voluntariedad de los jueces y juezas. Como resultado de esta política mayoritariamente asisten a los talleres sobre violencia de género y discrimen por género precisamente los miembros de la judicatura con mayor sensibilidad hacia la problemática del discrimen y la violencia de género y quedan sin recibirlo quienes no muestran interés o inclusive rehusan adiestrarse sobre el tema.

---

<sup>11</sup> Pub. L. No. 103-322, §§ 40001-40703, 108 Stat 1796 (1994).

La estrategia de propiciar adiestramientos no se limitó, en el caso de Puerto Rico, a los adiestramientos a policías, fiscales y jueces. Desde la Comisión de Asuntos de la Mujer y posteriormente desde la Oficina de la Procuradora de las Mujeres<sup>12</sup> se elaboraron materiales educativos que se incorporaron, aunque limitados a varios talleres, en los currículos de la Academia de la Policía, con el propósito de que los y las cadetes que allí se forman para ingresar en la fuerza policiaca reciban contenidos que les sensibilicen sobre los temas de equidad y derechos humanos de las mujeres y sobre el contenido de manuales y protocolos de atención y manejo de estos casos. Estos protocolos, es de rigor resaltar, se prepararon por funcionarios de la Procuraduría y de la Policía.

Igualmente se desarrollaron materiales educativos sobre estos temas para maestros y maestras del sistema de educación pública. Para garantizar su continuidad y su incorporación a las actividades curriculares y extracurriculares de los educadores en los salones de clases se oficializó su uso mediante la firma de acuerdos interagenciales entre la Oficina de la Procuradora de las Mujeres y el Departamento de Educación mediante los cuales personal de la Procuraduría ofrecía los talleres educativo a los y las maestras y diseñaba los materiales educativos.

Por otro lado, mediante legislación aprobada en 1996 se ordenó la creación de protocolos que debe cumplir a cabalidad el personal que ofrece los servicios de salud en las instituciones hospitalarias del Departamento de Salud y en hospitales privados. El cumplimiento con estos protocolos de manejo de casos es requisito para mantener la acreditación que emite el Departamento de Salud a los hospitales.<sup>13</sup>

#### **4. Tribunales especializados**

Otra estrategia contra la violencia por la pareja identificada en las investigaciones de la OPS ha sido el establecimiento de tribunales especializados en violencia doméstica. Además de la aprobación de nuevas leyes para penalizar la violencia doméstica en algunos países se han establecido tribunales especializados como parte de su implantación.<sup>14</sup> En Estados Unidos y otros países desarrollados se han establecido estos foros con personal especializado para atender específicamente estos asuntos reconociendo la complejidad del problema y de su solución ya que están envueltos lazos biológicos y familiares profundos, sentimientos positivos y negativos, visiones culturales, así como dependencias económicas y emocionales, algunas creadas por las estructuras sociales establecidas por siglos y otras por vínculos sentimentales, que requieren del conocimiento, no tan solo de las normativas jurídicas vigentes, sino de las ciencias de la conducta humana.

---

<sup>12</sup> Véase Apéndice I.

<sup>13</sup> Ley Núm 226-1996, 24 L.P.R.A. §§ 3221-3225.

<sup>14</sup> Organización Panamericana de la Salud, *supra* n. 3 en la pág. 114.

Ha sido en EEUU donde se han establecido la mayor parte de estos tribunales producto a su vez de unas investigaciones realizadas (sobre todo para la década de 1980) para identificar la existencia de discrimen por razón de género en los tribunales. En la mayoría de los estados norteamericanos se crearon comisiones investigativas sobre el discrimen por género integradas por jueces y juezas, fiscales, representantes de la academia y de la profesión legal así como especialistas de otras ramas como la sociología, la psicología y el trabajo social. Los hallazgos de estas investigaciones provocaron cambios institucionales de envergadura entre los cuales destacó la creación de los tribunales especializados. Aunque es de notar que ha habido pocas evaluaciones de su efectividad e impacto, la Academia Nacional de las Ciencias en Estados Unidos concluyó que “. . . las pruebas anecdóticas indican que las unidades especializadas y las reformas integrales en los departamentos de la policía, fiscalías y los tribunales especializados han mejorado la experiencia de los niños y las mujeres maltratadas”.<sup>15</sup>

En Puerto Rico desde 1989 abogadas feministas habían realizado gestiones con los jueces presidentes del Tribunal Supremo, Sres. Víctor Pons y José A. Abreu García para la creación de una comisión que investigara si existía discrimen por razón de género en la Rama Judicial. En 1993 finalmente se creó la Comisión Judicial Especial para Investigar el Discrimen por Género en los Tribunales. La Comisión elaboró un plan de trabajo que incluyó entrevistas, visitas a tribunales, vistas públicas y el examen de sentencias y documentos judiciales. Dos años después, en 1995, entregó un voluminoso informe el cual fue presentado ante la Conferencia Judicial convocada para ese año. Entre los temas estudiados fue precisamente el manejo en los tribunales de los casos de violencia doméstica. Es de rigor resaltar que al momento del estudio de esta Comisión, la ley penalizando la violencia doméstica llevaba sólo cuatro años de aprobada y ni el personal de la Rama Judicial, ni del ministerio fiscal, y mucho menos la profesión legal en general, habían recibido adiestramiento de clase alguna sobre esta compleja problemática. Una de las recomendaciones del Informe de la Comisión, luego de concluir que habían fallas e inadecuaciones en el manejo y atención de estos casos, fue no tan solo la necesidad de estructurar adiestramientos para el personal de la Rama Judicial, para la profesión legal en general y una revisión de los currículos académicos en las facultades de Derecho para incorporar la perspectiva de género, sino el establecimiento de salas especializadas de violencia doméstica.

La primera sala, sin embargo, tuvo que esperar años. No fue sino hasta 2006 que se estableció la primera en el Centro Judicial de San Juan bajo la incumbencia del Juez Presidente del Tribunal Supremo Federico Hernández Denton quien mostró un interés especial en lograr su establecimiento y garantizar su adecuada implantación.

---

<sup>15</sup> R.A. Sansone, M.W. Wiederman & L.A. Sansone, *Healthcare utilization and history of trauma among women in a primary care setting* 12, 165-172 (Violence and Victims 1997) citado en Organización Panamericana de la Salud, *supra* n. 3 en la pág. 112.

Posteriormente se han establecido dos salas especializadas adicionales en los Centros Judiciales de Bayamón y Utuado respectivamente. En abril del 2010, el Juez Presidente emitió una Orden Administrativa que estableció formalmente en la Rama Judicial el Programa de Salas Especializadas en casos de Violencia Doméstica ordenando la expansión del mismo a todas las regiones judiciales. Adicionalmente, desde 2006, por acuerdos con la Procuraduría de las Mujeres y con organizaciones que brindan servicios de orientación a mujeres víctimas de la violencia de pareja, existen espacios en todas las regiones judiciales, para los servicios de apoyo que éstas brindan gratuitamente.

Se hace necesario aclarar que el establecimiento de tribunales especializados ha venido acompañado de una posición consensuada de que la violencia contra la pareja no debe tramitarse utilizando los mecanismos alternos para la solución de disputas puesto que éstos no son adecuados para situaciones donde existe entre las partes un claro desbalance de poder. En países en desarrollo donde, por las limitaciones de los presupuestos asignados se han establecido mecanismos informales de intervención, se ha comprobado que se han convertido en mecanismos conciliatorios donde a través de la mediación se tiende a colocar el bienestar de las mujeres por debajo del interés en mantener la unidad familiar.<sup>16</sup>

En Puerto Rico, la Oficina de Administración de los Tribunales en su Manual de Normas y Procedimientos para los Centros de Mediación estableció, en su norma 4.03 (1) los tipos de casos no admisibles para el proceso de mediación entre los que se incluyen las “controversias familiares”. Se ha entendido que entre éstas se incluye la violencia de la pareja.

## 5. Arrestos mandatorios

Otra medida que se ha establecido en varios países y estados de Estados Unidos ha sido la aprobación de leyes que dispongan de arrestos mandatorios. Estas medidas comenzaron a surgir cuando los adiestramientos de policías no fueron suficientemente efectivos a corto plazo y se necesitaban medidas que garantizaran mayor protección a las víctimas así como mayores restricciones a los agresores.<sup>17</sup> Los adiestramientos tomaban periodos de tiempo extremadamente largos si se pretendía adiestrar a todos los integrantes de la fuerza policiaca sobre todo cuando hay una fuerza policiaca de gran tamaño, (en Puerto Rico nada más, por ejemplo, hay cerca de 20,000 policías) y por la poca evidencia de una marcada modificación en la práctica policial. Los esfuerzos se encaminaron a buscar mecanismos legales

---

<sup>16</sup> N. Mitra, *Best practices among response to domestic violence: a study of government and non-government response in Madhya Pradesh and Maharashtra [borrador]* (International Center for Research on Women 1998) citado en Organización Panamericana de la Salud, *supra* n. 3 en la pág. 114.

<sup>17</sup> Organización Panamericana de la Salud, *supra* n. 3 en la pág. 114.

que obligaran a la policía a intervenir de forma más activa en los casos de violencia doméstica. Uno de estos mecanismos lo ha sido el arresto mandatorio. A partir de un programa piloto en 1984 en EE.UU. que evidenció éxito se generalizó la aprobación de medidas que garantizaran intervenciones más activas de parte de la policía estableciéndose el mecanismo del arresto obligatorio.<sup>18</sup>

Las investigaciones realizadas en Estados Unidos han evidenciado una interesante variedad de resultados dependiendo de unas circunstancias específicas. Las primeras investigaciones reflejaron que luego de un arresto mandatorio se reducían a la mitad los riesgos de nuevas agresiones hasta por periodos de varios meses. Sin embargo, investigaciones criminológicas han profundizado en las diferencias sociales y han hallado que la efectividad de este instrumento depende en gran medida de las circunstancias personales de los agresores. Aquellos agresores que tienen posición social, empleo o reputación que puede afectarse responden mejor al riesgo de un arresto mientras que aquellos que viven al margen de la ley, que están desempleados o vivían en comunidades marginales de alto desempleo respondían de forma opuesta con un incremento en la violencia y el maltrato.<sup>19</sup>

Debe destacarse en este momento que una decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en 2000, *Castle Rock v. González* movilizó a grupos de mujeres de diferentes estados a obligar a la revisión de sus legislaciones estatales sobre arrestos mandatorios al decidir el Tribunal Supremo de Estados Unidos que las disposiciones de arrestos mandatorios no deben interpretarse como mandatos inexorables a un arresto puesto que ha sido un entendido y una práctica general que la policía siempre tiene un nivel de discreción al decidir si arrestar o no a una persona.<sup>20</sup>

La Sa. González había radicado la demanda contra la policía en este caso por la muerte de sus tres hijas, luego de que su ex esposo se las llevó de la residencia materna pese a estar vigente una orden de protección en su contra que le impedía acercarse a las niñas. Debido a esta decisión la Sa. González radicó una querrela formal ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos contra el gobierno de los Estados Unidos por negligencia en la protección de ella y sus hijas al negarse a hacer efectivo el arresto de su ex esposo por la violación a una orden de protección que bajo la ley de Colorado conllevaba un arresto mandatorio. El pasado 21 de julio del 2011 la Comisión emitió su informe en el cual hizo recomendaciones al gobierno norteamericano para mejorar las respuestas institucionales hacia las mujeres víctimas de violencia de género. Pese a que el gobierno norteamericano respondió inicialmente solicitando tiempo para responder y el mismo le fue

---

<sup>18</sup> L.W. Sherman & R.A. Berk, *The specific deterrent effects of arrest for domestic assault* 49, 261-272 (American Sociological Review 1984) citado en *Id.* en la pág 115.

<sup>19</sup> E. Marciniak, *Community policing of domestic violence: neighborhood differences in the effect of arrest* (University of Maryland 1994); L.W. Sherman, *The influence of Criminology on criminal law: evaluating arrests for misdemeanor domestic violence* 83, 1-45 (Journal of Criminal Law and Criminology 1992) citado en Organización Panamericana de la Salud, *supra* n. 3 en la pág. 115.

<sup>20</sup> *Castle Rock v. González*, 545 U.S. 748 (2005).

otorgado, pasado el término no hubo respuesta por lo que la Comisión, de acuerdo a sus normas, declaró el asunto pendiente e hizo público el informe a la comunidad internacional.<sup>21</sup>

En Puerto Rico la Ley 54 del 15 de agosto del 1989 dispuso en su artículo 2.8 que la violación a una orden de protección expedida por un tribunal constituiría un delito menos grave.<sup>22</sup> Pese a esta específica disposición, la práctica generalizada era que la policía no arrestaba al recibir una querrela por la violación de una orden de protección sino que citaba al presunto agresor al cuartel policiaco para una o dos semanas luego de la violación a la orden. Esta práctica colocaba en mayor peligro a las víctimas que radicaban la querrela puesto que dejaba en libertad al agresor y sin protección a la víctima ante una persona que había demostrado con sus actos una falta de control o una ausencia clara de respeto hacia una orden expedida por un tribunal.

Para atender este problema, la Oficina de la Procuradora de las Mujeres durante el año 1995 preparó y gestionó ante la Asamblea Legislativa y el Gobernador la aprobación de una ley para enmendar el artículo 2.8 de la Ley 54 a los fines de que la violación a las órdenes de protección constituyera un delito grave (de tercer grado en su mitad inferior) lo cual conlleva, según la normativa policial, el arresto mandatorio.<sup>23</sup>

La efectividad de esta medida se desconoce ya que no se han realizado estudios que muestren si efectivamente la policía está cumpliendo con la ley, es decir, si están realizándose arrestos ante la violación de las órdenes de protección. Tampoco se conoce las penas impuestas y el cumplimiento de los plazos carcelarios, si alguno.

## 6. Unidades especializadas en policía y fiscalías

En varios países, junto al establecimiento de tribunales especializados, también se han establecido unidades especializadas tanto en la policía como en las fiscalías para atender las querrelas y casos de violencia doméstica.<sup>24</sup> El reclamo para el establecimiento de estos entes especializados parte de la premisa de que sólo con personal adiestrado específicamente en el tema podría garantizarse el manejo adecuado de los mismos. El supuesto subyacente responde al hecho de que las personas que ocupan posiciones públicas en la policía y en el ministerio fiscal también han recibido las influencias formales e informales de una sociedad machista que jerarquiza los sexos y establece roles marcadamente diferenciados por el género. Por ello, comparten visiones sociales y prejuicios que no se superan por la mera aprobación de un nuevo estatuto que intenta alterar esos presupuestos.

---

<sup>21</sup> *Jessica Lenahan (Gonzales) v. Estados Unidos*, Informe No. 80/11, Caso Núm. 12. 626. Véase [www.oas.org/es/cidh/.../2011/USPU12626ES.doc](http://www.oas.org/es/cidh/.../2011/USPU12626ES.doc) (accedido el 23 de abril de 2012).

<sup>22</sup> Ley Núm. 54-1989, 8 L.P.R.A. §§ 601 *et. seq.*

<sup>23</sup> Ley Núm. 165-2005, 8 L.P.R.A. §§ 601 *et. seq.*

<sup>24</sup> Organización Panamericana de la Salud, *supra* n. 3 en la pág. 115.

En algunos países inclusive se ha intentado con una especial modalidad en la cual los integrantes de estas unidades especializadas son exclusivamente mujeres con el propósito de facilitar de este modo el acercamiento de las mujeres víctimas quienes por razones culturales no le relatarían a policías varones situaciones de su vida íntima. Cuarteles y comisarías atendidos exclusivamente por mujeres policías se han establecido en Brasil, India y otros países de América Latina y Asia. Las investigaciones revelan un marcado incremento en el número de mujeres que acuden a las mismas lo cual refleja la adecuación de aprobar medidas que tomen en cuenta las sensibilidades culturales en las diferentes regiones. Un problema significativo, sin embargo, resultó de estas iniciativas. La restante fuerza policial tendía a desentenderse de los casos de violencia de la pareja pues no era de su jurisdicción, reforzándose de este modo el que el problema era un asunto de mujeres y no un problema social legítimo de atención gubernamental.<sup>25</sup>

En Puerto Rico se establecieron unidades especializadas de violencia doméstica en la Policía gestión en la que fue instrumental la Comisión de Asuntos de la Mujer. La primera Unidad Especializada de la Policía se estableció en la Comandancia de Caguas a finales de la década del 1980. Posteriormente, y sobre todo luego del recibo de los fondos federales bajo la ley VAWA, se establecieron unidades a través de todas las regiones policíacas coordinadas a nivel central por un oficial de rango superior. Estas unidades especializadas están integradas por agentes de ambos sexos que deben recibir adiestramiento y a quienes la Oficina de la Procuradora de las Mujeres desde 2001 le asignó equipo para facilitar sus intervenciones. Los equipos incluyeron cámaras digitales para que pudieran fotografiar a las víctimas y las escenas en el momento de la intervención y evidenciar así las señales de agresiones físicas o de daños a propiedad.

La Oficina de Violence Against Women en el Departamento de Justicia de los Estados Unidos había identificado que las fotos de las víctimas evidenciando sus golpes tenían un efecto importante sobre jueces y jurados al presentarse en los procesos judiciales ya que al momento de éstos, meses después, ya las marcas habían desaparecido de los rostros de las mujeres agredidas y, sin las fotos, no se podía juzgar la severidad de las lesiones. Por otro lado, las fotos tenían también el efecto de recordarles a las víctimas el dolor y la humillación sufrida y esto hacía que éstas estuvieran más inclinadas a testificar y ser mejores testigos.

Adicionalmente, la Procuraduría utilizó de los fondos VAWA para asignarles teléfonos celulares a las unidades especializadas articulándose de esa forma una red

---

<sup>25</sup> Mitra, *supra* n. 14; S. Larrain, *Curbing domestic violence: two decades of activism* en A.R. Morrison, M.L. Biehl, *Too close to home: domestic violence in the Americas* 105-130 (Banco Interamericano de Desarrollo 1999); V. Poonacha, D. Pandey, *Response to domestic violence in Karnataka and Gujrat* en N. Duvvury, *Domestic violence in India* 28-41 (International Center for Research on Women 1999); S. Hautzinger, *Machos and policewomen, battered woman and anti-victims: combating violence against women in Brazil* (John Hopkins University 1998) citados en Organización Panamericana de la Salud, *supra* n. 3 en la pág. 114-116.

de comunicación que les permitía comunicarse con la Procuraduría y los albergues para que pudieran realizar coordinaciones de servicios de emergencia durante las 24 horas del día.

## 7. Órdenes de alejamiento o de protección

Una de las medidas que ha sido incluida en casi todas las revisiones de los sistemas jurídicos que han ocurrido en Estados Unidos, América Latina y Europa ha sido la del mecanismo de la orden de alejamiento u orden de protección.<sup>26</sup> Este es un mecanismo de naturaleza civil que pretende establecer tiempo y distancia entre la persona agresora y la víctima. Se entiende una medida de gran eficacia toda vez que estableciendo ambas se imposibilitan las agresiones físicas, muertes y mutilaciones, es decir, las manifestaciones más letales de la violencia de género.

A través de este mecanismo no se requiere la radicación de denuncias de índole penal, ni prestaciones de fianzas, y tampoco se afecta el expediente criminal de la persona contra la cual se emite, siempre y cuando cumpla con los contenidos sustantivos de las mismas. Las órdenes, además de establecer la distancia entre las partes por un periodo de tiempo, pueden incluir la orden de abandonar la vivienda y contener disposiciones provisionales sobre custodias de menores así como de pensiones alimenticias para éstos. En varios países permiten que los jueces y juezas dicten órdenes para que la persona agresora se someta a tratamiento de diversa índole: abuso de alcohol, uso de sustancias controladas, descontrol de emociones, etc.<sup>27</sup>

Las investigaciones realizadas sobre la efectividad de las órdenes civiles de protección han reafirmado que logran detener las agresiones físicas por periodos significativos.<sup>28</sup> Sin embargo, nuevamente se refleja que las órdenes de alejamiento tienen poco efecto sobre hombres con antecedentes penales graves o con aquellos que viven en la marginalidad legal. Un efecto significativo evidenciado es que las mujeres que reciben una orden en su protección evidencian un aumento en su sentido de estima propia.<sup>29</sup>

En Puerto Rico la orden de protección ha sido el mecanismo más utilizado por las mujeres víctimas de violencia doméstica. Un promedio de 30,000 órdenes se solicitan al año en los tribunales del país de los cuales se expiden cerca de 20,000.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Organización Panamericana de la Salud, *supra* n. 3 en la pág. 115.

<sup>27</sup> *Id.*

<sup>28</sup> A. Harrell & B. Smith, *Effects of restraining orders on domestic violence victims* en E.S. Buzawa & C.G. Buzawa, *Do arrests and restraining orders work?* (Sage 1996) citado en Organización Panamericana de la Salud, *supra* n. 3 en la pág. 115.

<sup>29</sup> S. Keilitz et al., *Civil protection orders: victims' views on effectiveness* (National Institute of Justice 1998); K. Little et al., *assessing the justice system response to violence against women: a tool for communities to develop coordinated responses* (Pennsylvania Coalition Against Domestic Violence 1998) citados en Organización Panamericana de la Salud, *supra* n. 3 en la pág. 115.

<sup>30</sup> Maricarmen Rivera Sánchez, *Victimas con las manos vacías*, El Vocero, 4 (8 de abril de 2012).



Ya que el proceso de expedir una orden de protección depende de la evaluación del juez o jueza sobre si los hechos ameritan la expedición de una orden de alejamiento y se tiene poca información adicional a la que pueda relatar la víctima para ayudar al juez o jueza a emitir una orden que calibre su necesidad (pues la persona agresora puede decidir callar amparada en su derecho constitucional a no autoincriminarse), se han elaborado unos mecanismos que le permiten al juzgador apoyo en su tarea. Por ejemplo, la Oficina de la Procuradora de las Mujeres en 2007 asignó fondos bajo VAWA a la Oficina de Administración de los Tribunales para la elaboración de un Libro de Estrado para Jueces que contiene una lista de factores que le permiten al juez hacer preguntas para identificar la letalidad de una persona. Los factores han sido identificados en múltiples investigaciones y se refieren a: expediente criminal que contenga delitos de violencia o que denoten marginalidad legal, posesión o uso de armas legales o ilegales, abuso de alcohol o sustancias controladas, casos previos de violencia contra anteriores parejas, entre otros.

Para que este proceso de identificar incidentes previos de violencia con parejas anteriores pudiera examinarse utilizando elementos fidedignos, la Oficina de la Procuradora de las Mujeres también asignó fondos a la Oficina de Administración de los Tribunales en 2006 para la elaboración de una Registro Centralizado y Automatizado de Órdenes de Protección. El Registro contendría información de todas las órdenes de protección emitidas por todos los tribunales a través de todo Puerto Rico que forma tal que todos los jueces pudieran tener ante sí información sobre si una determinada persona tenía antecedentes previos de orden de protección expedida en su contra o inclusive una Orden vigente, que lo señalara como persona violenta contra quien debía emitirse una orden de alejamiento. Esta información resulta vital sobre todo tomando en consideración que en muchas ocasiones esa información sobre órdenes previas podía inclusive desconocerse por la víctima que al momento solicitaba la orden.

Pese a las gestiones realizadas para la elaboración de este escrito, desconocemos si se ha realizado investigación alguna sobre cuántos casos se han radicado por violación a los términos de las órdenes emitidas por los tribunales, cuántas han resultado en determinaciones de culpabilidad o cuántas personas, han estado confinadas por haber cometido este delito o cuál fue la pena impuesta o cumplida.

## 8. Programas de tratamiento o de desvío

Como otras estrategias intentadas para atacar el problema de la violencia machista, las iniciativas sobre programas de tratamiento también surgieron en los países desarrollados tales como Estados Unidos, Canadá, Australia y en varios países europeos aunque ya se han incorporado en algunos países en desarrollo.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> J. Corsi, *Treatment for men who batter women in Latin America* 54, 64 (American Psychologist); F. Cervantes Islas, *Helping men overcome violent behavior toward women* en A.R. Orrison, M.L. Biehl, eds, *Too close to home: domestic violence in the Americas* 143-147 (Banco Interamericano de

Investigaciones realizadas en Estados Unidos indican que la mayoría de los hombres que finalizan programas de tratamiento dejan de ser físicamente violentos por periodos significativos<sup>32</sup> y las tasas de recurrencia de violencia disminuyen conforme aumenta el periodo de seguimiento que se le provea a la persona. Por otro lado, se evidencia que el éxito disminuye en tanto en cuanto la persona abandona el programa o cuando el programa se interrumpe o no se completa. Entre los hallazgos significativos se destaca el hecho de que existe un alto número de deserciones. Entre un tercio y la mitad de los hombres que se inscriben en estos programas no los finalizan. En Reino Unido, por ejemplo, una evaluación indicó que el 65% de los hombres no se presentaron siquiera a la primera reunión, el 33% asistieron a menos de 6 sesiones y sólo el 33% continuó a la segunda etapa del programa.<sup>33</sup>

Estas investigaciones indican que los programas producen los resultados deseados de cambios en conducta violenta y agresiva hacia las mujeres solo si son cumplidos a cabalidad según diseñados por especialistas para promover el desarrollo de destrezas de control además de visiones de igualdad y respeto entre los géneros. Por el contrario, si los mismos se incumplen y no se establecen mecanismos que sancionen los incumplimientos, estos programas son meras promesas fraudulentas del Estado. Los programas de desvío o re-educación sobre roles de género requieren de duración, asistencia, participación (deben hablar y reconocer) y deben acompañarse de mecanismos efectivos de eliminación de beneficios en casos de incumplimiento con el mismo. De lo contrario, son mecanismos que burlan la política pública y apoderan a los agresores al fomentar su sentido de impunidad.

Especialistas en diseño de estos programas han establecido como un mínimo una duración de entre uno hasta de tres años para lograr que se dominen las destrezas y se internalicen los cambios de percepción necesarios para la erradicación de la conducta machista.

En Puerto Rico se incluyó en la ley 54 del 15 de agosto del 1989 el artículo 3.6 que dispone para un procedimiento de desvío en algunos casos de violencia doméstica. El procedimiento establecido permite que una persona convicta de un delito de violencia doméstica o que se declare culpable del mismo puede no recibir la pena impuesta si acepta participar en un programa de desvío. La ley dispuso que solo primeros ofensores podrían ser elegibles para este beneficio. En la legislación, sin embargo, ni en ninguna otra, se ordenó el establecimiento, por parte del Estado,

---

Desarrollo 1999); B.L. Axelson, *Violence against women: a male issue* 26, 9-14 (Choices 1997) citados en Organización Panamericana de la Salud, *supra* n. 3 en la pág. 116.

<sup>32</sup> J.L. Edleson, *Intervention for men who batter: a review of research* en S.R. Stith & M.A. Staus, eds. *Understanding partner violence: prevalence, causes, consequences and solutions* 262-273 (National Council on Family Relations 1995) citados en Organización Panamericana de la Salud, *supra* n. 3 en la pág. 116.

<sup>33</sup> A. Mullender & S. Burton, *Reducing domestic violence: what works? Perpetrator programmes* (Policing and Crime Reduction Unit, Home Office, 2000) citado en Organización Panamericana de la Salud, *supra* n. 3 en la pág. 116.

de programas de desvío. Lo que dispuso fue que la Comisión de Asuntos de la Mujer debía establecer guías para los programas de desvío que se creasen.

En cumplimiento con esta encomienda, la Comisión elaboró unas guías que sirvieron para orientar los primeros esfuerzos privados para establecer programas de tratamiento para agresores elegibles para desvío. Además, preparó adiestramientos para explicar el contenido de las guías elaboradas. La Comisión, sin embargo, no tenía poder delegado en ley para certificar o descertificar los programas ya establecidos.

El 28 de diciembre del año 2000, días antes de que terminara la administración del Gobernador Pedro Rosselló, éste firmó la Ley 449 creando la Junta Reguladora de los Programas de Reeducación y Readiestramiento para Personas Agresoras con poderes para regular los programas de desvío estableciendo reglamentación mandatoria y con poder para certificar y descertificar los mismos. El hecho de que la legislación fuera aprobada cuatro días antes de un cambio de administración retrasó su implementación pues ninguna entidad quedó encargada de realizar las gestiones para que se creara la Junta. Peor aún, la ley no asignó fondos para los gastos operacionales de la Junta, ni su ubicación en la estructura gubernamental. La ley dispuso la composición de la Junta Reglamentadora de la siguiente forma: representantes del Secretario de Corrección, de la CAM, y del Departamento de la Familia, además de un o una abogado, un/una trabajadora social y un/una psicóloga, todos con experiencia en el tema de la violencia doméstica. Todos estos nombramientos debían hacerse por el Gobernador/a de Puerto Rico por periodos escalonados y tenían que recibir el aval del Senado.

A finales del 2001 la Procuradora de las Mujeres tomó la iniciativa de que la Oficina de la Gobernadora Sila M. Calderón realizara los nombramientos que constituyeran la Junta y permitiera que comenzara sus trabajos. Los esfuerzos se enfrentaron a un problema que continúa al día de hoy. Por un lado muy pocas personas aceptaron pertenecer a la Junta rehuyéndole al proceso de confirmación senatorial. Luego de varias dificultades por la falta total de presupuesto, la Junta logró constituirse y comenzar sus trabajos. Se inició, por gestiones de la Procuradora, la evaluación de los Programas de Desvío estableciéndose por primera vez un reglamento para establecer el proceso de certificación y descertificación de los que incumplieran con los requisitos.

Los miembros de la Junta personalmente realizaron visitas de inspección y entrevistas al personal de todos los programas que aparecían en la lista que utilizaba la Rama Judicial para referir los convictos de violencia doméstica a los que se les había aprobado el beneficio de un programa de desvío. Como resultado de la investigación, que incluyó visitas in situ y examen de los currículos así como de las credenciales profesionales de quienes ofrecían los servicios, la mitad de los programas fueron notificados de que no cumplían con los requisitos reglamentarios. La Rama Judicial fue a su vez notificada de esta acción de forma que ninguna persona convicta podía ser enviada a estos programas. La Junta colocó en probatoria otros programas a los que se les permitió ofrecer servicios por un periodo de tiempo mientras realizaban

esfuerzos por corregir las deficiencias señaladas por la Junta Reglamentadora. Una enmienda posterior (Ley 270 de 2008) exige que los participantes comparezcan ante el tribunal para constatar que culminaron efectivamente su re-educación.<sup>34</sup>

### 9. Campañas educativas

El proceso educativo es esencial para erradicar los discrimenes. Sean por razón de raza, de color, de origen nacional, por orientación sexual o por género, el trato discriminatorio negativo hacia quien exhibe características físicas o conductas diferentes es producto de la ignorancia y del temor hacia lo que nos parece, meramente por diferente, ser de menos valor. Afortunadamente, los seres humanos tenemos la capacidad de aprender, de internalizar nuevas perspectivas y de adecuar nuestras conductas y percepciones a ese nuevo conocimiento. Esa es la maravilla de un proceso educativo fundamentado en el humanismo.

Sabemos además que aprendemos lo correcto y lo incorrecto de varias formas, de maneras informales y formalmente a través del sistema educativo escolar. Las maneras informales son múltiples pues se componen de todas las influencias que recibimos a través de nuestros entornos sociales: la familia, la comunidad, la iglesia, los periódicos y libros, el cine y la música, el radio y la televisión así como la información casi ilimitada que tenemos a nuestro alcance a través de las redes sociales. Las informaciones, opiniones y valores que recibimos a través de estos medios nos van formando y creando nuestras individuales formas de pensar. Por ello, si queremos impulsar cambios sociales que atiendan la violencia de género es estrategia imprescindible desarrollar materiales y estrategias mediáticas que impacten y permitan un cambio cultural hacia la igualdad humana.

Ante la enorme influencia social de los medios de comunicación es esencial desarrollar campañas y materiales educativos que lleguen a grandes sectores de nuestro pueblo. Por ello, muchos países han desarrollado campañas a través de la televisión y de la radio así como mediante carteles y otros materiales visuales para resaltar el repudio a la violencia de género. Organismos internacionales como el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer también han preparado materiales y utilizado los medios para patrocinar campañas educativas.

Pocas de estas campañas se han podido evaluar en términos de su impacto educativo y sensibilizador. Por ello, resulta significativo los hallazgos de una investigación realizada en Sudáfrica sobre una campaña regional sobre violencia de género a través de la televisión y la radio, en horario estelar, paralelamente a otra serie de actividades educativas. Los hallazgos revelaron mayor conocimiento y conciencia sobre la violencia doméstica, un cambio en actitudes y mayor disposición por parte de la audiencia del proyecto a tomar medidas apropiadas.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Gestiones realizadas por la autora con personal del Departamento de Corrección para verificar el funcionamiento actual de esta Junta resultaron infructuosas.

<sup>35</sup> Organización Panamericana de la Salud, *supra* n. 3 en la pág. 120.

En Puerto Rico tanto la Comisión de Asuntos de la Mujer como la Oficina de la Procuradora de las Mujeres adoptaron la estrategia de preparar materiales educativos como un instrumento efectivo para enviar mensajes de igualdad entre los seres humanos y de cese al discrimen por género. Entre los materiales destaca el uso de folletos, manuales, y opúsculos (brochures) de fácil repartición en diversidad de actividades comunitarias. La Oficina de la Procuradora de las Mujeres en el periodo entre el 2001 y el 2007 preparó sobre 15 opúsculos sobre temas tales como desigualdad salarial, cómo identificar señales de peligro en una relación de pareja, las relaciones de pareja y la violencia de género, medidas cautelares recomendadas para cuando surja una situación de violencia, qué es una agresión sexual, cómo actuar ante una agresión sexual, entre muchos otros. Estos se distribuyeron gratuitamente en comunidades, en salones de belleza, en colmados y sobre todo en escuelas.

Igualmente durante esos años 2001-2007 se diseñaron campañas educativas anuales a través de los medios de comunicación. Dos de ellas se dirigieron específicamente a los hombres recabando trato de respeto entre hombres y mujeres, una enfatizó a romper los roles estereotipados por género, una se dirigió específicamente a los adolescentes y dos a mujeres. Una de éstas les alertaba las señales de peligro que deben atenderse en una relación de pareja y otra instruía sobre las medidas que debían tomar las víctimas de la violencia para protegerse efectivamente y evitar así daños o tragedias mayores. En estas campañas se logró la participación de figuras conocidas y respetadas por nuestro pueblo. Artistas, deportistas, pintores, periodistas, músicos, presidentes de colegios profesionales, comerciantes, funcionarios públicos, víctimas de violencia y hasta padres e hijos de mujeres asesinadas por sus parejas participaron activamente en las mismas.

Pese a la dificultad para evaluar de manera científica los efectos de campañas en los medios masivos de comunicación, evidencia anecdótica demostró que el mensaje de estas campañas llegó a amplios sectores. Una en particular en la cual se mostraban unas banderas moradas hondeando sobre un cementerio hablaba de que “En Puerto Rico cada quince días una mujer es asesinada por su pareja o ex pareja” tuvo un enorme impacto y muchas personas repetían esa información. Dos de las campañas se dirigieron específicamente a las mujeres para que identificaran las señales de peligro y para que tomaran medidas de protección que evitara riesgo a su seguridad o vida. La primera campaña dirigida a las mujeres específicamente identificaba señales de peligro.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Se identificaron las siguientes señales de peligro: ¿Has intentado terminar tu relación y tu pareja te amenaza con hacerte daño a ti, a familiares o a sí mismo?; ¿Te vigila constantemente o le pide a amigos que lo hagan?; ¿Exige saber con quién te relacionas?; ¿Exhibe conducta controladora sobre tu vida diaria, y hasta tu forma de vestir?; ¿Te impide salir, estudiar o trabajar?; ¿Ha tenido relaciones violentas con otras parejas?; ¿Quiere saber dónde estás todo el tiempo?; ¿Tiene problemas de alcohol o drogas?; ¿Tiene armas de fuego?; ¿Te pide verte a solas por última vez?.

La segunda campaña, diseñada para educar a las mujeres que se encuentran en relaciones violentas, educó sobre los mecanismos y estrategias para defenderse sin colocarse en mayor peligro.<sup>37</sup>

Ninguna de estas campañas pudo mantenerse en el aire por periodos extensos debido a los enormes costos de los medios televisivos aunque debe señalarse que, luego de una visita personal de la Procuradora a los presidentes de las cuatro emisoras de televisión comercial, todos ofrecieron algún espacio aunque muy limitado para la transmisión de la campaña como un servicio público. Desde 2009 se eliminaron estas campañas en los medios televisivos.

### **10. Programas escolares / reformas curriculares**

Como ya se ha establecido una sola estrategia no es suficiente para producir un cambio cultural de la magnitud que se necesita para erradicar el discrimen y la violencia contra las mujeres. Por ello se entiende prioritario crear, con múltiples estrategias a corto, mediano y largo plazo, un ambiente social que permita y promueva relaciones personales equitativas y sin violencia. Hasta ahora hemos discutido aquellas dirigidas a lograr resultados a corto plazo, para proteger de forma inmediata a quienes actualmente sufren de violencia. Las estrategias a largo plazo, implican, por otro lado, hacer una inversión en la prevención desde las etapas tempranas de la formación de niños y niñas promoviendo currículos que enseñen el valor de la igualdad, el rechazo a la violencia y el respeto a los derechos humanos de todas las personas prestando atención especial a las creencias discriminatorias y conductas agresivas que puedan evidenciarse desde la temprana niñez en los salones de clase. A estos efectos, la OPS recomienda en su informe, integrar el material didáctico que trata de las relaciones, los roles de género, y la coacción y el control en los programas escolares.<sup>38</sup>

En Puerto Rico, desde los principios de la década del 1980, la recién creada Comisión de Asuntos de la Mujer identificó la necesidad de preparar materiales educativos que presentaran en variedad de roles sociales con el objetivo de quebrar los paradigmas y esquemas estereotipados que forman las jerarquías valorativas que luego justifican las violencias de género. Mediante acuerdos con el Departamento de Educación se iniciaron proyectos usando materiales y cuadernos preparados por la CAM. Lamentablemente, los esfuerzos solo quedaron el pequeños proyectos pilotos que no lograron carácter de permanencia. Los esfuerzos se retomaron tiempo después luego de creada la Procuraduría en el 2001 cuando se gestionó por la Procuradora nuevos acuerdos de colaboración con el Dr. César Rey, Secretario de Educación y posteriormente mediante una Orden Administrativa del Dr. Rafael

---

<sup>37</sup> Se sugerían los siguientes mecanismos: Cambiar la cerradura de la casa; Comunicárselo a su familia, amistades, vecinos; Compartirlo con patronos o compañeros de trabajo para que te alerten de su presencia; Llamar a la línea de emergencia establecida en la OPM para elaborar un Plan de Escape Seguro.

<sup>38</sup> Organización Panamericana de la Salud, *supra* n. 3 en la pág. 120.

Aragunde, sucesor en el cargo.<sup>39</sup> Los esfuerzos incluyeron la revisión del currículo escolar, el adiestramiento del personal docente y no docente del departamento de Educación así como materiales educativos preparados por la Procuraduría con guías para orientar sobre sus usos adecuados.

## **11. Foros de coordinación interagencial**

El Informe de la OPS recalca los méritos de que se provean foros de coordinación. Por foros interagenciales se entienden espacios de coordinación en los que participan diversos entes gubernamentales o no gubernamentales que atienden una misma problemática para mejorar las respuestas institucionales y detectar fallas en los mecanismos de prestación de servicios y en el cumplimiento con los protocolos y políticas de intervención.

En Puerto Rico, la Procuraduría desde 2001 actuó repetidamente para crear y fomentar la creación de foros interagenciales e intragenciales en los cuales entidades de dentro y fuera del Estado discutieran los problemas aún no resueltos y consensuaran medidas necesarias para atenderlos. Examinaremos algunas iniciativas de coordinación que se adoptaron entre 2001-2008. Debe destacarse que los foros que se abrieron fueron bienvenidas por los amplios sectores que participaron de los mismos ya que pudieron traer a discusión no tan solo sus preocupaciones sobre aspectos funcionales sino sus recomendaciones prácticas para el mejoramiento de las respuestas institucionales.

### **A. Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia (CNEV)**

Con la creación de la Oficina de la Procuradora de las Mujeres se crearon mecanismos de intercambio de información que de forma sistémica y regular se reunían para identificar problemas de implantación y acordar medidas correctivas adecuadas. La Comisión Nacional para la Erradicación de la Violencia (CNEV) creada en 2002 incluía representantes de las agencias que tenían la responsabilidad primaria de atender estas situaciones de violencia así como a representantes de las instituciones comunitarias que brindaban los servicios directos: divisiones especializadas de violencia doméstica de la policía y de fiscalía, la Oficina de Administración de los Tribunales, el Departamento de Salud, el Centro de Ayuda a Víctimas de Violación (CAVV), así como representantes de todos los albergues. Estas reuniones permitían que se trajeran a la discusión situaciones que hubieran ocurrido que denotaban incumplimiento con protocolos, manuales o disposiciones

---

<sup>39</sup> A estos efectos véase el escrito de la Dra. Marta A. Mercado en este tomo sobre los esfuerzos realizados por la Oficina de la Procuradora de las Mujeres para implantar un currículo de igualdad de género en el Departamento de Educación y que fue eliminado abruptamente por el Secretario Carlos E. Chardón en enero del 2009 por presiones de los sectores religiosos que vieron en el currículo una agenda homosexual.

de política pública o legislación para que la entidad correspondiente tomara las medidas correctivas de rigor que enderezaran las actuaciones institucionales a cauce correcto. Estos foros se utilizan con gran éxito por una inmensa cantidad de jurisdicciones en los estados norteamericanos y en Puerto Rico permitió la consolidación de un sentido de equipo trabajando hacia un fin común incrementando los logros de todos los concernidos.

### **B. Proyecto Arrest y Comisión Interagencial**

Por otro lado, en 2003 la Procuraduría inició un estudio a fondo sobre las respuestas de todos los componentes del sistema gubernamental, incluyendo las Ramas Ejecutiva y Judicial en el manejo y atención a estos casos y así identificar las áreas fallidas y las acciones necesarias para corregirlas. El estudio, de dos años de duración, financiado por una propuesta de fondos bajo la ley federal VAWA y en cuyo diseño y ejecución participaron los componentes del sistema gubernamental y de las entidades comunitarias de servicio, produjo un informe con hallazgos y recomendaciones prácticas que se convirtieron en un Plan de Trabajo. En otros países estudios semejantes se han llamado estudios de Ruta Crítica. Para ejecutar el mismo se creó, en el 2003 por Orden Ejecutiva 2003-40, una Comisión Interagencial para una Política Pública Integrada sobre Violencia Doméstica presidida por la Procuradora de las Mujeres e integrada por los y las secretarios de los departamentos involucrados así como de representantes de albergues y organizaciones de base comunitaria que lograron elaborar un Plan Integrado de Respuestas, con protocolos, manuales y adiestramientos sobre los mismos, que guiaran al personal de estas agencias para garantizar respuestas institucionales adecuadas y efectivas que detuvieran las agresiones y promovieran la prevención. La Comisión tuvo como una de sus responsabilidades principales supervisar mediante la celebración de reuniones periódicas que las agencias concernidas elaboraran, promulgaran e implantaran sus respectivos protocolos de intervención. Aunque fue evidente la resistencia de algunos funcionarios a otorgarle prioridad a participar de estas reuniones, las presiones generadas desde la Oficina del Gobernador y la sensibilidad de otros secretarios de agencias lograron adelantos significativos en los trabajos de la Comisión, que se convirtió en una de las estrategias más valiosas y efectivas para adelantar la política pública contra la violencia de género. Para darle permanencia a este foro de coordinación y fiscalización se aprobaron las leyes 88 del 26 de agosto del 2005 y la Ley Núm. 29 del 23 de enero del 2006.<sup>40</sup> A partir del 2009 lamentablemente, la Comisión Interagencial no volvió a reunirse.

---

<sup>40</sup> Ley Núm 26-2005, 8 L.P.R.A. §§ 601 *et. seq.*; Ley Núm 29-2006, 8 L.P.R.A. §§ 601 *et. seq.*



### **C. Congresos anuales**

En consonancia con la visión participativa que permeó todo el contenido de la legislación que culminó con la aprobación de la ley que creó la Oficina de la Procuradora de las Mujeres, se incluyó en el estatuto la celebración de Congresos Anuales que facilitarían un espacio de contacto y comunicación entre la Procuraduría y los diversos sectores que pudieran aportar a que se elaboraran planes de trabajo que respondieran a las necesidades, realidades y condiciones de vida de las mujeres. Todos los años entre 2001 y 2008 se realizaron los Congresos mandados por la ley y de los mismos surgieron recomendaciones que pudieron convertirse en medidas específicas de funcionamiento. Se hicieron esfuerzos especiales para que los mismos se celebraran considerando diversidad geográfica así como variedad temática. Así se celebraron congresos en pueblos de la montaña, otros en los que participaron miembros de la judicatura para discutir los problemas en la implantación de la ley de violencia doméstica, otros con representantes de grupos de jóvenes y otros con organizaciones de mujeres o que les ofrecen servicios a mujeres.

### **12. Otras estrategias**

Hay un número adicional de estrategias que se han diseñado en diversos países y estados para atajar la violencia de género que por razones de espacio no es posible presentar en este escrito. Más si deben dejarse consignados algunos como, por ejemplo, los modelos desarrollados para estudiar casos específicos donde la víctima fue asesinada para examinar las fallas del sistema. Estos grupos examinadores los integran componentes esenciales del estado y las entidades proveedoras de servicios que analizan en detalle los casos en los que hubo muertes para así identificar los mecanismos correctivos que deben instaurarse para evitar la repetición de fallas y errores. Otra estrategia consiste en insertar a diversos grupos comunitarios no-proveedores de servicio como aliados y proveerle adiestramientos para que se conviertan en instrumentos protectores de las víctimas cuando hay situaciones de emergencia. Entre estos sectores pueden incluirse grupos religiosos progresistas con posiciones que promuevan la equidad de género, sindicatos y grupos ambientalistas, entre otros. Deben también propiciarse investigaciones continuas sobre diversas áreas tales como factores de riesgo, la publicación de estadísticas confiables, la elaboración de perfiles de víctimas y agresores, así como una revisión de los factores de letalidad. La OPS recalca la necesidad de evaluar la efectividad de las estrategias instauradas para corroborar su éxito en proveer las respuestas institucionales necesarias para prevenir o reducir la violencia de género.

### **IV. Retos y obstáculos**

La investigación de la OPS encontró que la experiencia ha demostrado reiteradamente que se necesitan esfuerzos continuos y extraordinarios para lograr

cambios significativos en las culturas y prácticas institucionales. Que no pueden lograrse esos cambios inclusive a través de varias medidas si éstas se mantienen por muy cortos periodos de tiempo. Que tampoco es posible lograr esa transformación si solo se involucra en el proceso un sector y los restantes se mantienen alejados, o peor aún, si estos últimos trabajan organizadamente para combatir los esfuerzos transformadores.

Por ello, urge darle continuidad a las estrategias mencionadas, urge una clara voluntad política de los hacedores de políticas públicas, de aquellos que ostentan las posiciones de poder, de apoyar la permanencia de estas estrategias para que se inserten en la cultura política. Si las aportaciones de los gobernantes se limitan a expresiones aisladas, con afanes partidistas y electorales, la discontinuidad provocará mayor desilusión en los sectores comprometidos y con ello mayores dificultades para articular en algún otro momento, sin recelos, las alianzas que se necesitan.

En todo es análisis merece especial mención el mecanismo estatal para la promoción de la equidad de género. Es de rigor señalar que las estrategias que se han adoptado en Puerto Rico, desde las reformas de las normativas jurídicas hasta las órdenes ejecutivas y administrativas, desde los manuales de estrado hasta los protocolos de intervención para el uso de los y las funcionarias de las distintas agencias públicas, desde los apoyos económicos a los albergues hasta el diseño y presentación de campañas educativas, han sido producto, en gran medida aunque no únicamente, de los esfuerzos realizados y el liderazgo ejercido por el mecanismo estatal para promover la equidad de género.<sup>41</sup> En el caso de Puerto Rico, como hemos relatado en este análisis comparativo, han sido la Comisión de Asuntos de la Mujer y su sucesora la Oficina de la Procuradora de las Mujeres. Es, por tanto esencial que esa entidad permanezca y sea un ente independiente dedicado exclusivamente al desarrollo y fiscalización del cumplimiento de las políticas de equidad fuera de perniciosas influencias partidistas que nublen su norte y trastoken su función hasta convertirla en una agencia más del poder ejecutivo que siga las instrucciones, y acomode sus prioridades y esfuerzos en aras de la conveniencia política y electoral del poder nominador.

Con esto no proponemos que el mecanismo estatal para las mujeres sea una burbuja apartada de los procesos políticos. No es posible, ni deseable. Ningún mecanismo nacional para el desarrollo de los derechos de las mujeres puede subsistir exitosamente sin el apoyo decidido del poder ejecutivo.<sup>42</sup> De hecho, los mecanismos más exitosos en la realización de sus funciones son aquellos que han contado con la

---

<sup>41</sup> Los movimientos de mujeres feministas así como la presencia de feministas en la Asamblea Legislativa constituyen los otros dos elementos fundamentales en los logros alcanzados.

<sup>42</sup> María Dolores Fernós, *National Mechanisms for Gender Equality and the Empowerment of Women in Latin America and the Caribbean Region*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, (October, 2009).

voluntad política expresa del gobernante. Tal ha sido el caso en diferentes momentos de Brasil, México y Chile para mencionar solo algunos ejemplos recientes.<sup>43</sup>

Pero los mecanismos del estado con la responsabilidad de promover y fiscalizar políticas de equidad de género tienen que disponer de la independencia institucional que le permita establecer mecanismos formales para preparar y ejecutar planes de acción a niveles nacionales, que le permita fiscalizar el cumplimiento por parte del mismo estado con las responsabilidades que le corresponde a cada una de las agencias y dependencias públicas, que le permita desarrollar estrategias de intervención y prevención, así como que le permita corroborar las formas en que se implantan las nuevas estrategias que se adopten hacia lograr la equidad y el cese de la disparidad social, económica y política que constituye la base y el resultado del trato violento y discriminatorio.

Lamentablemente pocos gobernantes evidencian entender que mientras más respalden el mecanismo nacional y apoyen sus proyectos diseñados desde la perspectiva de género, más progresan las mujeres en el país y mayor será el impacto positivo para su administración e intereses políticos. Por el contrario, la tentación aparentemente irresistible ha sido imponer direcciones políticas a los mecanismos para la equidad de género desplazando de su dirección a las feministas que lucharon por la creación del mecanismo y sustituyéndolas por mujeres que provienen de sus partidos y cuyos compromisos partidistas privilegian las agendas de trabajo.

Otros poderosos obstáculos siguen dificultado los esfuerzos por establecer estrategias de equidad: la falta de sensibilidad y conciencia de importantes sectores, en especial productores de programas radiales y televisivos, las compañías de publicidad con anuncios que envían mensajes que incitan a devaluar a las mujeres y promueven así la violencia hacia ellas, sin dejar de mencionar el impacto funesto para las mujeres de los fundamentalismos religiosos que presionan a los estados contra políticas públicas de equidad y respeto hacia la dignidad humana. Tampoco debe dejarse de mencionar la responsabilidad de la clase política que cede gustosa ante el chantaje de estos sectores por prevalecer en unas elecciones. Sobre los que se comprometen con los sectores más conservadores y promueven el debilitamiento de las estrategias hacia la equidad de género, cae el dolor de miles de niñas, adolescentes y mujeres.

Las medidas adoptadas en las últimas décadas, pese a que no se han podido establecer de manera permanente, pese a que se han visto entorpecidas por la política partidista y por las influencias de los sectores más fundamentalistas de las organizaciones religiosas, han mostrado ser exitosas. Lo corrobora un dato incuestionable: las muertes de mujeres por violencia de pareja ha descendido lenta pero continuamente si se comparan las estadísticas que compila el Estado desde 1990, momento en el que se comenzó a segregar el dato por género de la víctima, precisamente por efecto de la Ley 54. En esos primeros años entre 1990-2000,

---

<sup>43</sup> *Id.*

las cifras de asesinatos eran extraordinariamente altas rondando las 35-40 muertes anuales. A partir de los años 2000 se percibió un consistente descenso hasta el año 2007 en el que se registraron 16 muertes de mujeres, año de la menor cantidad en toda la historia. No podemos por tanto minimizar los efectos positivos de las estrategias y medidas, reformas legales e instrumentos que se tomaron durante décadas y dejar de reconocer que fueron elementos que ayudaron a que se redujeran los asesinatos de mujeres.

Es por tanto urgente reconocer la necesidad de retomar y mantener los recursos, las campañas educativas, los currículos con perspectiva de género que fomenten la equidad, las medidas de prevención y las sanciones a quienes violenten la dignidad de las mujeres e infrinjan la paz social. Son medidas eficaces contra la violencia, para proteger a las mujeres. Para evitar la impunidad de ésta, la más común de las violencias de género.

También es necesario entender que no es posible erradicar la violencia de género mientras prevalezcan ambientes sociales que propician relaciones violentas, mientras no descienda la violencia social generalizada, mientras no se confronten con valentía los embates y las resistencias, mientras no se instauren iniciativas a todos los niveles para mejorar la situación económica, política y social de las mujeres y se incremente sustancialmente su participación en las esferas decisionales del poder, mientras no se erradiquen las pobrezas que les detienen su desarrollo y las empantanar en las dependencias y las impotencias. Es decir, mientras no se realicen cambios en las culturas institucionales mediante enfoques multisectoriales, mientras no se establezcan coordinaciones en los macro y micro niveles.

Pese a la luz que han brindado las investigaciones de las últimas décadas todavía falta una mayor comprensión teórica de las causas de la violencia de género y su relación con otras formas de violencia. Hacen falta evaluaciones que con base a estudios longitudinales nos permitan documentar la efectividad de las estrategias que se han adoptado y nos dirigan de camino de nuevas estrategias hacia la equidad, el cese de la discriminación por género y su hija más letal, la violencia.

## **ADDENDUM I**

### **COMISIÓN DE ASUNTOS DE LA MUJER**

#### **Directoras Ejecutivas:**

**1973-1976** Sa. Zylma González, Sa. Marisol Benítez Corujo (ambas sólo unos pocos meses), Sa. Rosita Santiago Marazzi

**1978-1980** Sa. Mercedes Rodríguez

**1980-1984** Lcda. Nilda Muñoz de Vissepó

**1985-1988** Sa. Doris Vázquez

**1988- 1993** Sa. Yolanda Zayas

**1993- 1997** Sa. Albita Rivera

**1997- 2000** Lcda. Enid Gavilán

### **OFINIA DE LA PROCURADORA DE LAS MUJERES**

#### **Procuradoras:**

**2001-2007** Lcda. María Dolores Fernós

**2008-2009** Sa. Marta A. Mercado

**2009-2010** Lcda. Ivonne Feliciano

**2010 al presente** Lcda. Wanda Vázquez

## ADDENDUM II

Medidas legislativas adicionales a la Ley 54 promovidas por la Oficina de la Procuradora de las Mujeres entre 2001 y 2008 relacionados con la violencia en la relación de pareja.

El estudio y las reuniones sistemáticas de los diversos sectores relacionados con la implantación de la ley 54, al igual que la celebración de Congresos Anuales donde participaron inclusive jueces de instancia, evidenciaron la necesidad de realizar ciertas enmiendas a la misma, que no había sido enmendada desde su aprobación. La experiencia de los años transcurridos permitió que se tuvieran criterios fundamentados para mejorar algunas disposiciones específicas. Entre las enmiendas la Procuraduría propuso y logró la aprobación de las siguientes enmiendas:

1. La ley 122 de 7 de mayo de 2003 para que los tribunales que emitan órdenes de protección en las que se hacen determinaciones provisionales de custodia y alimentos notifiquen a la Administración para el Sustento de Menores (ASUME) para el seguimiento a su cumplimiento.

2. La ley 100 de 23 de abril del 2004 para prohibir la expedición por parte de los tribunales de órdenes de protección recíprocas a menos que la parte promovida radique una solicitud de orden de protección a su favor y notifique de la misma a la otra parte. En esos casos debe celebrarse una vista donde se demuestre que se incurrió en violencia doméstica.

3. La ley 222 de 26 de agosto 2005 para aclarar cuales son las circunstancias que deben existir para que se conceda un desvío. Mediante esta legislación se establece la necesidad de que se preste una declaración jurada por parte de la persona convicta que solicita desvío de que cometió el delito de violencia contra su pareja. Además la ley dispone para que antes de concederse el desvío debe notificarse a la víctima y tomarse en consideración su opinión. Igualmente la ley dispuso para que, antes de sobreeser, el tribunal celebre una vista para verificar el cumplimiento con el programa de desvío.

4. La ley 485 de 23 de septiembre del 2004 aumentó de 5 a 20 días el periodo de extensión de una orden de protección expedida ex parte para evitar las citaciones a vistas sin que la otra parte hubiera sido citada.

5. La ley 525 del 20 septiembre 2004 añadió un nuevo inciso a los efectos de que las órdenes de protección incluyan la posibilidad de la suspensión de relaciones paterno-filiales mientras la parte que ha sufrido la violencia se encuentre albergada. El propósito de la enmienda fue velar por la seguridad de la persona albergada, de sus hijos e hijas así como del personal de los albergues que les acompaña. La enmienda especifica los factores que deben tomarse en consideración por los tribunales antes de establecer relaciones paterno-filiales en esos casos entre los que se incluyen la capacidad del albergue para proveer seguridad y transportación a los menores,

la distancia entre el albergue y el lugar de las relaciones filiales, tiempo entre la última relación paterno-filial, calidad de la relación de los menores con la persona agresora, si la persona agresora ha violado alguna orden previa de protección y si los menores han sido agredidos.

6. La Ley 29 de 29 de septiembre del 2004 mandata a que los tribunales consideren si hay violencia doméstica en las determinaciones de custodias de menores y puedan suspender las mismas si la víctima se encuentra albergada. Igualmente incorpora una definición de persona albergada para aclarar que incluye albergarse en hogares de familiares y amistades.

7. Otra enmienda lograda fue la aprobación de la Ley 538 del 30 de septiembre 2004 que permite que patronos puedan radicar peticiones de orden de protección en beneficio de toda su empleomanía cuando algún emplead@ o visitante haya sido agredid@ o amenazad@ con violencia en el escenario laboral. El patrono debe notificar a la persona afectada pero no requiere de la anuencia previa de la víctima para radicar la solicitud de orden.

8. La Ley 30 de 27 de julio del 2005 clarificó que toda comunicación entre la víctima de violencia por parte de su pareja y cualquier entidad pública o privada que le haya prestado servicios gozará de carácter privilegiado y confidencial de acuerdo a las Reglas de Evidencia y la Carta de Derechos de las Víctimas y Testigos de Delitos.

9. Una de las enmiendas más fundamentales a la ley fue la de establecer que la violación de una orden de protección fuera un delito grave. En la ley 54 la violación a estas órdenes se disponían como delito menos grave lo que implicaba que no se arrestaba a las personas que se entendían violaban la orden sino que se les citaba al cuartel. Esto colocaba en grave peligro a la persona o personas que se hubiera querrellado. La aprobación de la Ley 165 del 28 de diciembre del 2005 proveyó un instrumento jurídico importantísimo al aumentar de delito menos grave a delito grave la violación a la orden de protección. Igualmente esta enmienda a la Ley 54 dispuso que se consideraría maltrato agravado la violencia a una mujer en estado de embarazo y dispuso que si la violencia se ejerce contra una persona menor de 16 años y la persona agresora es mayor de 18 años también constituiría maltrato agravado.

10. Otra enmienda lograda por la Procuraduría fue la aprobación de la Ley 217 del 29 de septiembre del 2006 que obliga a patronos privados y gubernamentales a aprobar protocolos para atender situaciones de violencia doméstica en el escenario laboral. La enmienda exige que los protocolos incluyan medidas uniformes que deben seguirse por el personal de las entidades en el manejo de casos de violencia doméstica contra emplead@s y visitantes. Esta medida obedeció al reconocimiento de que las guías constituyen herramientas efectivas para fortalecer la política pública contra la violencia contra la pareja. Los protocolos deben establecer mínimamente la responsabilidad del personal, adiestramientos así como publicar y dar a conocer el protocolo entre todo el personal. Esta ley además estableció por mandato de ley

la existencia de la Comisión Interagencial que se había creado en virtud de Orden Ejecutiva en 2003.

11. Igualmente se logró la aprobación de la Ley 542 de 30 de septiembre 2006 para disponer que cuando un tribunal emita una orden de protección de inmediato debe ordenar la entrega, por parte de la parte promovida, de toda arma de fuego en su posesión aunque tuviese licencia para poseerla o portarla. La licencia quedaría inmediatamente suspendida.

12. La Ley 84 del 30 de julio del 2007 enmendó la Ley de Recursos Humanos del ELA a los fines de prohibir el discrimen en el servicio público por motivo de sufrir violencia doméstica, agresión sexual o acecho.

13. Se logró la aprobación de la ley 225 del 9 de agosto del 2008 para disponer que en todo caso que se expida una orden de protección y de la evidencia surja que hijo o hijas presenciaron o percibieron actos de maltrato, los tribunales pueden hacer un referido al Departamento de la Familia para que la persona querellada se someta a una evaluación para determinar si necesita ayuda psicológica. El tribunal puede citar a vistas de seguimiento para corroborar si la persona agresora se sometió a la evaluación, si se recibió el informe del Departamento, para evaluar las recomendaciones o para verificar si la parte agresora ha cumplido con el programa de tratamiento ordenado. La ley dispone que si el tribunal determina que la parte agresora no ha cumplido con el referido entenderá que ha violado la orden de protección lo que constituye delito grave.

14. La ley 87 del 21 de agosto del 2009 enmendó la Ley de Tránsito para ordenar al Secretario del Departamento de Transportación y Obras Públicas el cambio gratuito de tablillas a aquellas víctimas de delito sexual, de violencia doméstica o de acecho que hayan obtenido una orden de protección o que sean testigos bajo la Ley de Protección a Víctimas y Testigos de Delito.

15. La ley más reciente que conocemos haya sido aprobada relacionada con la violencia doméstica es la ley 99 de 18 de septiembre del 2009 para que la Oficina de Servicios con Antelación a Juicio (OSAJ), que tiene la responsabilidad de asegurar la comparecencia de imputados de delito a los procesos judiciales garantizando además la seguridad pública, pueda recomendar la utilización de grilletes electrónicos en casos de violación a órdenes de protección, agresión sexual, maltrato mediante amenaza, maltrato agravado y en casos de reincidentes. Quedaron excluidos de esta ley, sin embargo, los delitos que con mayor frecuencia se cometen contra las mujeres por sus parejas según evidencian las estadísticas, a saber, el maltrato simple (3.1), el maltrato agravado cuando se perpetra en presencia de menores de edad (3.2) y el maltrato mediante amenaza (3.3). Desconocemos las razones por las cuales se excluyeron estos delitos ni quienes propusieron su exclusión.