

Protección de mujeres y niñas contra las violencias machistas:

*valoración del riesgo, medidas
cautelares, penas de naturaleza
preventiva y mecanismos de control.*



«Esta publicación cuenta con la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) a través del Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias, Colombia. El contenido no refleja, necesariamente, la postura de la AECID»

Junio 2025



La violencia de género como un flagelo complejo amerita una respuesta multidimensional que integre diferentes aristas encaminadas a la prevención, la protección, la reparación del daño y la sanción, sin perder de vista las particularidades que caracterizan a cada país participante reflejadas en su cultura y cosmovisión.

Introducción

El Programa de Conocimiento e Innovación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe INTERCOONECTA es la apuesta de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) para contribuir al fortalecimiento institucional de la región. Su objetivo es coordinar, integrar y potenciar las acciones de conocimiento que realiza la Cooperación Española con el fin de generar políticas públicas en favor del desarrollo humano sostenible y la erradicación de la pobreza.

En el marco de INTERCOONECTA se realizó en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias, Colombia el “Encuentro de protección de mujeres y niñas contra las violencias machistas: valoración del riesgo, medidas cautelares, penas de naturaleza preventiva y mecanismos de control”, entre el 9 al 12 de junio de 2025. Esta actividad formativa se organizó en asocio con la Fiscalía General del Estado de España y a la Asociación Ibero Americana de Ministerios Públicos – AIAMP, con la finalidad de facilitar espacios de diálogo y encuentro de agentes clave en la protección de mujeres y niñas víctimas de las violencias machistas, y teniendo en cuenta el desafío al que se enfrentan hoy los estados latinoamericanos frente a esta problemática.

El objetivo del Encuentro fue intercambiar saberes y realizar un análisis comparado acerca de los diferentes sistemas de valoración de

riesgo, las buenas prácticas y las actuaciones de los ministerios públicos, las medidas y penas, los mecanismos de control y vigilancia frente al cumplimiento de estas, realizar un análisis de la violencia de género, el perfil del agresor y las estructuras mentales, sociales, y culturales que subyacen a la violencia, desde un enfoque étnico e intercultural. Estos aspectos abordados en el Encuentro adquieren relevancia en tanto que, la violencia de género como un flagelo complejo amerita una respuesta multidimensional que integre diferentes aristas encaminadas a la prevención, la protección, la reparación del daño y la sanción, sin perder de vista las particularidades que caracterizan a cada país participante reflejadas en su cultura y cosmovisión.

Las páginas siguientes son una exposición de las temáticas debatidas en el Encuentro, teniendo en cuenta la ruta metodológica descrita a continuación: en un primer momento se analizará la violencia desde una visión epistemológica y holística, y su relación con la masculinidad; seguidamente, se realizará una aproximación a la violencia de género desde un enfoque étnico e intercultural; en una tercera sección se describen las medidas de protección y medición del riesgo; finalizando, con recomendaciones y/o conclusiones a partir de las buenas prácticas de los ministerios públicos de los países participantes.



Las páginas siguientes son una exposición de las temáticas debatidas en el Encuentro...

La Violencia, Una aproximación teórica


Para dar inicio al intercambio de experiencias y saberes en torno a las medidas de protección y realizar un análisis holístico de la problemática, fue necesario iniciar con la discusión de cómo se entiende la violencia y el papel de la masculinidad en su manifestación.¹

Como explicación del origen de las violencias existen diferentes teorías que tienden a agruparse en aquellas de base biologicista y las que tienen una base social. A grandes rasgos, podemos caracterizar a las teorías biologicistas del origen de la violencia como aquellas que explican el comportamiento violento basándose principalmente en factores biológicos, entre estas encontramos las teorías enfocadas en: I. las estructuras neurológicas centrales del ser humano que intervienen y reaccionan ante la sensación de peligro o amenaza (núcleos del rafe, locus coeruleus, sustancia gris periacueductal

-SGPA-, hipotálamo, tálamo y la amígdala); y II. las que se centran en los elementos periféricos como, la activación del Sistema Nervioso Autónomo -SNA- ante las situaciones de estrés, el aumento de la testosterona en contextos de agresión y las enzimas que intervienen en la degradación de neurotransmisores que responden al estrés, la regulación del ritmo cardíaco, la presión arterial, entre otras funciones (monoaminoxidasa -MAO-, catecol-o-metiltransferasa -COMT- y oxitocina).

Por otro lado, se encuentran las teorías sociales que describen cómo las personas pueden llegar a introducir o utilizar la violencia como un medio para resolver los conflictos, en lugar de otros medios alternativos, respondiendo a una socialización y aprendizaje desde las estructuras sociales organizadas y desorganizadas como la familia, la escuela, el vecindario, el grupo de pares, las relaciones interpersonales, entre otras.

¹ Este apartado se construye a partir de la conferencia de Lorente, M. (2025).



**...las personas pueden
llegar a introducir o
utilizar la violencia como
un medio para resolver
los conflictos...**

Masculinidad *y violencia*

Ahora bien, si a estos modelos explicativos del origen del comportamiento violento se adiciona la categoría de la masculinidad (desde un sentido amplio que abarca lo biológico y lo cultural), encontramos que históricamente se ha llegado a argumentar que el comportamiento violento en los hombres se debe a una acción bajo la influencia de la testosterona. En algunos estudios se demostró que, determinados hombres privados de la libertad acusados de cometer delitos graves tenían un nivel de testosterona más alto que otros igualmente privados de la libertad, como también, más altos en comparación con otros hombres de la población en general. Sin embargo, cuando estos estudios se realizaron sin sesgos o prejuicios se comprobó que la testosterona elevada no era la causa de la violencia, sino que el contexto de violencia en el que se encontraban estos hombres con mucha tensión, competitividad, sensación de amenaza,

generaban una respuesta por el estrés que elevaba la testosterona, es decir, la elevación de la testosterona era la consecuencia de este contexto violento más no la causa.

Lo anterior, es una de las situaciones que ha demostrado la necesidad de entender la violencia como un fenómeno complejo ante el cual, se debe evitar caer en una visión reduccionista donde se atribuye exclusivamente a causas biológicas el origen de la violencia o del comportamiento violento, de atribuir a patologías, alteraciones, enfermedades mentales o consumo de sustancias psicoactivas este comportamiento y, por el contrario, mirar las violencias como un problema social en el cual, el agresor utiliza elementos de la sociedad, de la construcción cultural y de la propia masculinidad para justificar el uso de la violencia.

Masculinidad, *violencia y cultura*

En este sentido, se afirma que las violencias, en especial la violencia de género, es una conducta racional y si bien, hay elementos biológicos que influyen en la conducta violenta la causa está relacionada con la interiorización e integración de la violencia como una respuesta legítima para resolver problemas o alcanzar objetivos desde una construcción individual que, a su vez, se encuentra inserta y responde a un contexto social y cultural más amplio que también legitima el uso de la violencia.

Según el Modelo Ecológico de Bronfenbrenner el comportamiento violento se manifiesta en conductas individuales que no se encuentran aisladas, sino que necesariamente forman parte de una cultura que define un tipo de sociedad y define contextos, y circunstancias que llevan a entender que el uso de la violencia es un instrumento conveniente y legítimo ante los conflictos. Esta manera de ver la realidad social y el actuar en el marco de esta racionalidad se va gestando a través de la socialización y la educación.



La cultura, en palabras de Matt Ridley, es la “capacidad de acumular ideas e inventos durante generaciones, de transmitirlas a los demás, y así unificar recursos cognitivos de muchos individuos vivos y muertos”, es decir, esta capacidad de acumular ideas e inventos entre generaciones permite establecer una referencia común y armónica en la manera de ser, organizarnos, relacionarnos en un grupo social y así unificar los elementos cognitivos activos que nos definen y nos llevan a actuar. Es así como, al relacionar la violencia con la cultura y la masculinidad, encontramos que estamos insertos en una cultura androcéntrica que define la masculinidad y a los hombres como los responsables de velar por el orden y corregir aquello que se desvíe de esos valores compartidos. Al margen de la construcción de esa masculinidad se define la feminidad, los roles, los espacios, los tiempos para las mujeres atendiendo a lo que la cultura androcéntrica ha establecido.

El alejarse de esos patrones, roles y estereotipos, es la “causa” o justificación de la utilización de la violencia, para así mantener este “orden y control”.

“La cultura es la capacidad de acumular ideas e inventos durante generaciones, de transmitirlas a los demás, y así unificar recursos cognitivos de muchos individuos vivos y muertos.”

Configuración estructural de las violencias



La violencia estructural permite explicar las interacciones de las prácticas violentas vividas por las personas en diversos ámbitos sociales. Se percibe como algo natural, y, en caso por caso las razones son el destino, en consecuencia, no se le opone ninguna resistencia y, paradójicamente, se colabora de manera indirecta con el mantenimiento de la situación. La violencia hacia las mujeres, si bien, ocurre en escenarios e interacciones microsociales, deja ver las desigualdades ejercidas sobre las mujeres como una cuestión de carácter estructural que exige análisis en la perspectiva de género.

Esta violencia estructural de género, materializada mediante distintas clases de agresión, articula la estructura de poder para

mantener la dominación masculina, con el objetivo de reprimir la potencialidad de las mujeres o de reconducir dicha potencialidad hacia determinados ámbitos, de tal forma que no interfiera en la hegemonía masculina.

Por su misma configuración estructural, la violencia hacia las mujeres se manifiesta en distintos escenarios con actos físicos, emocionales y sexuales nocivos para sus vidas, practicados con frecuencia por miembros de su propia familia. Son exacerbadas por actos violentos que perpetúan los efectos de la espiral de discriminación quedando claro el devenir histórico de menosprecio vivido por las mujeres en la cotidianidad, en la marginalidad social derivada de la pobreza y en los mandatos culturales que afectan la

vida psicológica. De este modo aparece y se reconoce como un dispositivo político-cultural de dominación.

Los trabajos como los de Paul Maxine y Paul Whitehead, definen la conducta criminal como una conducta racional. La violencia, el crimen, es una conducta racional, forma parte de toda la estrategia que decide el agresor para alcanzar sus objetivos o para dañar a aquellas personas que entiende han actuado contra sus referencias, contra sus ideas, contra sus imposiciones, contra su modelo, contra lo que ellos han decidido previamente.

Por eso es muy importante no olvidarnos de esa racionalidad que envuelve al comportamiento y no creer que cuando se habla de violencia,

especialmente de violencia en determinados contextos (violencia de género), es la pérdida de control la que define la conducta, cuando es todo lo contrario, es la definición, el diseño, la planificación de la conducta para luego ejercerla con mayor o menor impulsividad y desinhibición en el paso a la acción. Esto depende de factores locales, pero la violencia como elemento estructurado dentro de lo que ha sido el planteamiento cognitivo de esa persona forma parte de esa racionalidad y de toda esa situación que previamente ha ido definiendo.

La violencia en perspectiva cultural

La violencia cultural se encuentra incrustada en las normas, valores, creencias y símbolos de una sociedad, y puede manifestarse a través de discursos, prácticas, e incluso instituciones, que promueven la desigualdad, la discriminación, la exclusión o la justificación de la violencia.

La violencia como un componente de la cultura opera de manera sutil, a través de la manipulación de ideas, la distorsión de la información, la normalización de la desigualdad y la justificación de la opresión. Hay utilización de medios de comunicación y redes sociales para difundir mensajes que incitan al odio o justifiquen acciones violentas, normas y costumbres que perpetúan la violencia e instituciones que reproducen la desigualdad.

La violencia cultural, hace parte de los referentes aportados por las personas de una sociedad y estos pueden generar violencia que se reproduce de generación en generación. Esa construcción de la cultura, que es conocimiento, es tan intensa, que el diccionario de la len-

gua española, hace referencia al conocimiento "conjunto de conocimientos", al "conjunto de modos de vida, costumbres y conocimientos". El concepto cultural de masculinidad ha cambiado mucho a lo largo de la historia. Ha ido evolucionando y no tiene nada que ver un hombre de hace años con un hombre en el momento actual. Pero esos cambios no han sido transformadores del modelo que sitúa al hombre como referencia que puede usar la violencia, para corregir o "castigar" a las mujeres y niñas.

Al desconocerse este carácter estructural las distintas expresiones de violencia instauradas en la vida cotidiana de las mujeres como prácticas sociales aceptadas suelen ser tratadas como algo normal, permanecen indebidamente ocultas y las mismas mujeres las despliegan en sus relaciones sin advertir sus orígenes estructurales, menos los procesos de legitimación o reproducción en los que están participando. Ellas son agentes culturales de violencia como consecuencia de sus propias historias de vida, de la forma en que han sido

socializadas, de los valores culturales imperantes, valores internalizados por las mujeres con los cuales se reproduce el poder vertical y se activan métodos violentos para resolver conflictos propios y ajenos. La presencia de las mujeres en la reproducción de normas de desigualdad y sometimiento entre los géneros, y en la socialización de hijos e hijas mantiene esta realidad; sus acciones replican el innegable carácter estructural de la violencia.

Por lo tanto, si la violencia hacia las mujeres tiene un carácter estructural, es fundamental repensar los contenidos que circulan porque así se comprende el alcance de la explotación de los cuerpos, la sutileza de las prácticas discriminatorias y la invisibilización de sus efectos destructivos sobre la vida de las mujeres. Y se reconsideran los criterios para pensar en que la erradicación de la violencia estructural de género requiere de un abordaje integral, que es posible adoptando medidas en clave de género, pero también abarcando los factores individuales, familiares, sociales, culturales e institucionales.



...si la violencia hacia las mujeres tiene un carácter estructural, es fundamental repensar los contenidos que circulan porque así se comprende el alcance de la explotación de los cuerpos..

UN TRATO DISTINTO A LOS DISTINTOS

En el marco de este encuentro, se procuró tener una perspectiva antropológica-jurídica que exaltara la condición étnica y cultural de mujeres, y niñas afros e indígenas frente a la violencia de género y a la agresión². Por lo cual, se entenderá por *violencias basadas en género* las acciones u omisiones que les cause a las mujeres o niñas pertenecientes a pueblos indígenas o comunidades tribales sufrimiento, discriminación, afectaciones al cuerpo físico o a las condiciones económicas, la sexualidad entre otros, practicas socializadas de generación en generación y acostumbradas.

Los daños a las mujeres y a las niñas pueden comprenderse además como las consecuencias de las acciones que hombres victimarios efectúan con el objeto de perjudicar. Esta violencia puede ocurrir en el hogar, el trabajo, o la comunidad, y puede manifestarse de diversas formas, incluyendo la violencia de pareja, el abuso sexual, el acoso, la discriminación y la falta de acceso a recursos.

¿Es la violencia de género un hecho cultural o expresión de descomposición cultural?

Muchas expresiones de la violencia de género pueden estimarse como prácticas indebidas y estigmatizarse por ser distintas. Efectivamente, es importante examinar si es posible darles un tratamiento diferenciado a los casos, acorde con las situaciones particulares que se exponen en la temática como victimizantes y también, las respuestas institucionalizadas a ofrecer a partir de los marcos constitucionales y legislativos que orientan o no la obligación de reconocer la condición de pueblos indígenas y de comunidades tribales en los diferentes países de Iberoamérica para poder generar unas reflexiones.

A partir de esto, pudieran suscitarse preguntas tales como: ¿Es el matrimonio temprano o las relaciones sexuales con menor de 14 años violencia de género? Sin embargo, es importante señalar que el objetivo de las jornadas no fue tratar estas situaciones en particular, sino de abordar la protección de las víctimas atendiendo a su condición, en este caso, población indígena.

En el marco de estas situaciones particulares a manera de ejemplos, se parte de la individualización que se refiere al proceso de distinguir a las personas indígenas o afros para darles tratos distintos por

portar particularidades étnicas y culturales que, en algunos países, son protegidas constitucionalmente y por convenios internacionales de derechos humanos suscritos por el país.

La respuesta de fondo debe ser que se trata de prácticas no deseables que deben cambiar, sin perjuicio de que su tratamiento se aborde desde una perspectiva intercultural tal y como se concluyó en las jornadas.

La Convención de Belém do Pará, en su Art.1, establece la definición de violencia contra la Mujer. Asimismo, el Art. 6 dispone que:

“El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: b) el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.”

Además, el artículo 7 impone a los Estados Parte la obligación de:

“e) tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o **consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer.**”

² El presente apartado se realiza a partir de la conferencia y mesas de trabajo dirigidas por Sánchez, E. (2025)

La singularidad de los pueblos originarios no puede ser utilizada para cuestionar el concepto de violencia de género, ni, de determinadas figuras delictivas, temática que además excede del objeto del encuentro. Si implica reconocer las características específicas que a estas sociedades las hacen singulares dentro de una nación. A través de la individualización, se busca resaltar la identidad propia de un pueblo étnico y culturalmente distinto, y cómo sus miembros gozan de reconocimiento y valoración siendo tratados como iguales en la diferencia, y no desconocer el valor de ser portadores de otras culturas o ser pensados y tratados como sujetos atrasados, salvajes y despreciables.

El propio Art. 8 del Convenio 169 de la OIT establece el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Existen estrategias que socialmente se crean y utilizan en las diferenciadas sociedades para castigar conductas antijurídicas. Estas estrategias parten de un pluralismo jurídico de tipo unitario, que extiende principios y procedimientos a toda una población por igual, para ser efectivos en la introducción de

cambios que se consideran valiosos para todos los seres humanos, desconociendo realidades culturales que, deben ser examinadas a la luz de principios constitucionales y tratados internacionales que protegen lo diverso.

Compartir estas estrategias que implican principios y procedimientos determinados, en el marco de lo que es obligatorio en estas sociedades, puede servir de ejemplo para intercambiar y examinar interculturalmente y desde el sistema judicial la mejor manera de prevenir dolor, sufrimiento, exclusión, etc.

Los mínimos jurídicos y su ponderación frente al derecho a la diversidad contribuyen a establecer cómo deben predominar mínimos universales: el derecho a la vida, a la integridad del cuerpo, a no ser esclavizada una persona, porque siempre priman sobre el derecho a la diversidad.

Si se quiere ser exitoso en una propuesta intercultural, es necesario investigar y determinar en sociedades étnicas los patrones que envuelven el desempeño de los hombres y de las mujeres, porque la interpretación de la cultura realizada profesionalmente o por conocedores propios étnicos, así lo demuestra, no la simple mirada a ciertas señales que se juzgan como equivalentes y no lo son.

Ello implicaría acciones como transformar mediante el diálogo posibilidades de intercambiar visiones y aprender unos de otros para llegar a acuerdos que transformen los referentes cognitivos que han sido socializados. Esta es una tarea respetuosa y que, generalmente, trae los cambios deseados.

Los servidores públicos deben formarse para realizar aplicaciones edificantes, que trasciendan en construcciones que generen cambios deseables, sentidos, apropiados y por disposiciones autónomas dispuestas a permanecer en el tiempo.



La acción del Estado, **la presencia de las instituciones, la renovación de las leyes y los consecuentes cambios en referentes socioculturales.**

Con estas miradas, quienes trabajan por la erradicación de la violencia hacia las mujeres demandan la continuación de los procesos de definición y utilización de estrategias para la transversalización de género para promover la igualdad entre hombres y mujeres. Consiste en integrar la perspectiva de género en todas las etapas de la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas, programas y proyectos, en todos los niveles y áreas. Su objetivo principal es garantizar que las acciones gubernamentales, así como las de otros actores, tengan en cuenta las necesidades y experiencias tanto de hombres como de mujeres, con el fin de reducir las desigualdades y promover la equidad.

En detalle, la transversalización de género implica políticas, programas y proyectos que consideren las necesidades de hombres y mujeres. En resumen, busca transformar las estructuras y prácticas existentes para que sean más justas e inclusivas para todas las personas, independientemente de su género.

Aceptar que las mujeres, no disfrutaban de condiciones de igualdad en relación con los hombres, es un problema social que exige políticas públicas a fin de detectar cómo opera la violencia en las diferentes esferas sociales, identificarla, analizarla, medirla y erradicarla considerando las relaciones de género, las relaciones de poder presentes en la vida cotidiana.

Con la perspectiva de género se han identificado las formas como la violencia trastorna la vida de las mujeres en múltiples campos; como socava su confianza como personas y reduce su autoestima física y psicológica; niega sus derechos como seres humanos; restringe su libertad y limita sus oportunidades para una vida creativa y en paz. Y con la denominación de, violencia basada en género -VBG- se busca abarcar toda clase de actos violentos vividos y sentidos por las mujeres, y las niñas, actos realizados por el esposo, novio, por miembros de la familia o del mundo laboral. También sirve para traspasar conceptualmente los límites impuestos por la idea de violencia intrafamiliar, como una estrategia para develar sus alcances desde la perspectiva de género.

Son estas, el tipo de violencia más extendido en el mundo y que traspasa clases sociales, edad, etnia, cultura, región. Es de advertir que hay mujeres más vulnerables por la edad, la falta de educación formal o por situación de pobreza.

Con la perspectiva de género, se ha logrado conocer hechos que habían estado ocultos a la mirada cotidiana por causa de los procesos de naturalización, de costumbres.



...Las violencias hacia las mujeres tienen un componente del cuerpo como territorio de conquista y de control patriarcal, lo cual significa que la vida de estas y las opresiones que sienten tienen que ver con las relaciones del poder de los hombres sobre ellas dentro de un sistema de privilegios...

En este sentido, la violencia a las mujeres y niñas es tratada como:

- Fenómeno cultural.
- Violación a los derechos de las mujeres.
- Problemática de salud pública.
- Cuestión de injusticia.
- Componente de la pobreza.
- Situación adversa para la mujer por ser mujer.

Es por lo que se requieren transformaciones culturales, sociales, económicas y legales para desnaturalizar que el sometimiento, la inferiorización de ellas, el maltrato psicológico y físico a las mujeres, y niñas no son hechos “normales” que amparan la violencia socialmente institucionalizada, que ocultan las diferencias de poder e invisibiliza a las mujeres y a las raíces estructurales de los actos violentos, son complejas y abarcan factores sociales, económicos, políticos, y culturales que contribuyen a la perpetuación de la violencia.

Las reflexiones sobre la violencia hacia las mujeres, no solamente recoge las demandas de las mujeres y de amplios sectores sociales, sino que plantean recomendaciones y compromisos a los Gobiernos en este terreno, demandas basadas en estudios.

Las violencias hacia las mujeres tienen un componente del cuerpo como territorio de conquista y de control patriarcal, lo cual significa que la vida de estas y las opresiones que sienten tienen que ver con las relaciones del poder de los hombres sobre ellas dentro de un sistema de privilegios.

Son confrontaciones que han permitido reconocer las bases de género en los actos violentos que puedan tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción, o la privación de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada.

Aun cuando cada vez más hombres se convencen de la existencia del problema, este reconocimiento no ha afectado las estructuras inconscientes de la masculinidad.

La violencia basada en el género es una expresión de la violencia estructural porque altera la supervivencia, el bienestar, la identidad o la libertad, generando situaciones de peligro físico y emocional para las mujeres, provocando altas tasas de morbilidad femenina y perpetuando las condiciones de legitimación de género derivadas de la organización social-política-económica.

Medidas de protección y medición del riesgo

En el siguiente apartado se describirán, en términos generales, las medidas que los Ministerios Públicos de los países participantes utilizan para la protección de las víctimas de violencias machistas o violencias de género, la perfilación del agresor y los instrumentos utilizados para la medición del riesgo, así como, las dificultades a las que se enfrentan en esta labor provenientes del contexto social y cultural de las víctimas, y del funcionamiento interno de las instituciones encargadas. Partimos inicialmente del hecho que los Ministerios Públicos, Fiscalía y Juzgados poseen unidades especializadas para atender a las víctimas de violencias de género caracterizadas por tener protocolos, rutas, instrumentos y funcionarios especialistas para atender esta

problemática desde un enfoque de género e interseccional. Estas unidades responden a la normativa nacional expedida en cada país e, igualmente, han ajustado su actuar a los lineamientos de la normativa internacional a los que se encuentran suscritos, la atención que brindan responde al mandato de debida diligencia reforzada y permanentemente realizan un análisis estadístico y situacional de la problemática para, a partir de allí, realizar los ajustes necesarios para que dicha atención sea acorde a las necesidades de las víctimas.

Perfil del agresor y valoración del riesgo

Para la expedición de las medidas de protección y valorar el nivel de riesgo en el que se halla la víctima y su familia, se realiza la perfilación del agresor. Con esta perfilación se permite establecer la vinculación del agresor con la comisión de otros delitos relacionados o no con la violencia de género e identificar su posible pertenencia a redes criminales, se generan medidas más eficaces para la protección de las víctimas y se busca prevenir otros hechos de violencia, se dispone de suficiente información para decidir sobre medidas de seguridad para las víctimas, hijos e hijas o su familia orientadas a garantizar la vida y la integridad física, psicológica, sexual y patrimonial de éstas, determinando la magnitud del peligro y se aporta insumos para la formulación de políticas públicas para prevención de la violencia de género.

Entre los instrumentos utilizados para la perfilación del agresor y valorar el riesgo en el que se encuentra víctima se encuentran:

- 1. Tablero de riesgo por violencia contra las mujeres y delitos sexuales (Guatemala):** formulario que se encuentra incorporado en el Sistema Informático Fiscal y Técnico diligenciado para identificar la peligrosidad del agresor, la vulnerabilidad de la víctima y el contexto del hecho. Cuenta con los indicadores de grupo etario, situación de vulnerabilidad, identidad/diversidad, idioma, hecho violento, perfil del agresor y vulnerabilidad de la víctima.

2. Sistema de seguimiento integral de los casos de violencia de género VioGen-2 (Ministerio del Interior de España, (<https://sistemaviogen.ses.mir.es/publico/viogen>)), para la valoración y gestión policial del nivel de riesgo de violencia de género y seguimiento de los casos. Se puso en funcionamiento el 26 de julio de 2007, en cumplimiento de lo establecido en la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre de medidas de Protección Integral contra la Violencia de género (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760>).



Ministerio del Interior de España
<https://sistemaviogen.ses.mir.es/publico/viogen>

Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760>

3. Oficina Nacional contra las violencias sexuales (ONVIOS) (Ministerio del Interior de España (<https://onvios.ses.mir.es/publico/onvios>)): que viene a implementar y desarrollar las medidas contenidas en el I Plan Estratégico para la Prevención de las violencias sexuales 2023-2027 del Ministerio del Interior orientada entre otras funciones a favorecer la cooperación interinstitucional mediante la elaboración de protocolos de actuación y el fomento de buenas prácticas. Se encargará de desarrollar y administrar un sistema integral para el registro, seguimiento, y prevención de los delitos sexuales (sistema onvios) herramienta científica destinada al análisis de los casos denunciados sobre agresores sexuales que permite obtener perfiles y escenarios integrados, y registrados a nivel nacional que facilitan a los investigadores la detención precoz de este tipo de delincuentes seriales. Una de sus funcionalidades es el de vincularse al sistema VioGén-2 con el objeto de potenciar el intercambio de información valiosa entre ambos sistemas.



Ministerio del Interior de España
<https://onvios.ses.mir.es/publico/onvios>

4. Protocolo “Pautas de actuación para fiscales ante situaciones urgentes y de riesgo en caso de violencia de género (Argentina)” en el cual, se ofrece la identificación de riesgos desde los ámbitos: víctima y entorno, agresor, relación entre ambos y hechos, para así determinar la adopción de medidas razonables para proteger a las personas que sufren estas violencias -incluido su grupo familiar- y prevenir futuros sucesos asociados.

5. Pauta unificada inicial de riesgo -PUIR-(Chile): pauta parametrizada que arroja un nivel de riesgo, a través de un mecanismo de puntuación en un sistema informático (riesgo alto, medio y bajo). Se utiliza en todas instituciones donde se reciben denuncias (policía de investigaciones, fiscalía, carabineros) y su diligenciamiento es obligatorio para solicitar el monitoreo telemático -en caso de arrojar un riesgo alto-.

6. Protocolo de detección y valoración psicosocial del riesgo en casos de violencia doméstica (Uruguay): sistematización de metodología para la aplicación de dispositivos de verificación presencial y localización “tobilleras”.



Medidas de protección

Por su parte, las medidas de protección y seguridad son todas aquellas acciones institucionales que se establecen para proteger y garantizar la vida, la libertad, la integridad física, sexual y psicológica de las víctimas de violencia de género, y su grupo familiar. Estas medidas dependen del análisis de la valoración del riesgo cuando se conoce el caso, se expiden de manera cautelar (durante el procedimiento) o como medida accesoria de la pena y, dependiendo la normatividad del país, pueden ser decretadas por autoridades judiciales o administrativas. Igualmente, estas medidas podrán tener un carácter penal o civil teniendo en cuenta las circunstancias de los hechos de violencia y la existencia de personas menores de edad o personas dependientes en el grupo familiar.

Entre las medidas cautelares que pueden establecerse (penales y civiles) encontramos:

- Medida provisional de privación de la libertad al agresor.
- Obligación del agresor de abandonar el hogar que comparte con la víctima.

- Ubicación de la víctima, hijos e hijas en casas refugio.
- Asegurar la entrega material de los efectos personales de la víctima que hubiese huido u optado por no regresar al hogar común.
- Prohibir acercarse a la víctima y prohibir o restringir la presencia del agresor.
- Prohibir o restringir todo tipo de comunicaciones.
- Fijar alimentos provisorios.
- Regular un régimen provisorio de cuidado personal de los hijos e hijas.
- Suspensión o mantenimiento del régimen de visitas, comunicación y estancia con los hijos e hijas
- Prohibición de celebrar actos o contratos sobre bienes determinados.
- Prohibir el porte y tenencia de cualquier arma de fuego, municiones y cartuchos, u objetos peligrosos.



- Asistencia a programas de tratamiento de rehabilitación de drogas y alcohol.
- Adultas mayores: Internación de la afectada en un establecimiento de personas mayores.

En el ámbito de las medidas cautelares se aborda con detalle la orden de protección en España y la orden de protección en el MERCOSUR y países asociado.

La Orden de Protección en España³

Está regulada en el art. 544 ter. De la Ley de Enjuiciamiento Criminal ([https://www.boe.es/eli/es/rd/1882/09/14/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/rd/1882/09/14/(1)/con)), introducida por la reforma operada por LO 1/2024, de 28 de diciembre (cuyo enlace figura más arriba)



Ley de Enjuiciamiento Criminal

[https://www.boe.es/eli/es/rd/1882/09/14/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/rd/1882/09/14/(1)/con)

¿En qué consiste?

- En una única e inmediata resolución judicial (un auto) con medidas de protección y seguridad penales y/o civiles, que activa al mismo tiempo los mecanismos de asistencia y protección social establecidos a favor de la víctima por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

¿Presupuestos para conceder la OP?:

- Indicios fundados de la comisión de un delito contra la vida, integridad física o moral, libertad sexual, libertad o seguridad de una mujer (por parte de un hombre que sea o haya sido su cónyuge o que esté o haya estado ligado a ella por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia),
- Una situación objetiva de riesgo para la víctima.

³ Legislación y Documentación relacionada: Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito. (<https://www.boe.es/eli/es/l/2015/04/27/4/con>). Art 158 Código civil español ([https://www.boe.es/eli/es/rd/1889/07/24/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/rd/1889/07/24/(1)/con)). Ley Orgánica 8/2021, DE 4 de junio, de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia frente a la Violencia (<https://www.boe.es/eli/es/lo/2021/06/04/8/con>). Informe de la Subcomisión de estudio para abordar el problema de la violencia contra los niños y las niñas, aprobado el 23 de junio de 2015(https://bienestaryproteccioninfantil.es/wpfd_file/informe-de-la-subcomision-de-estudio-para-abordar-el-problema-de-la-violencia-contra-los-ninos-y-las-ninas/). Pacto de Estado contra la Violencia de Género, ratificado en diciembre de 2017 (<https://violencia-genero.igualdad.gob.es/pacto-de-estado-contra-la-violencia-de-genero/>).Informe Defensor del Pueblo, 18 diciembre de 2019 (<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/07/Los-ni%C3%B1os-y-adolescentes-en-el-informe-2019-1.pdf>) 4. I informe Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (GREVIO 2020) (<https://violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/InformeGrevioEspana.pdf>). Artículo 544 Quinquies Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECRIM) Medidas de protección del menor o persona con capacidad modificada. Nota de Servicio Fiscal de Sala de la Unidad contra la violencia sobre las Mujeres 1/2021, (<https://www.fiscal.es/>). Conclusiones del XVII seminario de Fiscales Delegados en Violencia sobre la Mujer, año 2021, Madrid 15 y 16 de noviembre de 2021 (igual enlace que el precedente). Artículo. 94 Código Civil (enlace anteriormente compartido) LO 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (enlace ya compartido). Informe del GREVIO 2024 (<https://violenciagenero.igualdad.gob.es/marco-internacional/informesgrevio/>)

¿Quién puede solicitarla?

- La víctima
- Los descendientes de la víctima, sus ascendientes o hermanos por naturaleza, adopción o afinidad, propios o del cónyuge o conviviente, los menores o personas con discapacidad necesitadas de especial protección que convivan con la víctima o que se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela, acogimiento o guarda de hecho.
- El Ministerio Fiscal.
- El órgano judicial puede acordarla de oficio.
- Las entidades u organismos asistenciales, públicos o privados que tuviesen conocimiento de la existencia de alguno de los delitos de violencia de género, deberán ponerlos inmediatamente en conocimiento del Juez/a de Violencia sobre la Mujer o, en su caso, del Juez/a de Instrucción en funciones de guardia, o del Ministerio Fiscal con el fin de que el Juez/a pueda incoar o el Ministerio Fiscal pueda instar el procedimiento para la adopción de la orden de protección.

¿Procedimiento?

Se convocará a una audiencia urgente: a la víctima, al agresor y al Ministerio Fiscal. Esta audiencia se podrá sustanciar simultáneamente, con la comparecencia de la prisión provisional.

Se convocará en un plazo máximo de 72 horas desde la presentación de la solicitud, en la que va a ser decisorio los elementos probatorios y la valoración policial del riesgo (VPR), a la que más arriba se aludió, efectuada con carácter obligatorio e incorporada al atestado policial con el que se inicia el procedimiento judicial penal.

Constituye un Estatuto de protección integral de la víctima y de sus hijas e hijos cuya duración puede alcanzar hasta la finalización del procedimiento judicial.

Experiencia comparada, la Orden de Protección en el ámbito de los países del Mercosur y estados asociados recogida en el Acuerdo sobre Reconocimiento Mutuo de Medidas de Protección para las Mujeres en Situación de Violencia de Género entre los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados. (<https://normas.mercosur.int/public/normativas/4330>).



Medidas de Protección para las Mujeres en Situación de Violencia de Género entre los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados.

<https://normas.mercosur.int/public/normativas/4330>

Sus antecedentes:

- Acuerdo Rec. CMC N° 04/14 sobre “Mujeres migrantes en contexto de violencia doméstica”
- Rec. CMC N° 04/17 sobre “Reconocimiento regional mutuo de medidas de protección para Mujeres en situación de violencia basada en género”
- Rec. CMC N° 04/19 sobre “Reconocimiento Mutuo de Medidas de Protección para Mujeres en situación de violencia basada en género” que proclamó: “Impulsar el establecimiento de un mecanismo de reconocimiento e implementación de las órdenes de protección dictadas en favor de las mujeres y sus hijas e hijos en situación de violencia basada en género de un Estado Parte, que tome en cuenta las disposiciones internas de los Estados Partes y sea lo más sencillo posible, para que el cumplimiento de las medidas a favor de las mujeres y sus hijas e hijos en situación de violencia sea rápido y de efectivo cumplimiento.”

Se desarrolla el Acuerdo por la Comisión Técnica de la Reunión de Ministros de Justicia del Mercosur llegando a un consenso con el texto y se aprueba finalmente el Acuerdo,

por Dec. CMC N° 07/2022 de 20/07/2022, suscribiéndolo Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile y Ecuador. El Acuerdo tomó como base, la Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13/12/2011 sobre la Orden Europea de Protección.

El Acuerdo, en definitiva, establece reglas que permiten que una medida de protección a favor de mujeres en situación de violencia de género, emitidas por una Autoridad Competente de un Estado Parte, pueda ser reconocida y ejecutada en otro Estado Parte. A tales efectos, la Autoridad Competente del Estado que dictó la medida, emitirá una Orden Mercosur de Protección (OMP) y la transmitirá al Estado Parte donde la mujer pretenda trasladarse, a través de las Autoridades Centrales designadas. La OMP se redacta siguiendo el formulario tipo que se adjunta al anexo del Acuerdo. Las Partes reconocerán la O.M.P. con base en las disposiciones del presente acuerdo y de conformidad con su legislación nacional. El objetivo es establecer medidas legales de protección de rápida aplicación de un Estado a otro, sin pasar por los mecanismos tradicionales de reconocimiento de resoluciones de autoridades judiciales dictadas por autoridades del otro Estado. El acuerdo aligera y/o flexibiliza estos mecanismos porque los sujetos de protección

están, con frecuencia, en una situación de riesgo, de vulneración de sus derechos más elementales y se requiere de acciones inmediatas para su efectiva protección. La OMP permite a la víctima anticiparse. Contribuye a garantizar su libre circulación de un territorio a otro de los Estados Parte del Acuerdo. Le da protección incluso antes de que se traslade de un territorio a otro. Esto le da seguridad para movilizarse, tomar sus decisiones, estar informada de los recursos de protección con los que cuenta en el territorio de destino. Proporciona un medio rápido y eficaz para la cooperación jurídica internacional, garantizando la autenticidad de los documentos públicos transmitidos, sin necesidad de recurrir a los procedimientos de legalización o apostilla.

El Convenio prevé que las Autoridades Centrales se comuniquen entre ellas por medios electrónicos, recurriendo a la remisión de documentos en formato papel, sólo en aquellos casos que resulte materialmente imposible su remisión por la vía electrónica. La O.M.P. sólo podrá ser expedida cuando la Autoridad Competente del Estado Emisor

haya dictado una o más de las siguientes medidas de protección: Prohibición de entrar en localidades o lugares o en zonas determinadas en las que reside la mujer o en las que se encuentre temporalmente por el motivo que fuere; Prohibición o restricción del contacto, en cualquier forma, con la mujer, incluso por teléfono, correo electrónico o postal o por cualquier otro medio; Prohibición o restricción del acercamiento a la mujer a una distancia inferior a la prescrita, incluyendo o no el uso de dispositivos de geolocalización y rastreo; Suspensión del derecho a la tenencia, porte y uso de armas, con obligación de depositarla en el lugar indicado; Cualquier otra medida necesaria para garantizar la seguridad de la mujer, y hacer cesar la situación de violencia y evitar la repetición de todo acto de perturbación o intimidación, agresión y maltrato perpetrado por el agresor. Una O.M.P. puede ser expedida cuando la mujer visite o resida de manera transitoria, temporaria o permanente en otro Estado Parte, independientemente de su situación migratoria.

En las medidas accesorias de la pena algunos países pueden decretar:

- La obligación de la persona condenada de abandonar el hogar que comparte con la víctima.
- Prohibición de acercarse a la víctima o a su domicilio, lugar de trabajo o estudio, así como a cualquier otro lugar al que ésta concurra o visite habitualmente, o incluso de residir en la misma ciudad que la víctima (extrañamiento).
- Prohibir o restringir las comunicaciones de la persona condenada respecto de la víctima, sus hijos e hijas.
- Prohibición de porte y tenencia de cualquier arma de fuego, municiones y cartuchos.
- Inhabilitación o privación de la patria potestad con los hijos e hijas
- La asistencia a programas de intervención psicosocial de reeducación de la violencia, terapéuticos o de orientación familiar o de drogas (obligatorio en el caso de España como condición en supuestos de suspensión de la ejecución de la pena privativa de libertad impuesta).
- Obligación de presentarse regularmente ante la unidad policial que se determine.

- Monitoreo telemático ante la imposición de la medida de prohibición de acercamiento a la víctima, o a su domicilio, lugar de trabajo o estudio. Esta medida podrá ser cautelar y accesoria.

La utilización de estos dispositivos se introdujo, en España, por la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre de “Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género”, cuyo enlace se recoge más arriba, y más concretamente por su artículo 64, que preveía la posibilidad de acordar judicialmente un control de las órdenes de alejamiento respecto a las víctimas a través de este mecanismo, provocando con ello modificaciones en el Código Penal (art. 48 Código Penal) y Ley de Enjuiciamiento Criminal, art 544 bis y 544 ter, control que si bien inicialmente sólo se preveía respecto a la protección cautelar, también se extendió a las penas accesorias de prohibición de aproximación a través de la reforma operada en el Código Penal español Ley Orgánica 5/10. “El protocolo de Actuación del Sistema de Seguimiento por Medios Telemáticos del Cumplimiento de las Prohibiciones de Aproximación Impuestas en Materia de Violencia de Género y actualmente también en Materia Sexual” (https://violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/Protocolo_VdG_VS_2024marzo.pdf) vino a firmarse en sus redacciones inicial y revisiones posteriores



Protocolo VdG

https://violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/Protocolo_VdG_VS_2024marzo.pdf



Ministerio de Igualdad de España.

<https://violenciagenero.igualdad.gob.es/informacion3/recursos/dispositivoscontroltelematico/>

por las instituciones implicadas, entre ellas el Ministerio Fiscal español, siendo el citado recurso proporcionado y sufragado tanto en su obtención, instalación, mantenimiento y seguimiento por el Ministerio de Igualdad de España. (<https://violenciagenero.igualdad.gob.es/informacion3/recursos/dispositivoscontroltelematico/>)

Todas estas acciones desarrolladas desde los Ministerios Públicos para la protección de las víctimas de violencia de género se tornan valiosas, teniendo en cuenta lo compleja que es esta problemática y el aumento de las cifras derivadas de los casos que llegan a las instituciones de protección y de investigación del delito. Es por esto, que el encuentro propició un espacio para abordar aquellas situaciones que dificultan brindar una protección efectiva que evite la reincidencia de los hechos violentos y el aumento de la agresión a la víctima, y al grupo familiar destacándose, la falta de información con la que cuentan los operadores de justicia para actuar de manera eficiente, esto inicialmente se debe a que en

muchas ocasiones las víctimas llegan con poca información, no obstante, en la etapa de indagación no hay un esfuerzo por completar la información para poder tomar medidas eficaces, disminuir el riesgo y proteger a la víctima. De igual forma, pueden encontrarse problemáticas en el funcionamiento del sistema judicial y de protección relacionadas con la falta de coordinación interinstitucional, la burocratización en el proceso de toma de decisiones y respuestas pasivas, descoordinadas, fragmentadas y hasta nulas.

Por otro lado, las medidas de protección deben ser diseñadas a partir de las necesidades de las víctimas, su contexto social, económico, cultural y familiar, para evitar el fracaso de las mismas. Asimismo, las buenas prácticas que se tomen de otros países deberán planearse e implementarse a partir de la realidad sociocultural del país receptor y las características de la problemática.

Conclusiones y recomendaciones

A partir de todas temáticas abordadas en el encuentro, los aportes, experiencias y recomendaciones que los y las participantes compartieron, y las discusiones de las mesas de trabajo, se llegaron a las siguientes conclusiones que, igualmente, son recomendaciones y compromisos para las acciones de mejora desde el quehacer profesional, así como de incidir para que estas contribuciones sean adoptadas de manera institucional.

Primero. Los poderes públicos no pueden ser ajenos a la violencia de género. El sistema de justicia es parte de la respuesta integral, pero no el único. El Estado debe comprometer a otros organismos con un enfoque integral e interinstitucional que apunte a la optimización

de los recursos en beneficio de las personas víctimas de violencia basada en género. Es importante que se involucre al sistema sanitario, educativo, laboral, económico, habitacional, con políticas estructurales y siempre con un triple enfoque: género, interseccionalidad e infancia.

Para ello, es necesario conocer la verdadera problemática que viven las mujeres en el mundo; vale decir, la recogida en las estadísticas y las violencias que sufren las mujeres y que no son conocidas por el sistema y constituyan un insumo para el diseño de las políticas públicas en la materia.

Por tanto, hay que generar respuestas no sólo desde el derecho, sino que se sirva de la criminología, la victimología y otras ciencias y disciplinas, para así proyectar una respuesta integral de políticas públicas, política criminal y sanitaria.

Segundo. Para el abordaje de la violencia basada en género con enfoque intercultural es condición armonizar los instrumentos internacionales tales como el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, la Convención Belém do Pará (la Convención interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer), la CEDAW (La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer), y las 100 reglas de Brasilia (Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad), sin olvidar como referencia el Convenio de Estambul (Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica), la Declaración de Naciones Unidas sobre las poblaciones indígenas, así como la jurisprudencias de la Corte Interamericana y las cortes constitucionales.

Tercero. La experiencia ha demostrado la efectividad de la valoración del riesgo. Se reconoce la importancia y necesidad de contar con sistemas de valoración, gestión del riesgo y control como instrumento para ser más eficaz, efectivo y eficiente en la respuesta frente a la violencia basada en género. Por ello, se recomienda diseñar un modelo que estandarice dichos sistemas para prevenir y proteger a las víctimas en el ámbito judicial y administrativo.

Cuarto. Valorar la labor del Centro de Cooperación española en capacitación e intercambio de experiencias en materia de violencia basada en género y proponer que continúe fortaleciendo las redes institucionales en esta materia y recordar el compromiso de difusión que asumen los y las participantes en su institución, a nivel local.

Quinto. Se recomienda impulsar a través de las legislaciones internas de cada país el cumplimiento efectivo del Art. 7 literal D de la Convención de Belén do Pará.

Sexto. Impulsar que el mecanismo de seguimiento de Belén do Pará en los países parte sea efectivo.





Protección de mujeres y niñas contra las violencias machistas:

*valoración del riesgo, medidas cautelares, penas de
naturaleza preventiva y mecanismos de control.*



Cartagena

