

LA ATENCIÓN ESPECIALIZADA A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y DE GÉNERO EN LA POLICÍA NACIONAL:

Una política de seguridad ciudadana desde el enfoque de derechos humanos



LA ATENCIÓN ESPECIALIZADA A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y DE GÉNERO EN LA POLICÍA NACIONAL:

Una política de seguridad ciudadana desde el enfoque de derechos humanos



FICHA TÉCNICA

LA ATENCIÓN ESPECIALIZADA A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y DE GÉNERO EN LA POLICÍA NACIONAL Una política de seguridad ciudadana desde el enfoque de los derechos humanos

Sistematización del Proyecto

ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y DE GÉNERO: **SEGURIDAD CIUDADANA**

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Juan Fernández Trigo / Embajador de España
Cristina Aldama / Coordinadora General
de la Cooperación Española
Oscar Muñoz / Director de Programas
Gobernabilidad y Educación
Sandra Bosch / Responsable de Proyectos

Ministerio del Interior

Dirección General de Gabinete
Chile y Manduvirá. Asunción / Paraguay
Teléfono: (595) (21) 415 2227

Ministerio del Interior de la República del Paraguay

Rafael Filizzola / Ministro
Diego Gamarra / Viceministro de Asuntos Políticos
Carmelo Caballero / Viceministro de Seguridad Interna
Claudia Guanes / Directora General de Gabinete
Liz Bécker / Responsable Técnica de la Sistematización

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Lorenzo Jiménez de Luis / Representante Residente
Ana Inés Mulleady / Representante Residente Adjunta
Rocío Galiano / Oficial Responsable de Programa
y Comunicación
Ricardo Yorg / Oficial de Gobernabilidad

Este documento es propiedad del Ministerio del Interior. Fue elaborado por la Dirección de Planificación y Proyectos del Ministerio del Interior, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Paraguay (PNUD). Al carecer de fines de lucro no puede ser comercializado por cualquier medio. Están autorizadas la reproducción y divulgación del material, por cualquier medio, siempre que se cite la fuente. El contenido del material no refleja necesariamente la opinión del PNUD ni de la AECID.

ÍNDICE

MENSAJES	7
INTRODUCCIÓN	13
1 MARCO CONCEPTUAL	16
1.1 La violencia intrafamiliar y de género en el Paraguay.	
1.2 La atención especializada a víctimas de violencia intrafamiliar y de género.	
2 MARCO METODOLÓGICO	28
3 CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROYECTO	32
3.1 Los datos estadísticos sobre violencia intrafamiliar contra mujeres, niñas, niños y adolescentes.	
3.2 El Ministerio del Interior, la perspectiva de los derechos humanos en la seguridad ciudadana y la violencia de género y generacional.	
4 TRAYECTORIA DEL PROYECTO	46
4.1 Los antecedentes y los inicios del Proyecto.	
4.2 El proceso de implementación del Proyecto.	

- 4.3 Resumen de los principales aspectos del funcionamiento de la División de Atención Especializada en la Policía Nacional.
- 4.4 Los principales resultados obtenidos en el Proyecto.
- 4.5 Sobre la ubicación de la División dentro de la Policía Nacional.

5

ELEMENTOS DE REFLEXIÓN QUE SURGEN DE LA TRAYECTORIA DEL PROYECTO

106

- 5.1 La cooperación interinstitucional en la implementación de políticas públicas con enfoque en los derechos humanos.
- 5.2 Las relaciones institucionales entre el Ministerio del Interior y la Policía Nacional en el marco de la instalación de una política de seguridad ciudadana.
- 5.3 La creación de la División de Atención Especializada a Víctimas, su denominación y su ubicación en la estructura organizativa de la PN, como elementos que marcan el proceso.
- 5.4 El funcionamiento de las Divisiones de Atención Especializada a Víctimas: una construcción desde la experiencia.
- 5.5 La proyección de la División de Atención Especializada a Víctimas de violencia intrafamiliar como parte del sistema de acceso a la justicia.
- 5.6 Limitaciones y desafíos para una atención integral a las víctimas de violencia intrafamiliar y de género.

6

CONCLUSIONES

118

7

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

122

8

SIGLAS

126

9

ANEXOS

128

MENSAJE

RAFAEL FILIZZOLA / MINISTRO DEL INTERIOR

El Ministerio del Interior, en el marco de este periodo gubernamental, se propuso un cambio de paradigma en relación a la política de seguridad, y parte de este cambio está siendo encarado a través de las Divisiones de Atención Especializada en la Policía Nacional, para contribuir desde el enfoque de la seguridad ciudadana con los derechos humanos de las víctimas de la violencia intrafamiliar y de género.

La creación de las Divisiones de Atención Especializada en la Policía Nacional representa uno de los avances más importantes en la implementación de políticas públicas para enfrentar las desigualdades de género y generacionales expresadas en el entramado de la violencia intrafamiliar y de género. Así, la experiencia de estas Divisiones es presentada en este documento sobre la sistematización del Proyecto "Atención a víctimas de violencia intrafamiliar y de género: seguridad ciudadana", ejecutado por el Ministerio del Interior, financiado por la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo (AECID) y administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Esta sistematización demuestra que el Proyecto contribuyó decididamente a instalar el proceso de las Divisiones de Atención en la Policía Nacional, a partir del aporte de la cooperación interinstitucional y la voluntad política de las autoridades del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional, para responder a la demanda ciudadana.

Asimismo, contribuyó a un cambio sustantivo en las actuaciones de la Policía Nacional en el ámbito de la violencia intrafamiliar y de género: hoy, con las Divisiones de Atención Especializada, las víctimas no solamente reciben apoyo cuando sus vidas corren peligro sino que además, al presentar la denuncia, reciben el asesoramiento y la derivación correspondiente para contar con las herramientas necesarias para acceder a la justicia. Este es el sentido que tienen las Divisiones: apoyar a la ciudadanía cuando sus derechos son violentados, exigiendo celeridad y respuestas rápidas a las instituciones responsables de administrar la justicia en el país.

MENSAJE

LORENZO JIMÉNEZ DE LUIS / COORDINADOR RESIDENTE PNUD

La seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos y de género constituye uno de los grandes ejes de la gobernabilidad democrática para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Es por ello que, nos complace presentar esta sistematización del Proyecto “Atención a víctimas de violencia intrafamiliar y de género: seguridad ciudadana”, implementado conjuntamente desde el 2009 con el Ministerio del Interior y el apoyo de la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo (AECID).

Sabemos que el desarrollo humano requiere políticas públicas integrales sobre la violencia de género, uno de los componentes menos visibilizados y más críticos de la seguridad ciudadana. El proyecto aquí presentado constituye una herramienta nueva del Gobierno paraguayo, a través del Ministerio del Interior, para garantizar el derecho de las personas a tener una vida digna y libre de peligro.

Las estadísticas citadas en este informe prueban que -en el Paraguay como en el resto del mundo- la violencia contra las mujeres, las niñas, niños y adolescentes en el ámbito familiar, ese conjunto de agresiones u omisiones cometidas en contra de las personas, es una forma de ejercicio del poder basada en las desigualdades de género y generacionales. Hasta hace pocos años, dos de cada cinco paraguayas agredidas físicamente no acudía en busca de ayuda, por temor al victimario, por vergüenza o suponiendo que podían resolver por sí solas esta grave violación de sus derechos.

La impunidad de estos delitos se explicaba no solo por la dolorosa invisibilidad de la condición femenina y de la infancia, sino también por la secular indiferencia del Estado hacia esta forma oculta de la inseguridad, por su incapacidad de oír y procesar las denuncias de sus numerosas víctimas. Pero la voluntad política de enfrentar la violencia intrafamiliar y de género empezó a concretarse en el mismo inicio de

este Gobierno, a través de un convenio interinstitucional entre los organismos concernidos: los Ministerios del Interior y de Salud Pública y Bienestar Social, y las Secretarías de la Mujer y la Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

Asumiendo sus indeclinables funciones respecto a esta problemática, el Ministerio encargado de la seguridad ciudadana se comprometió a dotar las comisarías policiales de mecanismos de atención especializada en casos de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes; a seleccionar y entrenar el personal adecuado, a realizar acciones que visibilizaran estos delitos, y a incorporar decididamente el enfoque de género y el de derechos de niñas, niños y adolescentes en su programa de seguridad ciudadana.

A dos años de implementación, el Proyecto “Atención a víctimas de violencia intrafamiliar y de género” exhibe importantes logros: mil trescientos efectivos policiales capacitados en el enfoque de derechos humanos, de violencia intrafamiliar y de género, seis Divisiones de Atención Especializada en comisarías estratégicas de la capital y el interior del país, un Manual de Procedimientos Policiales ante la comisión de hechos punibles relacionados con violencia intrafamiliar o de género y un sistema de trabajo preventivo instalado que ya llegó a miles de ciudadanos y ciudadanas, hombres y mujeres de diferentes edades, y condiciones sociales.

Buscando una mayor eficiencia y sostenibilidad, el Proyecto cuenta además con espacios de articulación entre representantes de la División de Atención Especializada (Ministerio del Interior), el Comité Interinstitucional de Prevención y Erradicación de la Violencia (coordinado por la Secretaría de la Mujer) y el Comité Interinstitucional de Prevención de la Violencia (coordinado por el Ministerio de Educación y Cultura).

De este modo, el Estado Paraguayo –apoyado por la cooperación internacional- empezó a instalar instrumentos indispensables a una política de seguridad ciudadana que asume la perspectiva de los derechos humanos y de género. La representación de las Naciones Unidas (NNUU) en el Paraguay se congratula sinceramente con estos resultados, reconociendo su invaluable aporte a la gobernabilidad democrática y al desarrollo humano del país.

MENSAJE

JUAN FERNÁNDEZ TRIGO / EMBAJADOR DE ESPAÑA

Tras la difusión de la campaña “Vivamos una vida sin violencia”, la Embajada de España se complace en presentar esta publicación, gestada en el marco de uno de los programas de lucha contra la violencia que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) financia en Paraguay.

El Gobierno de España ha convertido la lucha contra la violencia en una de sus principales políticas de Estado y en consecuencia en una prioridad de su cooperación. Se hace así eco de la sensibilidad existente en la sociedad española sobre la violencia intrafamiliar y de género.

En España somos conscientes de la situación de indefensión y del drama humano que se esconde tras esta violencia. Lamentablemente la conocemos. A pesar de los avances legales y el aumento de recursos que ha tenido la lucha contra la violencia de género, todos los años continúa habiendo en Paraguay un número elevado de mujeres que mueren a manos de sus parejas o exparejas.

Uno de los elementos fundamentales para poder abordar este grave problema es visibilizarlo. Tenemos el convencimiento de que en la medida en que permanece oculto, se refuerza el miedo a la denuncia, se dificulta la atención a las víctimas y su erradicación se hace más difícil. En esta labor de “sacar a la luz” no podemos olvidar la responsabilidad de la sociedad en su conjunto.

Sabemos que se trata de un fenómeno complejo, y que su eliminación requiere un abordaje integral. Por ello, nuestro apoyo en esta lucha se ha dirigido a diversas instituciones como la Fiscalía, el Ministerio del Interior, la Secretaría de la Niñez, el Ministerio de Salud y Bienestar Social, la Secretaría de la Función Pública y por supuesto la Secretaría de la Mujer. A todas ellas nuestro agradecimiento y apoyo permanente.

Asimismo, es preciso agradecer especialmente el trabajo del Ministerio del Interior en colaboración con la administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo(PNUD) por el trabajo realizado.

No se trata sólo de prevenir y de garantizar una adecuada atención a las víctimas (jurídica, sanitaria, psicológica). Para que esta lucha sea eficaz nunca puede olvidarse que además de un problema social, la violencia intrafamiliar y de género es un delito grave y como tal es necesario que esas medidas sean acompañadas de mecanismos eficaces de sanción.

Hay un largo camino por recorrer, pero confiamos y animamos a que esta sistematización sea un instrumento valioso para los agentes políticos y sociales; una herramienta que contribuya a mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones paraguayas en la atención a las víctimas.

INTRODUCCIÓN

El presente documento es un informe de la sistematización de la experiencia del Proyecto “Atención a víctimas de violencia intrafamiliar y de género: seguridad ciudadana”, ejecutado por el Ministerio del Interior (MDI), financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Este Proyecto surgió como una iniciativa del Ministerio del Interior, a partir de la identificación de la violencia intrafamiliar y de género como una de las actuaciones prioritarias en cuanto a seguridad, para el periodo gubernamental 2008-2013, siendo su referencia la implementación de la División de Atención Especializada a víctimas de violencia contra la mujer, niñas, niños y adolescentes en la Policía Nacional (PN), en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA).

El objetivo del Proyecto fue apoyar el desarrollo de las capacidades institucionales del Ministerio del Interior y los espacios de coordinación con otros Ministerios y Secretarías de la Presidencia de la República para mejorar la calidad de la atención y la actuación policial con las víctimas de violencia intrafamiliar y de género, desde el enfoque de los derechos humanos.

En relación al citado objetivo, esta sistematización tuvo como intención reconstruir y comprender el proceso de intervención del Ministerio del Interior en el despliegue de sus capacidades organizativas en impulsar, instalar y acompañar la División de Atención Especializada a Víctimas de Violencia Intrafamiliar en la Policía Nacional.

La División fue creada por Resolución de la Comandancia de la Policía Nacional en enero del 2009. En ese proceso, el Proyecto que se inició en mayo del mismo año contribuyó a instalar efectivamente el funcionamiento de la División en Comisarías estratégicamente ubicadas en diversos lugares del país. Así, la sistematización de la experiencia comprende el periodo que va desde los inicios del Proyecto en mayo del 2009 hasta su finalización en octubre del 2010, abarcando el marco de los antecedentes y las condiciones que dieron origen al Proyecto.

El objetivo general de esta sistematización es analizar los alcances y prácticas del proyecto con relación a las dos áreas de intervención propuestas por el mismo: 1) la estructura organizativa, los procedimientos internos y las capacidades del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional; y 2) la coordinación interinstitucional para avanzar en acciones integradas por parte del Estado, en el ámbito de la violencia intrafamiliar y de género.

La finalidad de este documento es socializar con todas las personas interesadas en conocer este proceso tanto en sus aciertos como en sus dificultades, sus principales aprendizajes, así como las perspectivas de sostenibilidad en torno a una experiencia considerada innovadora tanto para el Ministerio del Interior como para la Policía Nacional, con la apertura de la División de Atención Especializada a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar y de Género, como política de seguridad ciudadana.

El presente documento está organizado de la siguiente manera:

- ▲ Contiene un marco conceptual abarcando la situación de la violencia intrafamiliar y de género y el significado de la atención especializada a las víctimas de esta problemática.
- ▲ Se presenta el marco metodológico enfocando la sistematización como una indagación de la experiencia.

- ▲ Seguidamente, se plantea la contextualización del Proyecto, exponiendo el marco conceptual de la violencia intrafamiliar y de género, la realidad de la problemática con datos y estudios existentes, y el marco del surgimiento de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, formulada por el Ministerio del Interior para encarar el cambio de paradigma en la política de seguridad.
- ▲ Luego, se relatan las condiciones en que se creó la División de Atención Especializada en la PN y que dieron origen al Proyecto y su proceso de implementación, contribuyendo desde el mismo a instalar y hacer posible el funcionamiento de la División. La experiencia de las Divisiones es expuesta en un resumen de sus principales aspectos de funcionamiento: la atención en la recepción de denuncias, asesoramiento y derivación correspondiente, el sistema de registro de información sistematizada de los casos atendidos, las diferencias en la atención en las Divisiones y en las comisarías, el relacionamiento interinstitucional, los principales resultados obtenidos con el Proyecto y la perspectiva de continuidad de la División en la Policía Nacional, a partir de su ubicación en la estructura institucional.
- ▲ Posteriormente, se presentan los elementos de reflexión que surgen a partir de la experiencia de la implementación de las Divisiones, mostrando principalmente que las mismas, para que puedan continuar con la perspectiva de género y de derechos humanos, requieren ser vistas dentro de la globalidad que representa una atención integral ante una problemática que, a pesar de los avances, aún sigue siendo invisible y tratada en forma subordinada por las instituciones públicas y, también, por la sociedad paraguaya.
- ▲ Seguidamente, se presentan breves conclusiones de la sistematización de esta experiencia, considerada innovadora y desafiante para seguir avanzando en las políticas públicas que garanticen derechos en el ámbito de la violencia intrafamiliar y de género.

La violencia intrafamiliar y de género es una forma de ejercicio del poder basada en las desigualdades de género y generacionales.

1. MARCO CONCEPTUAL





1.1 La violencia intrafamiliar y de género en el Paraguay

La violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes en el ámbito familiar, como conjunto de agresiones u omisiones cometidas en contra de las personas es una forma de ejercicio del poder basada en las desigualdades de género y generacionales. También existen otras categorías que atraviesan la violencia intrafamiliar, como es el tema de las discapacidades, de las personas adultas mayores, de las orientaciones sexuales y de otras condiciones en que se encuentran las personas y que se tornan en elementos del ejercicio de la violencia en el ámbito familiar. Pero las principales víctimas de la violencia intrafamiliar y doméstica son las mujeres que se encuentran en relaciones de pareja, ya sea en noviazgo, unión de hecho o matrimonial, así como las niñas, niños y adolescentes en relación de dependencia.

Los estudios estadísticos no hacen más que revelar lo que se considera “el crimen más silencioso” dentro de los que se cometen en contra de la humanidad. Las estadísticas evidencian que la violencia en el ámbito familiar es un delito que se comete de manera sistemática en la sociedad paraguaya, no siendo un fenómeno aislado y contradiciendo la idea que se divulga de la familia como la “base de la sociedad”, como el espacio de desarrollo y de crecimiento de las personas, de contención de las múltiples necesidades existentes, uno de los lugares de expresión de los afectos humanos. Como espacio de convivencia social es un ámbito donde también se cometen abusos, se atropellan derechos, se pone en peligro la vida de las personas, inclusive se cometen homicidios.

En el informe de Derechos Humanos 2009 de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CO-DEHUPY), Myrian González encabezaba su artículo preguntando:

- ▲ *“¿Por qué diariamente ocurren asesinatos, maltratos, violaciones, abusos en la familia? En primer lugar, vivir en una cultura patriarcal coloca a mujeres de todas las edades, a niños y adolescentes hombres, a personas adultas mayores y a personas con discapacidad en un lugar de subordinación dentro de la familia, donde fácilmente se convierten en víctimas del hombre de la casa. La violencia doméstica es la expresión más contundente de la violencia de género. En segundo lugar, porque las leyes tienen un sesgo machista, no se accede fácilmente a la justicia y además las penas establecidas son ínfimas. También porque el Estado no implementa políticas públicas con perspectiva de género que incidan en los programas de prevención y en los servicios de atención para eliminar las desigualdades de género y la discriminación de las mujeres.”*

Y una de las formas de violencia, que también viene ocurriendo en el país, es el femicidio (asesinato de mujeres), asociado principalmente a las relaciones de pareja. Aunque no está reconocido en el sistema penal, es una realidad a la que las instituciones y medios de comunicación denominan “crímenes pasionales”. Al respecto, la versión española del último glosario de género sobre femicidio dice:

- ▲ *“Se trata del asesinato de la mujer en razón de su género, por odio hacia las mujeres, por rechazo a su autonomía y su valor como persona o por razones de demostración de poder machista o sexista. El feminicidio incluye una connotación de genocidio contra las mujeres. Por esta razón se prefiere feminicidio a femicidio, un término que hace referencia a todos los homicidios que tienen como víctima a una mujer, sin implicar una causa de género.”*

El sistema patriarcal asume que la mujer, los hijos y las hijas son considerados propiedad privada del hombre y de la persona adulta. Y en la sociedad existen diversos mecanismos que conducen a esta subalternidad, apoyada fundamentalmente en varios aspectos: en la reducción del ser humano a la naturaleza,

en la visión fenomenológica de los hechos sociales, en el tipo de funcionamiento de las instituciones, así como en la socialización con base en el sistema de relaciones de poder. La religión, el militarismo, la educación, la familia y el mercado han contribuido de manera sistemática a las relaciones desiguales entre hombres y mujeres, entre personas adultas y niñas y niños, o como dice Marcela Lagarde a la “organización genérica del mundo”. Es obligación del Estado intervenir frente a los efectos y, si es posible, ante las formas de estructuración del sistema patriarcal, para revertirlas, aunque el Estado también es parte de esa forma de estructuración de la sociedad.

Refiriéndose a esta organización genérica del mundo, Marcela Lagarde plantea que ser hombre o mujer en la sociedad no es algo natural, sino que son construcciones históricas. En dichas construcciones, existe una dimensión política del género constituida por las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Una de las expresiones de esto se da cuando ser hombre o mujer es aprendido como “natural”, y la reacción ante cualquier cuestionamiento o modificación es considerada como un atentado al orden establecido, lo que explica la pervivencia del sistema patriarcal. Uno de los espacios donde se reproduce el orden social bajo la forma de instituciones de la vida cotidiana es la familia, que no es natural, sino un ámbito específico muy complejo de relacionamiento social.

En la sociedad, la idea dominante es que el espacio doméstico familiar es el lugar privilegiado de la mujer, quien es el “sostén de la unidad familiar”. En la familia, el hombre es el jefe, el que toma y conduce las decisiones, y la mujer es la que acompaña esas decisiones, cumpliendo un rol de “complemento”. Si la mujer sale de este molde, está arraigado cualquier mecanismo



que implique la reconducción hacia ese rol considerado normal o natural en la mujer: ser madre, esposa y ama de casa abnegada.

En este contexto, el proceso de apertura democrática experimentado en la sociedad paraguaya posibilitó abrir otra mirada acerca de la violencia intrafamiliar, contribuyendo con el rompimiento del concepto de la familia como el ámbito privado de las personas e instalándose otras visiones, como que en el ámbito familiar las personas conviven tanto con los afectos como con el ejercicio del poder y que pueden darse situaciones de abusos, cuestiones que han impulsado la intervención del Estado paraguayo, contribuyendo de esta manera al reconocimiento de la violencia intrafamiliar como una problemática social y como un asunto público. También posibilitó instalar la deconstrucción del concepto de mujer a partir de la mirada del género, de los derechos humanos y del concepto de que el niño, la niña o adolescente por ser “menor” debe estar ubicado bajo el dominio y la dependencia de personas adultas, pasando a la idea de sujeto de derechos. Bajo este enfoque de derechos, la familia, el Estado y la sociedad son espacios de protección y de desarrollo de la población infantil y adolescente.

Existen avances legislativos e institucionales que se han instalado en el marco de esta apertura democrática, relacionados a la adecuación de la legislación nacional y de las reformas institucionales al marco normativo internacional, pero aun se tropieza con varias dificultades debido a la persistencia de la violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes. Todavía están legitimadas las desigualdades de género y generacionales, a pesar de los avances mencionados. Las más importantes han sido las conquistas legales relacionadas al reconocimiento constitucional de la problemática, a las modificaciones introducidas en el Código Penal y en el Código Procesal Penal en el año 1997 y 1998 y la Ley 1600 del año 2000, considerándose a partir de ahí la violencia doméstica e intrafamiliar como un delito. En el caso de la niñez y adolescencia, las conquistas legales están relacionadas con el Código 1680 y la instalación de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y el Sistema Nacional de Promoción y Protección de la Niñez y Adolescencia.

Ahora bien, se puede decir que la dificultad para efectivamente incorporar los derechos de la ciudadanía se relaciona con el funcionamiento de las instituciones públicas paraguayas, como indica Mirian González en el informe de DDHH del 2009:

- ▲ *“El problema de la aplicación de la Ley 1600 es que se enfrenta a supuestos de género arraigados profundamente en nuestra sociedad: la obediencia de la mujer al marido o al padre; la obediencia de los hijos y las hijas hacia sus padres y madres o las personas adultas responsables de su cuidado; el recato y la sumisión de las mujeres; el comportamiento fiel de las esposas, novias o concubinas. En estos postulados patriarcales se basan las actitudes, el comportamiento y las formas de atención en las instituciones (policía, juzgados de paz, centros de salud, hospitales, fiscalías, etc.), lo que muchas veces ocasiona el desistimiento de las mujeres a presentar la demanda o continuar el proceso, o incluso las lleva a retirar la denuncia y volver a sus casas para continuar reproduciendo el ciclo de violencia al que están sometidas.”*

En ese sentido, el proceso de las instituciones públicas en relación a incorporar el enfoque de derechos a partir de las demandas ciudadanas, aún se encuentra atravesado por varios obstáculos, ya que no tienen en cuenta la problemática que afecta a los distintos sectores de la sociedad, principalmente a los sectores más expuestos a la violencia intrafamiliar y de género. Una de las expresiones del accionar institucional es la **revictimización de las personas que se animan a realizar una denuncia**, situación expresada en el documento “Violencia doméstica en la lupa de los DDHH” del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM, 2008) de la siguiente manera:

- ▲ *“La mujer víctima de violencia sufre ‘victimización secundaria’ al realizar la denuncia. La ‘victimización secundaria’ se presenta en las formas de falta de privacidad durante la denuncia del hecho, incomprensión y desinformación sobre las características propias de la condición de la mujer violentada, negación a la víctima de su derecho a la información completa y detallada sobre el procedimiento a utilizar o continuar, interrogatorios que desplazan la culpabilidad hacia ella, inexistencia de servicios de apoyo y repercusión y publicación de los hechos denunciados en la prensa.”*

La revictimización conduce a que la víctima de violencia intrafamiliar, además de pasar por un proceso de agresiones, se encuentre ante un serio obstáculo para **acceder a la justicia**, que debería ser el objetivo global de la prevención y erradicación de esta problemática que afecta a miles de mujeres, niñas, niños y adolescentes. El documento de CLADEM antes citado expresa claramente el significado de este derecho:

▲ *“Partimos de la premisa de que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo que le ampare, tal como lo contempla la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que es una garantía constitucional la igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto el Estado allanará los obstáculos que la impidiesen. El acceso a la justicia es uno de los factores claves para la prevención, sanción y erradicación de la violencia y, en ese contexto la administración de la justicia cumple un rol fundamental. Si bien se avanzó en materia de violencia doméstica e intrafamiliar, desde los diagnósticos realizados muestran que aún persisten prácticas discriminatorias, revictimización y numerosos obstáculos para el acceso eficiente y eficaz a la justicia de las víctimas de violencia. Entre estos obstáculos pueden citarse la atención dilatoria de los agentes que no se encuentran suficientemente capacitados para atender adecuadamente a las víctimas de violencia doméstica, también la persistencia de fallos discriminatorios en los tribunales en los casos de mujeres víctimas de algún delito; la falta de cumplimiento de los plazos establecidos en la Ley 1600/00, violando el derecho de las mujeres a una protección judicial efectiva. Los diagnósticos igualmente revelaron una inadecuada utilización de la conciliación y la caducidad como manera de poner fin al juicio de violencia doméstica y también la falta de aplicación de principios tales como el ‘indubio pro persona agredida’, celeridad, inmediación, gratuidad, entre otros.”*

En este contexto del derecho al acceso a la justicia se ubica la actuación policial, al ser parte de la estructura estatal y uno de los primeros eslabones al que las personas acuden para buscar respuestas cuando están amenazadas en su integridad o atropelladas en sus derechos. Por lo tanto, esa actuación es fundamental en la determinación de las respuestas institucionales a la problemática de la violencia intrafamiliar.

1.2 La atención especializada a las víctimas de violencia intrafamiliar y de género

La atención especializada a víctimas de violencia intrafamiliar viene a ser una forma de respuesta del Estado ante la problemática de la violencia intrafamiliar y de género, basada en la ratificación por parte del Estado paraguayo de los instrumentos internacionales en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos de la mujer, de la niñez y la adolescencia.

El Artículo 60 de la Constitución Nacional establece:

- ▲ *“El Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas destructoras de su solidaridad”.*

Así mismo, el marco jurídico nacional y los instrumentos internacionales contemplan la obligación del Estado de garantizar protección al niño, niña y adolescente y constitucionalmente se plantea que:

- ▲ *“La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos, protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación”. (C.N. Art. 54)*

Siguiendo el orden de la prelación de leyes, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer está ratificada por el Estado paraguayo en la Ley 1215/86. En el año 2005, el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,



en armonía con la Recomendación número 19 dictada en el año 1992, exhortó al Estado paraguayo a que trabaje en la sensibilización de las funcionarias y los funcionarios públicos, especialmente de los *“encargados de hacer cumplir la ley, el poder judicial, los agentes de servicios de salud y los asistentes sociales e inculcar la idea que la violencia es social y moralmente inadmisibles y constituye una discriminación contra la mujer y una violación de sus derechos humanos”*.

La Ley 605/95 es la ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, llamada la Convención Belem do Pará. Define a la violencia contra la mujer como violación de derechos humanos y libertades fundamentales y obliga a los Estados a adoptar medidas de protección contra la violencia física, psicológica y sexual cometida en el ámbito público y privado.

En cuanto a las políticas públicas, la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) es la institución creada por la Ley 34/92 para constituirse como institución rectora, normativa y estratégica de políticas de igualdad para mujeres y hombres, que promueve la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el Estado paraguayo. El trabajo concreto de la SMPR tiene relación con el desarrollo e implementación del III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2008-2017 (PNIO), como principal instrumento orientador donde una de sus líneas estratégicas de acción es *“Una vida libre de violencia”*, siendo su objetivo general prevenir y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer.

En lo que respecta a niñez y adolescencia, el marco normativo considera que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar el desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio de los derechos mediante la protección contra la violencia, el abandono y la explotación. Con esto, el Estado debe disponer de servicios dirigidos a niñas, niños y adolescentes donde la atención sea de calidad. El Código de la Niñez y la Adolescencia es la ratificación del Estado paraguayo de la Convención por los Derechos de la Niñez y Adolescencia, en la cual se obliga a los responsables de niñas, niños y adolescentes a protegerlos de cualquier situación que viole sus derechos. Y si esta situación no fuere cumplida, el Estado actuará subsidiariamente. Agrega que, todas las personas tienen la obligación de denunciar

cuando ocurra cualquier situación de atropello a los derechos, y en el Código se estipula que los Juzgados de la Niñez y Adolescencia tienen la potestad de considerar medidas de protección con la exclusión del hogar de la persona denunciada en casos de violencia doméstica. La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) es la institución rectora en la formulación e implementación de las políticas públicas dirigidas a garantizar los derechos de la infancia y la adolescencia.

A partir de las modificaciones introducidas en el Código Penal y el Código Procesal Penal y la Ley 1600/2000, compete al Poder Judicial y al Ministerio Público intervenir en el ámbito de la administración de la justicia para combatir la violencia doméstica. A pesar de que se reconoce como delito a partir de la habitualidad de la violencia, por primera vez se incluyen explícitamente los derechos de la víctima a recibir un trato digno y respetuoso, la salvaguarda de su intimidad, la protección de su seguridad y sus familiares y testigos, intervenir en el procedimiento penal, ser informada de los resultados del procedimiento, ser escuchada antes de cada decisión que implique extinción o suspensión de la acción penal, impugnar la desestimación o el sobreseimiento definitivo; la víctima será informada sobre sus derechos cuando realice la denuncia o en su primera intervención en el procedimiento (Ley 1286/98 Código Procesal Penal).

En el marco de la creación de medidas para dar respuestas institucionales, **la atención especializada** se refiere a la capacidad de las instituciones para crear mecanismos en la temática específica en que interviene ante determinados hechos delictivos. La formación de las personas es el elemento principal para brindar una asistencia integral y personalizada, y en el caso de la violencia intrafamiliar esa formación debe estar basada en el enfoque de violencia de género, derechos humanos y la no discriminación. La capacidad de estos agentes intervinientes está basada en el conocimiento de la problemática (desde el punto de vista político, jurídico, cultural, procedimental) y en brindar una atención que contemple la denuncia, la investigación de los hechos criminales, el asesoramiento y la derivación para la inserción de la víctima en el sistema de protección y de justicia.

Así mismo, el lugar donde se realiza esta atención es fundamental cuando se refiere a las denuncias por violencia intrafamiliar, debiendo tener como características la privacidad y la confidencialidad. A la vez, una atención especializada en el contexto institucional que lo implementa implica la organización de trabajos tendientes a incidir dentro de la estructura organizativa en cuanto a brindar asesoramiento a otras instancias e implementar programas de capacitación que tengan en cuenta la actualización de las normativas y los procedimientos, así como la elaboración de protocolos de actuación adecuados a los contextos locales y nacionales en que se insertan. Completando esta propuesta, la institución que cuenta con una atención especializada debe articularse con otras instituciones u organizaciones del Estado y de la sociedad civil con el objeto de promover actuaciones de carácter preventivo y asistencial para que las respuestas tengan criterio de integralidad.

La atención especializada como mecanismo concreto de respuesta es resultado de la demanda ciudadana al Estado paraguayo en la conformación de diversas herramientas orientadas a promover y proteger los derechos humanos y erradicar la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes. La misma se refiere cuando una víctima de violencia hace visible este delito a través de una denuncia ante una institución pública exigiendo una respuesta por parte de las principales instituciones responsables de la atención, como la Policía, los establecimientos de salud, el Poder Judicial y el Ministerio Público.

Las denuncias por violencia intrafamiliar se refieren a situaciones que en la sociedad paraguaya están saliendo a la luz actualmente, pues históricamente esta problemática ha estado invisibilizada por el Estado, ya que anteriormente era considerada como un inconveniente personal o de índole privado y la violencia hacia la mujer era aceptada como normal por el sistema patriarcal imperante en el Paraguay.

Con los avances normativos y procedimentales en relación a la violencia intrafamiliar, conceptuada como delito, y a otros hechos punibles relacionados a las agresiones en contra de las personas, le corresponde al MDI y a la PN establecer una mejor respuesta en cuanto a su competencia, la seguridad de las personas a través de su política de seguridad ciudadana.

Los espacios considerados privados, como la familia y el hogar, aunque concebidos como lugares seguros para las personas, se convierten contradictoriamente en inseguros y peligrosos dado que la violencia de género y generacional se expresan también en este tipo de convivencia. En ese sentido, la seguridad ciudadana debe garantizar una convivencia en el marco de los derechos e involucrar a todos los actores sociales en igualdad de condiciones. Y las políticas implican que el ciudadano y la ciudadana cuenten con espacios no solamente de denuncias de atropellos a sus derechos y libertades, sino también de promoción de la organización comunitaria como demandante y protagonista de la convivencia segura, en el enfrentamiento del sistema patriarcal que naturaliza la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes.

En esta perspectiva, la concepción y el tratamiento de la violencia intrafamiliar como delito que afecta la integridad y la vida de las personas es relativamente una novedad en la política de seguridad. Aunque la Policía Nacional ha sido receptora de denuncias por violencia contra la mujer en el ámbito familiar, las mismas no eran enfocadas desde la perspectiva de los derechos humanos y su tratamiento, no resultando adecuadas, puesto que, las personas denunciantes terminaban revictimizadas.



Los objetivos de esta sistematización apuntaron a reconstruir la experiencia del Proyecto y aportar para mejorar posteriores prácticas.

2. MARCO METODOLÓGICO





2.1 | Consideraciones sobre la sistematización

Para este trabajo se ha considerado la sistematización como una tarea de investigación y se ha tenido presente que la misma es un ejercicio referido a experiencias prácticas concretas, que son *“procesos irrepetibles con su propia riqueza, de lo que se trata es de comprenderlas, de extraer enseñanzas y comunicarlas”*¹.

La sistematización ayuda a reflexionar sobre la experiencia, aunque no toda reflexión es sistematización, por lo que la misma, contribuye a ordenar y organizar lo que han sido los procesos y los resultados de una determinada experiencia, buscando las respuestas que puedan explicar el modo en que se realizó el trabajo, la interacción entre los actores involucrados, los resultados obtenidos y la perspectiva de la continuidad. De este modo, los objetivos de esta sistematización apuntan a reconstruir ordenadamente la experiencia del Proyecto, reflexionar sobre ella y aportar para mejorar posteriores prácticas (teniendo en cuenta que la experiencia desarrollada por el Proyecto impulsó un proceso de carácter piloto) para que luego puedan ampliarse estos espacios de atención especializada a las víctimas de la violencia intrafamiliar e instalarlos dentro de la estructura policial como una política institucional.

La metodología utilizada para esta sistematización se caracteriza por ser un tipo de investigación cualitativa de nivel exploratorio en torno a la experiencia del Proyecto: de recuperación de los momentos vi-

¹ Jara, Óscar. *Para sistematizar experiencias: una propuesta teórica y práctica*. Costa Rica: Ed. Alforja, 1994, pág. 17

vidos, desde sus antecedentes en el marco de las prioridades asumidas para la formulación de la política actual del Ministerio del Interior, la cooperación interinstitucional, la manera en que se buscó incidir en la institución policial y el involucramiento de los diversos actores que impulsaron el Proyecto. A partir ahí, se extrajeron los elementos que formaron parte del camino realizado junto a los resultados obtenidos, en torno a los cuales se plantearon propuestas de sostenibilidad de la experiencia.

Las siguientes técnicas fueron utilizadas para orientar esta sistematización como investigación exploratoria:

- ▲ **Lectura y revisión de los siguientes documentos:** documento del Proyecto Atención Especializada a víctimas de violencia intrafamiliar y de género - MDI / AECID / PNUD; documento del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el MDI, el MSPyBS, la SMPR y la SNNA; Informe de la asistencia técnica de la Cooperación Española; Manual de Procedimientos Policiales ante la comisión de delitos cuando están relacionados con violencia intrafamiliar o de género - PN; informes de gestión de la División de Atención, informes de talleres de capacitaciones del MDI, la Ley Orgánica de la PN, cartillas de difusión de la División e informes de consultorías realizadas en el marco del Proyecto.
- ▲ **Entrevistas a personas clave** relacionadas con proceso de la experiencia del Proyecto y de la División de Atención en la PN, realizadas a los responsables del Ministerio del Interior como los oficiales y agentes de la División de la PN; responsables de la SMPR por la coordinación del Comité Interinstitucional; y responsables de la AECID.

Las entrevistas se realizaron a las siguientes personas:

- Diana Vargas, Directora de Derechos Humanos del MDI.
- Oficial Inspector Dora Noguera, Jefa de la DAEV de la Comisaría 7ª Metropolitana de la PN.
- Oficial Inspector Karina Núñez, Jefa de la DAEV de la Comisaría 6ª Metropolitana de la PN.
- Comisario General Viviano Machado, ex Comandante de la PN.

- Óscar Muñoz, Programa de Gobernabilidad Democrática de la AECID.
- Ana Pavón, Sectorialista del Ámbito Una Vida Libre de Violencia, SMPR.
- Suboficial Ayudante Esteban Echeverz, Agente de la DAEV de la Comisaría 6ª Metropolitana.
- Suboficial Karin Colmán, Agente de la DAEV de la Comisaría 7ª Metropolitana.
- Suboficial Orlando Ruiz Díaz, Agente de la DAEV de la Comisaría 6ª Metropolitana.
- Marta Machado, Psicóloga de la DAEV.

- ▲ **Revisión bibliográfica** de artículos, datos estadísticos, publicaciones y páginas web en torno al tema de la situación de la violencia intrafamiliar en el Paraguay.

Desde la metodología utilizada, se procedió al diseño del relevamiento de informaciones, opiniones, reflexiones, sugerencias y recomendaciones de acuerdo a cada actor involucrado y a la vez, se tuvo en cuenta la incorporación de los elementos que surgieron en el proceso de relevamiento de la información y de las opiniones para incorporarlos como nuevos cuestionamientos a la sistematización.

Esta sistematización fue realizada por la Dirección de Planificación y Proyectos del Ministerio del Interior, que tuvo a su cargo la coordinación y la realización de las acciones de indagación de la experiencia, y tuvo como resultado este informe que se pone en manos de interesados e interesadas en conocer una experiencia en torno a una política de seguridad ciudadana, como es la atención especializada a víctimas de violencia intrafamiliar desde el Ministerio del Interior y la Policía Nacional.



Las mujeres y las niñas son las principales víctimas de la violencia intrafamiliar.

3. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROYECTO





3.1 | Datos existentes sobre la magnitud de la violencia contra mujeres, niños/as y adolescentes

Una mirada rápida a la bibliografía con relación al registro estadístico de las situaciones de violencias contra mujeres, niñas, niños y adolescentes en el ámbito doméstico coinciden en señalar que no existe un sistema unificado de registro que dé cuenta de la problemática, aunque sí existen datos fragmentados, por lo que para contar con estudios estadísticos tendría que haber una institución especializada que lleve adelante un trabajo que supere la fragmentación de los datos. Los datos que se conocen son los siguientes:

▲ SEDAMUR / SMPR

El Servicio de Atención a la Mujer (SEDAMUR) es un servicio brindado por la Secretaría de la Mujer, que se encuentra ubicado en la sede de la Secretaría, en el Edificio Ayfra de Asunción.

En el **año 2009**, SEDAMUR, dependencia de la Secretaría de la Mujer, atendió 2409 denuncias de casos de violencia, de los cuales correspondían a: violencia física, 467; violencia psicológica, 1072; violencia económica, 726; y violencia sexual, 134².

En el **año 2010**, los casos atendidos en SEDAMUR llegaron a 2030, con mayor índice en casos de violencia psicológica, con 861 casos; violencia física, con 410; violencia económica, con 642; y violencia sexual, con 117³.

² Diario ABC Color, 11.03.2010

³ Diario ABC Color, 07.01.2011

A estas cifras de violencia se suma el femicidio. En el Paraguay, las únicas estadísticas que se tienen sobre este tema son las publicadas por la prensa, datos que indican que en el año 2010, desde enero hasta octubre, en nuestro país, veinte mujeres han sido asesinadas por sus parejas o exparejas. Hasta el momento, este hecho no se encuentra estipulado en el Código Penal, a fin de catalogar como un crimen basado en el género, como corresponde desde una perspectiva de derechos humanos, cuando una mujer muere en manos de su pareja, novio o exesposo, y que de esta forma ya no sea considerado un “crimen pasional” sino un crimen basado en la violencia de género⁴.

▲ **ENCUESTA NACIONAL DE DEMOGRAFÍA Y SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA 2008 ELABORADA POR EL CENTRO PARAGUAYO DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN (CEPEP)**

Las mujeres y las niñas son las principales víctimas de violencia intrafamiliar, según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva realizada por el Centro Paraguayo de Estudios de la Población (CEPEP) en el año 2008⁵.

La población de la encuesta fue de 12200 hogares y más de 6500 entrevistas a mujeres de 15 a 44 años. Esta encuesta analizó la temática de las relaciones de género y violencia contra la mujer. Algunos de los resultados develados con esta encuesta son:

1. ▲ En relación a las actitudes sobre aspectos de las relaciones de pareja:

En las preguntas sobre cuál es el tipo de control que ejercen las distintas formas de pareja en mujeres alguna vez casadas o unidas, el 49% reportó que no fue objeto de ningún tipo de control y el 32,4% afirmó que los comportamientos de control más comunes fueron:

⁴ Itaipú Binacional. Primer Seminario sobre Femicidio [en línea]. 04.11.2010 <http://www.itaipubinacional.gov.py/node/575>

⁵ CEPEP. Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2008 [en línea] <http://www.cepep.org.py/endssr2004/endssr2008/default.htm>

- el marido se molesta si ella habla con otro hombre (34.7%);
- él insiste en saber dónde está (33.2%);
- él impide que ella vea a sus amistades (15.3%);
- él sospecha que ella le es infiel (15.2%).

En general, el porcentaje que reporta los comportamientos de control fue mayor entre las jóvenes (de 15 a 19 años), las que tienen de 7 a 11 años de estudio y entre las mujeres divorciadas, separadas o viudas.

2. ▲ En relación a la experiencia de violencia física, verbal y sexual en mujeres:

- 2 de cada 10 (20.2%) mujeres reportaron que antes de los 15 años vieron o escucharon a sus padres maltratarse físicamente, mientras que casi el 17% fue víctima de violencia física.
- Los datos sobre mujeres de 15 a 44 años actualmente o alguna vez casadas o unidas muestran que el 36% reportó violencia verbal. Con relación a la violencia física, se aprecia que casi 2 de cada 10 mujeres (17.9%) reportaron ese tipo de violencia y el 5% reportó violencia sexual.

Al analizar esta información de experiencia de violencia en mujeres de 15 a 44 años de edad por área urbana y rural, se encontró:

- 4 de cada 10 mujeres residentes urbanas sufrieron violencia verbal (40.5%), contra el 28.7% para las residentes en el área rural.
- Lo mismo ocurre al comparar la violencia física, con 20.2% para las mujeres del área urbana, contra 14.1% para las mujeres del área rural.
- La violencia sexual presenta menor diferencia al comparar las áreas de residencia de las mujeres, ya que fue de un 5.45% para el área urbana y 4.5% para el área rural.



Según la región de residencia de las mujeres, se puede apreciar que la zona de Gran Asunción es la que presenta mayor porcentaje de violencia verbal y violencia física (40.2% y 19.4%, respectivamente), en comparación a las otras regiones.

Analizando los datos por estado civil, observamos que las mujeres divorciadas, separadas o viudas presentan porcentajes más elevados para los tres tipos de violencia en comparación a las casadas o unidas, es decir:

- El 63.2% de los casos de violencia verbal se da en divorciadas, separadas o viudas, frente al 32% en casadas o unidas;
- El 40.4% de los casos de violencia física para el primer grupo, frente al 14,7% en el segundo;
- El 12.9% de la violencia sexual, frente al 4% en el segundo.

En relación a las mujeres algunas vez casadas o unidas que reportaron las condiciones o situaciones en que su pareja ejerce violencia física o sexual en los últimos 12 meses antes de la realización de la encuesta, expresa que el mayor porcentaje es:

- cuando está celoso (53.1%);
- cuando está borracho o drogado (47.6%);
- cuando tienen problemas familiares (18%).

A las mujeres alguna vez casadas o unidas que reportaron violencia física en los doce meses anteriores a la encuesta, se les preguntó a quién o a quiénes han acudido cuando fueron agredidas.

- El 58.5% buscó ayuda. No se observan diferencias por área de residencia, pero al momento de buscar ayuda, las mujeres que tienen 0 a 6 años aprobados de estudio presentan un porcentaje del 55.3%, contra 60.6% para las que tienen 7 y más años de estudios.
- De todas las mujeres que buscaron ayuda, la mayoría acudió a familiares, amigos o vecinos, mientras que sólo 15% buscó asistencia de la comisaría y 10.5% de un Juzgado de Paz.

- También es importante notar que el 41.5% de las mujeres agredidas físicamente no acudió en busca de ayuda. Entre ellas, 33.7% creía poder solucionar sola la situación, 27.7% mencionó que tenía miedo a represalias y 21.7% sentía vergüenza de buscar ayuda.

3. ▲ En cuanto a violación y abuso sexual en la vida de la mujer:

El porcentaje más elevado de mujeres con antecedentes de haber sido obligadas a tener sexo forzado o abusadas sexualmente se encontró:

- entre las divorciadas, separadas o viudas, 12.2% reportó sexo forzado y 9.1% de abuso sexual;
- las casadas o unidas, 4.7% reportó sexo forzado y 3.6% abuso sexual;
- las solteras, 1.8% reportó sexo forzado y 4.4% abuso sexual.

A todas las mujeres que informaron sexo forzado se les preguntó qué edad tenían cuando sucedió el hecho por primera vez:

- el 21.3% reportó haber sido forzadas sexualmente (violación) antes de los 15 años de edad;
- el 61.8%, antes de los 20 años;
- el 36.8%, 20 años o más.

Es así que los datos muestran que el sexo forzado comienza muchas veces a edades extremadamente jóvenes. Casi 1 de cada 20 mujeres fue víctima de sexo forzado o violación:

- 4.7% cuando era menor de 10 años;
- 16.6% cuando tenía entre 10 y 14 años.

A las mujeres que informaron haber sido violadas, se les preguntó quién les había ocasionado el sexo forzado (violación). Más frecuentemente:

- el agresor fue el esposo, compañero o pareja (24.5%);
- el exesposo, excompañero o expareja (15.9%);
- el novio o ex novio (12.2%).

Sumadas estas tres categorías anteriores, se puede decir que más de la mitad (52.6%) de las mujeres fueron víctimas de una violación producida por una pareja o expareja. El resto de los agresores fueron identificados como:

- el vecino, amigo o conocido (17%);
- patrón o hijo del patrón (6%);
- tío, abuelo o cuñado (4.9%);
- padrastro o hijo de padrastro (2.8%);
- primo (2.7%);
- padre o maestro (1.3%).

A pesar de que comúnmente se cree que el agresor de una violación es un extraño, la mayoría de los casos son producidos por personas conocidas o parientes de las víctimas. Sólo 11.2% de las mujeres mencionaron que quien cometió la violación fue un desconocido.

A las mujeres que reportaron haber sido víctimas de una violación se les preguntó si les había sucedido más de una vez en la vida y si respondieron afirmativamente, se les preguntó si habían buscado ayuda la última vez que les ocurrió y dónde la buscaron.

- El 35% de las mujeres violadas pidió ayuda la última vez que sucedió el hecho.
- 21.1% relató que fue a la Policía o jefe de la comunidad.
- Las demás buscaron el apoyo de familiares u otros conocidos.

De las entrevistadas que respondieron haber sufrido violación, 65% no pidió ayuda la última vez. Las razones por las cuales las víctimas no solicitaron ayuda fueron:

- tenían miedo de represalias (42.7%);
- tenían vergüenza (30.2%);
- creían que podían solucionarlo solas (16.8%).

A todas las mujeres que declararon alguna experiencia de abuso sexual se les preguntó qué edad tenían cuando ocurrió.

- El 18.6% de los casos de abuso sexual ocurrió cuando la mujer tenía menos de 10 años;
- el 25.6% de los casos, cuando tenía entre 10 y 14 años;
- el 22.9%, cuando tenía entre 15 y 17 años.

También se indagó sobre quién fue la persona que la obligó al abuso sexual. Se puede apreciar que en la mayoría de los casos fue: un vecino, amigo u otro conocido (29.3%); un tío (13.4%); un novio o ex novio (12.7%); desconocido (10.5%); esposo, compañero, pareja (10.1%), exesposo, excompañero, expareja (8.4%).

▲ **POLICÍA NACIONAL: DATOS DEL SISTEMA 911**

El Sistema 911 es la instancia de la Policía Nacional que recibe y acude a llamadas de emergencia de la ciudadanía. En el caso de situaciones de auxilio que reclaman las víctimas de violencia doméstica se cuenta con el Código 1600 para registrar la llamada. Se puede observar que 16974 llamadas fue-



ron recibidas en el año 2009 bajo este código, y en los últimos meses del año hubo un aumento de las llamadas de pedidos de auxilio. Sin embargo, para realmente conocer cuando las víctimas solicitan auxilio a la Policía se deberá tener registros de todas las comisarías del país, datos con los cuales no se cuenta por las dificultades en el registro y en el traspaso de los datos a las instancias correspondientes.

▲ ESTADÍSTICAS DEL SISTEMA 911 CÓDIGO 1600 – AÑO 2009

MES	TOTAL
Enero	1025
Febrero	1318
Marzo	1372
Abril	1343
Mayo	1362
Junio	980
Julio	744
Agosto	1792
Septiembre	1457
Octubre	1577
Noviembre	1756
Diciembre	2068
TOTAL	16974

▲ **SNNA / DATOS DEL CENTRO DE REFERENCIAS**

La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia cuenta entre sus dependencias con el Centro de Referencias, compuesto por el Servicio Fono Ayuda, el Servicio de Orientación y el Servicio de Intervención de Emergencia. Los casos atendidos en dicho Centro son de vulneración de derechos y el mismo detalla que las personas que mayormente vulneran derechos de niños, niñas y adolescentes son los padres, informando que las situaciones más denunciadas son de negligencia, maltrato físico y psicológico. Esta información fue recogida de acuerdo a los datos de llamadas recibidas tanto en el 2009 (de enero a octubre se recibieron 4058 llamadas) como en el 2010 (de enero a agosto se recibieron 923 llamadas).

▲ **PUBLICACIÓN DE UN ESTUDIO DE BASE EDUCATIVA Y COMUNITARIA DE APOYO Y UNICEF SOBRE MALTRATO INFANTIL**

En el año 2010 se publicó un estudio elaborado por Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA), apoyado por Unicef. Dicho estudio fue realizado en base a encuestas hechas a 806 niñas, niños y adolescentes, de un promedio de 12 años, de 54 escuelas públicas y de varios departamentos del país. El resultado habla de que un 61% de las encuestadas y los encuestados manifestó ser víctima de alguna agresión en el hogar, donde el 35% equivale a violencia física grave, siendo más frecuentes los hechos de violencia física, verbal o psicológica por parte de los principales victimarios, que son los padres o encargados⁶.

▲ **PRIMERA ENCUESTA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA DEL MDI**

Esta encuesta realizada en el 2008 por el MDI, con apoyo de AECID, UNIFEM y PNUD, muestra que el lugar donde las personas son víctimas de agresiones físicas o verbales es mayormente en el hogar antes que en la calle. Esta encuesta consideró la variable del lugar donde ocurrieron los delitos como ataques, lesiones y amenazas, obteniéndose que un 51.5% fue en la casa. En cuanto a la victimización por ofensa sexual, los casos más frecuentes se encuentran entre la casa y la calle, siendo la incidencia del 2.8%.

⁶ Diario ABC Color Digital, 15.09.2010

Estas informaciones dan cuenta de la realidad de la violencia intrafamiliar y de género, una realidad que demanda la intervención del Estado tanto en lo que implica el conocimiento de la problemática como en el estudio de la institucionalidad existente y las respuestas que deben brindarse para prevenir y erradicar la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes.

3.2 El Ministerio del Interior, la perspectiva de los derechos humanos en la seguridad ciudadana y la violencia de género

En el contexto del gobierno de la Alianza Patriótica para el Cambio (Gobierno del Presidente Lugo 2008-2013), el MDI ha dado prioridad a la problemática de la violencia intrafamiliar, como un componente de su política de seguridad ciudadana. Los planteamientos por encarar los derechos ciudadanos están ganando cada vez más espacios y van teniendo cada vez más importancia. Por un lado, debido a los altos índices de violencia y comisión de delitos; y por otro lado, para mejorar sustancialmente las respuestas a los reclamos ciudadanos.

El MDI se propuso un cambio de paradigma en lo que respecta a sus funciones tradicionales, realizando esfuerzos para desarrollar un proceso de transición, de construcción de una política de Estado en materia de seguridad, colocando en su misión institucional los ejes centrales de seguridad y gobernabilidad democrática, que permitan el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas.

Bajo la gestión del Ministerio del Interior se plantea por primera vez la formulación de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC) como una herramienta para que la sociedad paraguaya realice el tránsito hacia la seguridad en democracia, basada en la seguridad del ciudadano y de la ciudadana, frente a la seguridad del Estado autoritario, denominada política de seguridad nacional o seguridad interna

basada en el desarrollo del sistema represivo, caracterizado por el accionar predominante del sistema policial ante la violencia y el delito y la defensa del poder político y del Estado.

La PNSC es definida como un conjunto de intervenciones públicas llevadas de manera integral por diferentes actores estatales y sociales de manera sostenida y bajo condiciones de buen gobierno a los efectos de abordar, prevenir y resolver aquellos riesgos y conflictos de carácter violento y/o delictivo que lesionen los derechos y libertades de la ciudadanía en un ámbito espacio-temporal en sus dimensiones objetivas y subjetivas. Se trata de incorporar en la política de Estado los derechos ciudadanos, para lo cual se plantean como ejes transversales la participación ciudadana, los derechos humanos, la violencia basada en el género y la lucha contra la impunidad.

En el eje transversal de la violencia de género, la misma es puesta en coherencia con el III Plan Nacional de Igualdad entre Hombres y Mujeres de la SMPR, que plantea su contribución con medidas de intervención ante la discriminación y el establecimiento de mecanismos para prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia de género. Para llevar adelante este proceso, el MDI está encarando una modernización institucional que le permita incidir en la estructura policial, en las demás instituciones públicas y en los marcos normativos tendientes a instalar una política de Estado en seguridad ciudadana.

En este marco, cabe destacar que como parte de la reestructuración del MDI y del Viceministerio de Asuntos Políticos, se ha puesto en funcionamiento la Dirección de Derechos Humanos que ha asumido un protagonismo relevante en procesos de asesoramiento, difusión y relacionamiento



interinstitucional en cuanto al acercamiento de la institución policial a los distintos actores de la sociedad civil. Esta Dirección está instalando en la Policía Nacional varios programas de trabajo de acuerdo a los estándares de los derechos humanos, siendo los programas más importantes la adecuación de normativas, las capacitaciones y la participación en espacios de articulación interinstitucional en base a este enfoque. Así mismo, esta Dirección desempeña un rol de canalización de reclamos ante la actuación policial que afectan derechos humanos de la ciudadanía.

Se puede decir que, un logro importante para encarar el cambio de paradigma dentro de las funciones del Ministerio del Interior es el fortalecimiento del carácter político de esta entidad a través de la formulación de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, la reconducción del Viceministerio de Asuntos Políticos y del Viceministerio de Seguridad Interna, y la redefinición y creación de la Dirección de Derechos Humanos, juntamente con la Dirección de Participación Ciudadana y la Dirección de Políticas de Seguridad Ciudadana. Estos procesos enfrentan tanto a la institución ministerial y policial como a la ciudadanía en sus visiones centradas en lo que tradicionalmente se ha entendido como políticas de seguridad, siendo la perspectiva de derechos humanos y la participación ciudadana los ejes sobre el cual va girando el accionar institucional del MDI.

Ahora bien, la violencia intrafamiliar como un ámbito de la seguridad ciudadana está relacionada con los avances en los estudios sobre los delitos vistos como atropello a los derechos humanos. Si la seguridad ciudadana es la acción integrada que desarrolla el Estado en cooperación con la ciudadanía, destinada a asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de los espacios públicos, hace referencia a una situación de ausencia de riesgos y daños a la integridad de las personas, donde el Estado debe garantizar la libertad para todos y todas.

Si la violencia intrafamiliar es un menoscabo, un atropello a la libertad de las personas, en un ámbito de convivencia como la familia, el Estado debe intervenir para asegurar que esa forma de convivencia sea segura para las personas. Y el ámbito de la familia no es un espacio aislado de la sociedad, en ella se reproducen las relaciones de poder, las jerarquías, las desigualdades, las formas de pensar y actuar que sustentan esas relaciones, siendo una de ellas la violencia psicológica, física, económica y sexual en contra de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

El Proyecto surgió para contribuir a la instalación y funcionamiento de las Divisiones de Atención Especializada en la PN.

4. TRAYECTORIA DEL PROYECTO





4.1 | Los antecedentes y los inicios del Proyecto

“Atención a Víctimas de violencia intrafamiliar y de género: seguridad ciudadana”

El antecedente del Proyecto “Atención a víctimas de violencia intrafamiliar y de género: seguridad ciudadana”, ejecutado por el MDI y la PN, que tiene como estrategia principal la apertura de la División de Atención Especializada en la PN, es la **Resolución Nro. 309 de la Comandancia de la Policía Nacional, del año 2007**, como resultado de un acuerdo entre la PN y la SMPR. El objetivo era poner en marcha el Programa Piloto de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar contra la Mujer (PRAVICOM), mediante la creación de Centros de Atención Primaria en las Comisarías 1ª, 12ª y 15ª de la Jefatura Metropolitana y las Comisarías 1ª, 3ª y 7ª de la Jefatura de Central. Pero, este programa no llegó a prosperar en su funcionamiento, debido a que el personal de atención de dichas comisarías no tenía la formación adecuada y no contaba con espacios privados y equipamientos. Atendían en el mismo lugar donde eran recibidas otras denuncias por oficiales hombres que no tenían sensibilización en el tema. Era un programa que operaba con muchos esfuerzos y dificultades. Esta medida también fue el resultado de convenios realizados entre el MDI, MSPyBS y la SMPR, pero la implementación de dichos convenios era producto de relaciones directas entre la PN y la SMPR. Las autoridades del MDI de entonces no intervenían en estos procesos, más bien solo para firmar los convenios.

Lo novedoso de la disposición de crear los centros de atención es que fue tomada a raíz de la habilitación del Sistema 911 en la Policía Nacional durante el Gobierno de Duarte Frutos. El Sistema 911 permite a la ciudadanía realizar llamadas gratuitas de urgencia a la Policía Nacional. La situación de gratuidad de las llamadas propició una alta demanda de intervención policial, siendo las denuncias por violencia intrafamiliar una de las más recibidas.

El Comisario Viviano Machado, en una entrevista, expresó:

▲ *“La apertura de estos centros de atención y la selección de los lugares fue en base a las estadísticas de denuncias por violencia doméstica, a partir de las posibilidades dadas por el Sistema 911 a la ciudadanía, que pueden entrar más denuncias al hacerse llamadas gratuitas. Con esto, la Policía se enteró más del tema y era desesperante el tema de las llamadas”.*

Posteriormente, en el marco de la asunción del Gobierno del Presidente Lugo, una de las prioridades asumidas por las nuevas autoridades del MDI fue la problemática de la violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, pues a poco tiempo se firmó el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el MDI, el MSPyBS, la SMPR y la SNNA, que establecía como objetivo la protección y la promoción de los derechos humanos de las mujeres, niñas, niños y adolescentes, mediante la generación de acciones de coordinación, de realización de tareas conjuntas en el ámbito de la violencia intrafamiliar, en función a asegurar su sostenibilidad e impacto. Este convenio se firmó el 29 de octubre del 2008 entre el Ministro del Interior Rafael Filizzola, la Ministra de Salud Esperanza Martínez, la Secretaria-Ministra de la Mujer Gloria Rubín y la Secretaria-Ministra de la Niñez y Adolescencia Liz Torres. A partir de ahí, fue creado el Comité Interinstitucional, integrado por representantes de cada ministerio y secretaría bajo la coordinación de la SMPR, como parte del convenio en cuanto a las responsabilidades comunes de las partes de instalación de una metodología de trabajo de planificación de acciones, de elaboración de protocolos de atención, de seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones conjuntas.

En el convenio, las instituciones firmantes se comprometían a mejorar sustancialmente los servicios que prestan a la ciudadanía, en especial a las denuncias de víctimas de violencia intrafamiliar y de género, mediante el apoyo al desarrollo de gestiones y trabajos de los marcos de actuación que les compete.

Según este convenio, la responsabilidad del Ministerio del Interior era comprometerse a:

1. ▲ dotar a las comisarías de mecanismos de atención especializadas en los casos de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes;

2. ▲ seleccionar el personal y entrenarlos en talleres de capacitación;
3. ▲ elaborar propuestas de visibilización de la problemática;
4. ▲ incorporar el enfoque de género y el de derechos de niñas, niños y adolescentes en el programa de seguridad ciudadana, en especial el eje de violencia doméstica.

Diana Vargas, Directora de DDHH del MDI, en la entrevista realizada para este trabajo, expresó:

▲ *“Fue este acuerdo interinstitucional el que impulsó la creación de los servicios especializados y sobre todo con mucho compromiso por parte del MDI, en cumplir con las responsabilidades asumidas en el convenio, pues los mismos requerían decisiones institucionales para encaminarlos. Ahí la cuestión fue la voluntad política, pues el tema de la violencia intrafamiliar y de género nunca estuvo posicionado ni en el MDI ni en la PN, y sin embargo, se tomó como prioridad la problemática, la instalación de los servicios y el acompañamiento efectivo”.*

El compromiso de realizar este trabajo fue impulsado por el Ministerio del Interior a través del Vice Ministerio de Asuntos Políticos, desde donde se propiciaron y agilizaron las decisiones en el ámbito del Comité Interinstitucional y en el ámbito del MDI; principalmente con el protagonismo del Viceministro para este encaminamiento, quien convocaba a las autoridades policiales, impulsaba la designación del personal y realizaba las solicitudes, se reunía con las autoridades de las instituciones del Comité para discutir ciertos temas.



En este marco, las relaciones de cooperación entre el MDI, la Embajada de España y la AECID, desde su Programa de Gobernabilidad Democrática, fueron fundamentales para asumir la decisión de la apertura de la División de Atención Especializada. La AECID planteó a las autoridades del MDI la priorización de la temática de la violencia intrafamiliar y de género dentro de la política de seguridad ciudadana, poniendo a consideración la experiencia de la Policía Española para tomarla como referencia en cuanto a la actuación policial ante la violencia contra la mujer, y para encaminar la propuesta de apertura de áreas especializadas en la Policía Nacional para la atención a las víctimas.

Desde los inicios, se compartieron las visiones acerca de la prioridad asumida. La visión de la AECID, en cuanto a las áreas especializadas, se refería a enfatizar la capacitación del personal policial y reforzar con la elaboración de un protocolo de actuación, respetando la denuncia de la víctima y abriendo el proceso para que siga el cauce legal. Las conversaciones siguieron hacia lo que desembocaría posteriormente en la formulación e implementación del Proyecto **“Atención a víctimas de violencia intrafamiliar y de género”**.

Para la SMPR, el convenio fue el primer paso, y la creación del Comité Interinstitucional fue para llevar a cabo lo estipulado en el mismo. Ana Pavón, Sectorialista del Ámbito Una Vida Libre de Violencia de la SMPR, expresó:

▲ *“Al principio, este Comité se formó con la intención de crear las unidades especializadas, pues el interés prioritario dentro del III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades en el Ámbito Una Vida Libre de Violencia, ha sido siempre la atención a las víctimas de violencia y ahí el trabajo con los agentes intervinientes de la Ley 1600, siendo uno de ellos la Policía, al ser uno de los primeros lugares a los cuales acuden las víctimas para pedir auxilio, por el cual es importante que estos agentes tengan esa perspectiva de cómo atender a las víctimas, cómo poder auxiliarlas, contribuyendo así para resguardar la vida de las mismas. La atención especializada a las víctimas de violencia es lo que nos interesa a la Secretaría. Y esto se dio por la voluntad política, por la apertura del MDI, pues la gente ubicada en los lugares de decisión con conciencia es muy importante, al ser la violencia de género un tema cultural difícil de abordar.*”

Y el Comité también se formó a partir de la necesidad de la coordinación interinstitucional, y ahí el interés de la Secretaría es el fortalecimiento de las medidas para que se complementen las acciones interinstitucionales de los agentes intervinientes, como la policía, el personal de salud, los operadores de la justicia, en función a llevar conjuntamente las actividades y los compromisos asumidos”.

Cabe destacar la apertura de las autoridades de la Policía Nacional para encaminar este proceso. Fue durante el periodo del Comisario General Viviano Machado, como Comandante Interino de la PN⁷, que se encaminó el proceso de instalación de las áreas especializadas. En palabras de Diana Vargas, Directora de DDHH del MDI:

▲ *“El ex Comandante Machado tenía mucha apertura para hablar de temas de género y tenía muy buen relacionamiento con la Secretaría de la Mujer, y eso facilitó mucho”.*

El reconocimiento de la existencia de la problemática de la violencia intrafamiliar y la necesidad de una respuesta especializada de la PN, en tanto primera instancia a la que acuden las víctimas, motivaron la creación de la División de Atención Especializada en la PN.

El Comisario Viviano Machado expresó:

▲ *“La base para la creación de las divisiones fueron conversaciones con el Ministro del Interior, en conocimiento de la gran problemática de temas de violencia en el ámbito familiar, pues en la cultura pareciera normal que el varón maltrate a los integrantes de la familia. Él es el cacique y los demás obedecen. El abuso por parte del varón es lo que vivimos con los procedimientos de los cuales es partícipe la Policía. El problema es muy fuerte y se acude mucho a la Policía, pues en realidad las instituciones del Gobierno no cumplen con su función. Lo que hacen las víctimas es primeramente acudir a la Policía.*

⁷ El Comisario Principal Viviano Machado se desempeñó como Comandante Interino de la PN en el periodo en que se creó la División de Atención Especializada. Ejerció el cargo desde noviembre del 2008 hasta agosto del 2009.

Con la División de Atención Especializada se abrió la posibilidad de un cambio de mentalidad en la institución policial y de empezar a trabajar de una manera distinta. Contar con una dependencia policial que permita la apertura hacia la ciudadanía y que cumpla con su rol es algo necesario en la Policía. Generalmente a la Policía se le tiene para todo, pero la especialización tiene que existir, tiene que atender especificidades, armar equipos para temas específicos, como es el tema que atiende la División, aunque se necesite más tiempo para que la Policía salga del molde. Esto es importante para la ciudadanía, pero también lo es para la Policía, para cambiar su imagen institucional, y con estas divisiones eso se puede hacer mediante el buen trato a los ciudadanos y ciudadanas. Para el momento que en se está viviendo en el país con el nuevo Gobierno, esta dependencia policial y otras son estratégicas para acercarse a la ciudadanía y puedan cambiar su visión hacia la institución.

También el tema de la revictimización es un problema grave, el mismo personal policial hace esto, y lo que se necesita es una atención personalizada, directa, diseñada para que haya privacidad, para tratar de buscar soluciones, sin que haya chismes y sensacionalismos en torno a las denuncias. Todo esto hizo que pensemos en crear esta dependencia policial”.

La priorización de una propuesta de atención especializada a víctimas de violencia intrafamiliar y de género se dio en el marco de un sistema de relaciones que involucraron a varios actores, siendo el actor principal el MDI (en el marco de su vinculación institucional con la PN), el Comité Interinstitucional y la Cooperación Española, a partir de la realidad de la problemática de la violencia intrafamiliar y las demandas al Estado paraguayo en la formulación de respuestas más eficaces en relación a la seguridad ciudadana.

Fue así que, el **30 de diciembre del 2008**, la primera acción por parte de la Policía fue la **Resolución Nro. 654 de la Comandancia de la PN**, designando al personal policial (12 agentes) para trabajar en la atención a víctimas de violencia contra la mujer, niñas, niños y adolescentes e integrar el Comité Interinstitucional a través de una representante, la Oficial Inspector Dora Noguera. La designación de este personal fue impulsada por el Vice Ministerio de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior.

Luego, el **13 de enero de 2009** fue creada, por la Resolución Nro. 15 de la Comandancia de la PN, la División de Atención⁸, como dependencia del Departamento de Asuntos Familiares de la PN. En esta resolución se nombra a la División como dependencia especializada para trabajar en la atención a víctimas de violencia contra la mujer y casos que afecten a las niñas, niños y adolescentes. Asimismo, se considera la necesidad de optimizar el servicio que presta la institución policial en cuanto a garantizar la seguridad de las personas y sus bienes. A partir de ello, se resuelve la creación de la **“División de atención a víctimas de violencia contra la mujer, niños, niñas y adolescentes”**, quedando a cargo de la Dirección General de Orden y Seguridad que disponga lo necesario para su funcionamiento, de la Dirección Administrativa en cuanto a la provisión de los recursos necesarios y a cargo del Departamento de Personal destinar el personal necesario.

La División fue una iniciativa del MDI, consecuente con dar una atención integral a las víctimas de violencia intrafamiliar, a través de la coordinación interinstitucional. A partir de la designación de los doce primeros agentes policiales, empezaron a trabajar e integrar el Comité, como lo expresó la Oficial Inspector Dora Noguera:

▲ *“La designación de personal vino primero para el tema de las capacitaciones y en el Comité, cuando yo empecé a participar, las discusiones se daban en torno al objetivo de las unidades especializadas, principalmente en la Policía y en Salud. Para la PN una división viene a ser una comisaría especializada en la atención a víctimas de violencia intrafamiliar, es una respuesta del Estado ante un problema social que compete a la seguridad, pues uno se imagina que no tenga seguridad en su propia familia y eso se refleja en la sociedad”.*

⁸ Ver Anexo 1



Desde el principio, las diversas instituciones integrantes del Comité Interinstitucional demostraron el interés necesario y aportaron para iniciar las primeras acciones de la creación de las Divisiones de Atención Especializada en la PN. En palabras de Ana Pavón de la SMPR:

▲ *“Tanto el Ministerio del Interior como la Policía Nacional lo que hicieron fue abrirnos las puertas, hubo mucho interés y sobre todo apertura de parte de ellos para que se encamine el proceso, tal es así que las primeras reuniones que se hacían fueron en la Comandancia, a través de su representante, la Oficial Inspector Dora Noguera, quien estuvo desde el principio en las reuniones del Comité. La SMPR trabajó desde un principio con el personal designado, brindó la asistencia técnica y llevaron adelante las capacitaciones con consultorías externas, pues la función de la Secretaría generalmente es capacitar a los agentes intervinientes en lo que es la perspectiva de género en los procedimientos, en el cómo se hace para brindar una buena atención a las víctimas. También la SNNA realizó un papel importante al hablarse de niñez y adolescencia, así como salud, pues cuando las víctimas son golpeadas y tienen lesiones van a los establecimientos de salud. Ahí se habló que para funcionar en red era necesario que hayan establecimientos de salud cerca de las divisiones, y para ello se realizaron estudios de los lugares donde se puedan permitir las derivaciones de los casos denunciados”.*

En **febrero del 2009** se iniciaron las primeras capacitaciones al personal policial, primeramente en la Secretaría de la Mujer, luego en la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia. Con la Secretaría de la Mujer, los contenidos desarrollados fueron sobre los derechos de las mujeres, los temas de violencia contra la mujer, los procedimientos sobre cómo brindar una atención a las víctimas, a partir de la Ley 1600. Estas capacitaciones se dieron en el marco del Proyecto “Consolidación y Fortalecimiento del Sistema de Atención a Víctimas de Violencia” (SMPR / AECID). Posteriormente, la capacitación fue con la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, sobre los derechos de la niñez, el marco doctrinal (Código 1600) y el marco institucional de la protección legal, social y judicial (Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes) del ámbito de las políticas sobre niñez y adolescencia. Esta capacitación estuvo orientada hacia el Programa focalizado de la SNNA de “Atención integral de niñas, niños y adolescentes que viven en la calle”, creado en el 2008, para la atención a niñas, niños y adolescentes cuando sus derechos son afectados.

Estas capacitaciones fueron apoyadas por el Comité Interinstitucional, diseñándose los módulos desde la SNNA y la SMPR dirigidos al personal designado para la División, pero en un momento en que este personal no ejercía funciones dentro de la misma, siendo poco desarrollado el contenido sobre los procedimientos más concretos de actuación policial.

A la par de las capacitaciones, las tareas que realizaba el personal policial designado eran de sensibilización y patrullaje en las zonas donde se concentran niñas, niños y adolescentes en situación de calle que cometen infracciones y son denunciados por los vecinos. En los primeros tiempos, las tareas del personal designado estaban ligadas a las capacitaciones, al no tener una oficina propia. La Oficial Inspector Dora Noguera explicó:

▲ *“Era participar de las capacitaciones realizadas por la SMPR y la SNNA, y también salir a observar. Como se hablaba de la situación de la niñez en calle, una de las recomendaciones de los superiores era observar la situación en que se encontraban estos niños, hacer patrulla para recabar datos sobre los niños e intervenir si era necesario. La actividad que realizamos hasta junio era un tipo de patrulla preventiva.”*

Con toda la predisposición y voluntad política por parte tanto del MDI como de la PN, se tuvo muy en cuenta la realidad de la problemática de la violencia intrafamiliar y la necesidad de la creación de las divisiones. Pero, en cuanto a su funcionamiento, en base a lo expresado por el ex Comandante Machado, las mismas se crearon impulsadas por la realidad, pero sin un norte para la Policía Nacional:

▲ *“Las Divisiones de Atención Especializada en las comisarías fue parte de un plan piloto, pero no se pensaron cómo tenían que funcionar. En nuestra realidad, lo urgente deja de lado lo importante. No se podía esperar, no fue lo ideal, pero se entró así nomás. Y esto tiene relación con la capacidad, con la visión del que comanda la institución. Tampoco se le podía dar desde el inicio un mayor nivel, de entrada no se puede ser muy abarcante, por eso se pensó en un plan con proyección de*

crecimiento, una división con posibilidades de convertirse en departamento o llegar a ser una dirección, por las posibilidades que se abren para la institución policial, al estar relacionada también con la prevención, una función genuina de la Policía.

Conmigo se destinó el personal y una patrullera como punto de partida, y su funcionamiento debía de haberse previsto con el tema presupuestario para ir abarcando más, pues no queríamos una dependencia de fachada nomás, pensábamos en una dependencia de permanente crecimiento, perfeccionamiento, y representativa dentro de la institución policial y de la sociedad. Yo mismo le decía al personal que estábamos viendo nacer a una criatura que debíamos hacerle caminar de acuerdo a nuestra forma de entender, la responsabilidad era de ellos y los superiores les íbamos a acompañar”.

En relación al tema del funcionamiento, era competencia del Comité Interinstitucional el acompañamiento efectivo juntamente con la responsabilidad del MDI. Pero, el MDI no tenía una representación oficial y permanente en el Comité, y dentro del MDI las gestiones ante la PN eran llevadas adelante por el Viceministro de Asuntos Políticos, entre otras diversas responsabilidades, lo que repercutió en el acompañamiento más cercano para la eficacia del funcionamiento de la División. Según la Oficial Inspector Dora Noguera:

▲ *“Cuando se creó el Comité Interinstitucional, el MDI prácticamente no tenía representatividad y esto influyó en los avances de la instalación de las divisiones. Se creó la División, pero nosotros no teníamos una directriz, una orientación, se creó nomás sin nada, se crea en papeles y el personal, pero no teníamos los insumos para el funcionamiento de la División, y cuando se creó empezamos a buscar los caminos para recorrer”.*

Al respecto, existió una debilidad en los inicios de la creación de las Divisiones al haber insuficiente acompañamiento cercano en relación a incidir en la estructura policial y al ser las mismas una instancia de rango menor dependiente del Departamento de Asuntos Familiares. A lo citado se sumó que las Divisiones eran vistas más como responsabilidad del MDI antes que de la institución policial. Diana Vargas, Directora de DDHH del MDI, lo explicó así:

- ▲ *“Al comienzo, y por muchos meses, se vio a la División como una iniciativa del MDI y no como una instancia de la PN, pues todo se impulsaba desde las autoridades del MDI, pero a pesar de esto, el hecho que desde el Comité se quiera diseñar cuestiones para la Policía sin la Policía, fue un error. Si bien la Oficial Noguera participó desde un comienzo, más bien se le absorbió como representante, pues participar de un espacio así, donde se van a tomar decisiones que atañen a una institución jerárquica como es la Policía, tienen que estar jefes policiales con capacidad de decisión, porque pasaba mucho eso, que todo se diseñaba desde otra lógica, pues estaba muy alejado de la realidad de la práctica policial”.*

El impase que se presentó tenía relación con que la voluntad política de las autoridades y las resoluciones institucionales emanadas de las mismas no fueron acompañadas de una articulación basada en estrategias concretas de funcionamiento. Con una directiva institucional se creyó que era suficiente para que la Policía internalice el sentido político y estratégico de las Divisiones. Sin embargo, se dejó en manos de los policías designados a las Divisiones el proceso de funcionamiento. En ese sentido, cuando las mismas se crearon como dependencia del Departamento de Asuntos Familia-



res, fueron puestos ahí, pero esta jefatura policial no asumió la conducción del proceso de funcionamiento. Siguiendo en esta línea, se puede decir que las órdenes o resoluciones no cambian el pensamiento de la gente si no van asociadas a estrategias de acompañamiento permanente.

Para encarar más decididamente la funcionalidad de las Divisiones creadas en la PN, sobre todo en lo que se refiere a favorecer las capacidades de implementar una mejor respuesta institucional, se concretó el **Proyecto “Atención a víctimas de violencia intrafamiliar y de género: seguridad ciudadana”**, como resultado de la cooperación entre las autoridades del MDI, la Embajada de España y la entidad cooperante AECID, conjuntamente con el PNUD. Estas autoridades participaron tanto de la formulación como de la redacción del Proyecto. Se instalaba así una forma que contribuiría a encaminar más concretamente el proceso de las Divisiones de la PN.

En ese momento, las autoridades del MDI estaban llevando a cabo un proceso de modificación de la estructura orgánica ministerial, creándose nuevas dependencias tanto en el Viceministerio de Seguridad Interna como en el Viceministerio de Asuntos Políticos. Las más importantes y relacionadas a la implementación del Proyecto, fueron: la Dirección de Derechos Humanos, dependencia del Viceministerio de Asuntos Políticos; la Dirección de Participación Ciudadana, dependencia del Viceministerio de Seguridad Interna, y la Dirección de Planificación y Proyectos, dependencia de la Dirección General de Gabinete.

La creación de la Dirección de DDHH en el MDI en abril de 2009 significó todo un desafío para un Ministerio que históricamente ha representado la implementación de la política basada en la “seguridad nacional” o “seguridad interna”, y a la vez un avance en concordancia con la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, que tiene como eje transversal a los derechos humanos. En esta, se plantea que las medidas en el ámbito social son fundamentales para atacar y combatir la comisión de delitos, y en ese encuadre la respuesta del Estado debe humanizarse y ser más eficaz, principalmente con la profesionalización del cuerpo policial, para que su intervención se oriente al respeto de los derechos humanos de los ciudadanos y ciudadanas.

Para encaminar esta intervención se planteó que la tarea fundamental de la Dirección de Derechos Humanos sea incidir con propuestas en la construcción de una cultura institucional, a nivel del Ministerio del Interior y de sus dependencias, que tenga como fundamento la perspectiva de los derechos humanos de la ciudadanía.

4.2 El proceso de implementación del Proyecto

En mayo del 2009, entró en ejecución el Proyecto del MDI "Atención a víctimas de violencia intrafamiliar y de género: seguridad ciudadana", financiado por la AECID y administrado por el PNUD. Con este Proyecto, se contribuye a una estructuración más concreta del funcionamiento de las Divisiones, primeramente en términos administrativos, en cuanto a la proyección de las construcciones de los locales propios de las Divisiones y las adquisiciones para el equipamiento de las oficinas de atención, tareas encaminadas por la coordinación administrativa del Proyecto.

Con esta proyección, en junio del 2009, el personal designado por la Comandancia de la PN fue comisionado a trabajar con la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia en el "Operativo Invierno", en coordinación con los Educadores en Calle, en función a uno de los albergues (refugios) que posee la Secretaría en Asunción, con la Oficial Inspector Dora Noguera a la cabeza.

Esta última expresó:

- ▲ *"Lo que hacíamos era acompañar a los educadores, pues empezaron a haber problemas con los vecinos del 'refugio' o centro de atención donde acudían los niños. No se trataba de abordar a los chicos, había problemas porque los chicos acudían a una plaza y los vecinos querían violentarlos, y ante esa situación nosotros apoyábamos en la prevención, dentro de los procedimientos de los Educadores de Calle de la SNNA.*

La experiencia fue que había hechos que debíamos informar a las instancias correspondientes para que se tomen otras medidas de protección. Considero que cometimos algunas omisiones de procedimientos, pero cuesta mucho el abordaje de la población de la niñez en calle, pues no hay respuestas de los otros órganos, dicen que es un problema social, y no intervienen. Como policías aprendimos que estos chicos necesitan de una atención integral y para ello las instituciones tienen que articular acciones y entender que es una situación que proviene de la violencia principalmente en la familia. Lo que sucedió es que no teníamos una ruta clara de intervención, y suponíamos que la SNNA hacía bien su trabajo, pero también ellos tuvieron sus aprendizajes, porque les hacíamos cuestionamientos. Esta experiencia nos ayudó a conocer esa realidad. A los policías nos cuesta acercarnos a estos chicos, por el hecho de que el policía está uniformado, está para ‘garrotear’ como se dice, entonces ellos mismos corrían de la policía, aún más si son infractores. Sin embargo, con esta experiencia ellos mismos se acercaban y nos hablaban de su realidad”.

Paralelamente a esta intervención de los agentes policiales de las Divisiones en el programa de la SNNA, en julio del 2009 entra en funcionamiento la Dirección de DDHH del MDI, con la Lic. Diana Vargas como Directora. A partir de dicha Dirección, se asumió el desafío de incidir en la institución policial con la perspectiva de los derechos humanos. La Dirección de DDHH fue la que asumió la tarea de llevar adelante la implementación de las Divisiones de Atención Especializada en la Policía Nacional. Así, la reorganización del MDI fue fundamental para encaminar más decididamente esta propuesta.

La Directora de DDHH integra el Comité Interinstitucional como representante del MDI e impulsa el proceso de funcionamiento de las Divisiones de Atención Especializada, de la mano de la ejecución del Proyecto. La Oficial Inspector Noguera expresó sobre el tema:

▲ *“Con la Directora de DDHH se logra mayor representatividad del MDI en el Comité Interinstitucional, pues los representantes anteriores iban más bien para cumplir una directiva, no precisamente porque se interesaban en el proceso de la División. La directora de DDHH se involucra e interviene con su colaboración”.*

Siguiendo en este tema, la Directora de DDHH Diana Vargas expresó:

▲ *“En el momento en que se estaban diseñando las Divisiones, en el Comité iban diferentes personas por el MDI, y con la creación de la Dirección de DDHH impulsamos todo lo que tenía que ver con la selección del personal policial, las capacitaciones de los mismos, pues ellos ya fueron designados y capacitados y todavía estaba en trámite la culminación de la primera obra de construcción para la División y ahí trabajábamos mucho con ese personal. En ese entonces, ellos estaban trabajando con la SNNA, en el Operativo Invierno. En este trabajo hubo aprendizajes. En primer lugar, que la PN pueda estar más en contacto con la realidad de los niños y adolescentes en situación de calle, conociendo el trabajo que realizan otros profesionales, como los trabajadores sociales, psicólogos y que realizan un abordaje distinto. Sirvió como sensibilización, pero se llegó a un punto en que la Policía se encontraba con situaciones que requerían intervención policial, entonces ellos confundieron un poco su actuación. También la propia Secretaría limitaba sus actuaciones y hubo que tomar decisiones para tratar de delimitar el trabajo, con un acompañamiento policial con otras condiciones, y esto significó también un aprendizaje para la Secretaría, pues ellos mismos empezaron a reclamar que actúen como policías.”*

En **agosto del 2009**, ocurrió el cambio en la Comandancia de la Policía Nacional con la salida del Comisario Machado. Asumió el nuevo Comandante José Visitación Giménez y hubo una pausa en el proceso, pues también se cambió la jefatura del Departamento de Asuntos Familiares de la PN. Esto influyó en el funcionamiento de la División, pues al ser una nueva dependencia, los oficiales destinados a la misma necesitaban orientaciones y encaminamientos para llevar adelante el proceso.

La incursión de la Dirección de DDHH del MDI significó un cambio de enfoque, pues con la perspectiva de los derechos humanos se generó cierta resistencia en la institución policial. La relación entre la División con los superiores fue cambiando, a partir de la generación de dudas sobre quién está a cargo de la División, poniendo al personal policial de las Divisiones en una situación de incertidumbre, ya que los mismos, al pertenecer a la categoría de oficiales subalternos y al no contar con un pleno apoyo por parte de los nuevos superiores, asumieron posiciones de mayor relacionamiento institucional con la Dirección de DDHH del MDI. La Oficial Inspector Noguera expresó:

- ▲ *“Con esa situación de incertidumbre, el personal policial acudía más a la Dirección de DDHH para buscar orientaciones y asesoramiento.”*

Asimismo, la Oficial Inspector Karina Núñez explicó:

- ▲ *“Más apoyo recibimos del MDI y en la Policía se siente que nosotros somos parte del MDI, entonces más bien nosotros nos inclinamos hacia el MDI, por la cuestión de que de ahí recibimos más apoyo.”*

Con esta situación, se contribuyó a fortalecer esa visión de que las Divisiones eran más una iniciativa del MDI que de la PN. Y, ante eso, existió también una debilidad de la institución policial: la de no acompañar las resoluciones con estrategias de inserción de estas Divisiones como parte de la estructura policial. Para los agentes policiales de las Divisiones, recurrir mayormente a los representantes del MDI resulta en un inconveniente con los superiores, pues la institución policial se rige por la jerarquía o cadena de mando. Es decir, las Divisiones dependen en su funcionamiento de la institución policial, pero, ante la realidad del proceso de las mismas, su orientación y hasta las cuestiones más simples fueron acompañadas desde el MDI.

Como una forma de enfrentar este impasse surgido, la Dirección de DDHH y los policías de las Divisiones realizaron varias reuniones con las autoridades policiales, con el Comandante de la PN J.V. Giménez, en primer lugar, para explicar el proceso de las Divisiones. Posteriormente, el Comandante manifestó a los jefes policiales que las Divisiones constituyen una política prioritaria para la Policía, dejando en claro que corresponde a la institución tomar la posta.

Siguiendo con esa línea, el proceso realizado por parte de la Dirección de DDHH fue el de involucrar más a la PN en las decisiones requeridas para el funcionamiento de las Divisiones, como la elaboración de los perfiles de designación del personal y las estrategias en cuanto a las capacitaciones. Asimismo, todo lo relacionado a las Divisiones se consultaba a las diversas instancias de la institución policial para que se pueda entender lo que se estaba haciendo y formasen parte de las decisiones.

En **noviembre del 2009** se empezaron a realizar las capacitaciones a cargo del MDI. Pensadas para el personal que integrarían las Divisiones a abrirse en los diversos locales que se estaban proyectando, al principio fueron realizadas con los agentes que trabajarían en la Comisaría 6ª, 7ª y 15ª, totalizando alrededor de cien policías. Estas capacitaciones estuvieron a cargo de un grupo de consultores/as que desarrollaron temas como: derechos humanos, marco legal y proceso penal de la violencia intrafamiliar, el sistema de protección a víctimas de violencia intrafamiliar y procedimientos policiales para la atención a víctimas. Al respecto, Diana Vargas, Directora de DDHH del MDI, dijo:

▲ *“Esta capacitación no fue una consultoría externa, sino que en todo momento fue bajo los criterios establecidos por el MDI, donde también se consideraba las opiniones de la Policía, de las Divisiones, todo se construyó con una visión compartida entre el MDI y la PN”.*

La meta era llegar a cien policías, cantidad que estimativamente trabajaría para las tres Divisiones de Asunción. Pero, por los contenidos desarrollados y el énfasis puesto más claramente en la actuación policial en términos procedimentales, surgió la propuesta de encaminar este énfasis hacia los agentes que tratan directamente con la ciudadanía, ampliándose la capacitación al personal de la Policía Urbana y del Sistema 911 y, posteriormente, incursionando en la formación policial, llegando a los instructores del Instituto Superior de Enseñanza Policial (ISEPOL). En total, fueron capacitados 1300 efectivos policiales, superándose con esto las expectativas.

Los temas desarrollados fueron los aplicados a la función policial. En los primeros encuentros fueron contenidos de sensibilización sobre temas como la no discriminación al igual que la violencia de género, y con mayor énfasis



en el aspecto operativo de cómo está la Policía obligada a actuar y cuáles son las necesidades de las víctimas, poniendo esta demanda en el centro de la actuación. Los procedimientos de actuación policial fueron trabajados basados en el marco legal e institucional en relación a la violencia intrafamiliar, con una metodología diferente, siendo la más importante la de análisis de casos.

El objetivo de estas capacitaciones fue dirigirse hacia el mejoramiento de la atención policial a las víctimas así como llegar a las fuerzas policiales que tienen el primer contacto con las víctimas (Sistema 911 y Policía Urbana). Fue pensado con ellos, pues estas dependencias, al ser el primer contacto, al tener conocimiento de la existencia de las Divisiones, pueden trabajar conjuntamente o derivar las denuncias cuando las reciben. En ISEPOL el objetivo fue que los instructores sean los formadores hacia esa perspectiva.

No estaba previsto llegar a la cantidad de aproximadamente 1300 efectivos policiales, pero se hizo el esfuerzo gracias a la flexibilidad de los consultores/as contratados. Y en ese transcurso, se diseñaron guías de procedimientos y guías para el Sistema 911 al igual que se inició el protocolo policial para la atención a las víctimas. Dicho protocolo fue elaborado a partir de los contenidos dados en las capacitaciones y la conformación de un equipo compuesto por la Dirección de DDHH del MDI, los policías de las Divisiones, los consultores que acompañaron las capacitaciones y las instituciones integrantes del Comité Interinstitucional, en particular la Secretaría de la Mujer.

En resumen, en los inicios de la creación de las Divisiones de Atención Especializada el proceso estuvo direccionado por las autoridades del MDI y la PN, en concordancia con el Comité Interinstitucional centrado en la apertura de las Divisiones en la Policía Nacional, con un compromiso desde el MDI en cumplir con las responsabilidades asumidas en el Convenio y mostrando que la voluntad política por parte del MDI fue el elemento movilizador. Pero, surgió el impasse de la perspectiva de la funcionalidad.

Posteriormente, con la intervención más sistemática de la Dirección de DDHH del MDI, se impulsó el proceso de funcionamiento de las Divisiones, de la mano del Proyecto que se inició en mayo del 2009 con asistencia técnica y asesoramiento, con la proyección de apertura de los locales y con las capacitaciones en el enfoque de derechos humanos y en procedimientos de actuación policial ante la violencia intrafamiliar y de género.

En ese proceso, se evidenció la limitación de que las Divisiones eran vistas mayormente como una iniciativa e impulso del MDI, aunque el actor central del proceso de implementación era la PN. Se enfrentó esta situación a partir del involucramiento de la institución policial en las decisiones.

En cuanto al funcionamiento, se podría decir que fue de sensibilización sobre la problemática de la violencia contra la mujer, la niñez y la adolescencia, y de capacitaciones, en una primera etapa bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Mujer y la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia sobre las especificidades de los derechos de la mujer, la niñez y la adolescencia y en una segunda etapa ya bajo la responsabilidad y los criterios del MDI, enfocado en la perspectiva de los derechos humanos, la temática de la violencia de género y el marco operativo policial ante la violencia intrafamiliar.

A principios del 2010, el Sistema 911 de la Policía Nacional difundió que recibió **16.974 denuncias de situaciones de violencia intrafamiliar en el año 2009**, en tanto que la cifra reportada de enero al 8 de febrero del 2010 fue de 2692. Sin embargo, el número de denuncias formales de violencia intrafamiliar en las comisarías de todo el país, en 2009, fue de 286. Con estas estadísticas alarmantes, se vio con mayor intensidad la necesidad del funcionamiento de los locales propios de las Divisiones de Atención Especializada.

Dentro de la relación de cooperación entre el MDI y la AECID, desde el 15 de febrero del 2010 se recibió la asistencia técnica y el asesoramiento, en el marco del Proyecto, de dos expertas españolas de la Guardia Civil y de la Guardia Nacional, apoyo gestionado por la AECID y la Embajada de España. Las dos autoridades policiales que realizaron la asistencia técnica fueron Ana María Muñoz Rodríguez, Capitán de la Guardia Civil, Titular de Equipos Menor Mujer (EMUME Central); y Catalina Polán, Inspectora del Cuerpo Nacional de Policía, Jefa de Sección Técnica del Servicio de Atención a la Familia (SAF Central). La asistencia técnica realizada fue de supervisión, capacitación, análisis, evaluación y propuestas de mejoras en el marco del Proyecto de puesta en marcha de las Divisiones de Atención Especializada a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y de Género.

▲ ACTIVIDADES DE LA ASISTENCIA TÉCNICA ESPAÑOLA

Se realizaron reuniones con los diversos actores involucrados en las Divisiones: con las autoridades del MDI y de la PN, el Ministro y la Directora de DDHH del MDI, jefes policiales y las y los agentes policiales de las Divisiones; con la Secretaria-Ministra de la SMPR, institución que coordina el Comité Interinstitucional, y con el Embajador de España y el equipo técnico de la AECID. Paralelamente, se realizó la revisión de la legislación nacional, de los protocolos y los contenidos formativos del personal policial y el conocimiento de las unidades a través de visitas. La otra función fue de evaluación y sugerencias de mejoras.

A partir de ese proceso, las expertas españolas elaboraron un informe final en base al diagnóstico y asesoramiento brindado, donde se detalla un resumen de los resultados orientados al proceso del funcionamiento de las Divisiones. Como dice en el documento: *“A mejorar la atención a las víctimas desde una óptica policial pero con una visión de respuesta integral al problema de la violencia intrafamiliar”*.

Dentro del diagnóstico se destacan: la necesidad de la ubicación de la División en el departamento de delitos de la PN; la capacitación integral de los agentes policiales; la orientación de la función policial en la persecución del delito y no asistencial; ante el procedimiento policial circunscripto a la toma de denuncia y a acciones de órdenes emanadas del juez, plantean una actuación integral dentro del procedimiento policial como toma de denuncia y persecución del delito; y la adopción de medidas hacia la prevención, investigación y tratamiento de las víctimas. Como recomendaciones plantean propuestas de mejoras en dos niveles: a nivel policial y a nivel interinstitucional.

A nivel de la institución policial:

- Prestigiar la unidad haciéndola profesional y atractiva.
- Especialización del personal en todos los niveles sobre el delito de la VIF y evaluación del desempeño profesional a través de opiniones de los que acuden al servicio y en función de los resultados

obtenidos con el proceso seguido ante el delito. Requerirá esto un perfil de personal idóneo evaluable en todos los momentos.

- Elaboración de un programa de capacitación integral que apunte a la sensibilización en la problemática, principios éticos, formación y actualización de conocimientos, perfeccionamiento del desempeño policial, promoción del intercambio policial, asesoramiento para el resto de las instancias policiales. Plantea críticas al programa de capacitación específica, que adolece de ciertas carencias, pues no apunta a un enfoque integral, y presenta las áreas que deberían reflejar los cursos de formación policial: deontología profesional; normativa jurídica; procedimientos de actuación policial y criminalística enfatizando en la elaboración de un protocolo de medidas relacionadas a la prevención, investigación y tratamiento de la violencia intrafamiliar; criminalística; médico-legal; psicológico-social.
- Cobertura nacional de las unidades policiales.
- Articulación a la normativa interna policial en base a esta cobertura.
- Creación de una unidad especializada central.

A nivel interinstitucional:

- Recopilación de datos estadísticos que posibiliten el análisis y el mejoramiento de la calidad de los servicios prestados, e instalación de un sistema integral de los datos.
- Evaluación y articulación de la coordinación de todos los implicados en la lucha contra la violencia hacia mujeres, niñas, niños y adolescentes, realizando contactos frecuentes y en lo posible elaborando protocolos de actuación coordinada.
- Mejorar el asesoramiento a las víctimas con recursos asistenciales.
- Impulsar campañas de prevención.
- Promover los intercambios sobre la actuación policial y sus problemáticas en la formación de otros intervinientes.
- Impulsar las reformas legislativas en el ámbito penal y no civil.

▲ INAUGURACIÓN DE LOS LOCALES PROPIOS DE LA DIVISIÓN DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA EN LAS DIVERSAS COMISARÍAS DE LA PN

Paralelamente a esta asistencia técnica, al concretarse la construcción del primer local, se procedió a la inauguración de la primera División, ubicada en la sede de la Comisaría 7ª de Asunción, el 24 de febrero del 2010, designándose como Jefa a la Oficial Inspector Dora Noguera, quien desde el principio estuvo al frente de todo el proceso. En el día de la inauguración estuvieron presentes el Ministro del Interior, el Embajador de España, Autoridades de la Comandancia de la PN, la Secretaria-Ministra de la Mujer, la Secretaria-Ministra de la Niñez y la Adolescencia, autoridades de la AECID, representantes del MSPyBS y de organizaciones ciudadanas. Los discursos alabaron el esfuerzo policial como expresión de la apuesta del Gobierno por la lucha contra la violencia de género y generacional, demostrando el gran avance que representa la apertura de esta primera División. De hecho, se constituye en un gran paso para la institución policial, pues por primera vez se concreta una forma de atención distinta de lo que comúnmente se implementaba, caracterizada por el concepto tradicional de que la violencia es un asunto privado, por la revictimización, la atención en las Comisarías por personal no preparado y por la recepción de denuncias en las oficinas de guardias, lugar donde también se reciben otro tipo de consultas y denuncias.

Desde la inauguración, debido a toda la difusión dada a través de los medios de comunicación, se empezaron a recibir las denuncias. La gente empezó a acercarse y a llamar por teléfono desde varios lugares del país, no solamente desde Asunción. En los comienzos del local propio de la División ubicada en la Comisaría 7ª, la Dirección de DDHH del MDI apoyó fuertemente en el asesoramiento técnico.

Al inicio de la atención a las denuncias por violencia intrafamiliar, a pesar de haber recibido las capacitaciones en cuanto a la actuación policial, los procedimientos fueron producto más bien de la experiencia habitual de la Policía. En este proceso, fue muy importante la función de los representantes del MDI en cuanto al asesoramiento sobre cómo atender a las víctimas. De esa manera se fueron estableciendo los criterios de actuación.

Con la apertura del local de la División de la 7ª, en la institución policial hubo reacciones tanto adversas como favorables de parte de oficiales superiores y subalternos. Llamó la atención de los oficiales el hecho de la especialización de la Policía, que esté dirigida a mujeres principalmente, el contar con un espacio propio y equipamiento mobiliario e informático, el enfoque de los derechos humanos y resaltó la creencia de que el personal de esta División trabaja solamente en la oficina, evidenciando el desconocimiento ante una situación considerada novedosa para la Policía Nacional.

Inmediatamente, se procedió a la **inauguración de la segunda División de Atención, ubicada en la Comisaría 6ª de Asunción, el 8 de marzo del 2010**. Como Jefa fue designada por resolución del Departamento de Asuntos Familiares, la Oficial Inspector Karina Núñez, quien antes de asumir el cargo se desempeñaba como instructora de la Academia Policial de una compañía de cadetes mujeres. La misma no había participado aún de los cursos de capacitación sobre violencia intrafamiliar y de género, pero desde un principio, al asumir la jefatura, fue investigando acerca del proceso de la División y fue buscando asesoramiento con los datos y los procedimientos a realizar para cada caso, haciendo el camino para conocer el funcionamiento que requería la División. Con ella, fue también designado el personal policial para integrar esta División. Este personal, en su mayoría, ya había participado de las capacitaciones. Además, como refuerzo, fueron asignados dos personales que estaban trabajando en la División de la Comisaría 7ª.

La Oficial Inspector Karina Núñez expresó al respecto:

- ▲ *“Fuimos trabajando y aprendiendo juntos, parte del personal tenían como base la capacitación en cuanto a cómo encarar las denuncias, y sobre eso se debatía cada caso que recibían, para dilucidar*



y asesorar, incluso practicaban la empatía entre ellos mismos. Aunque el personal era muy nuevo y se tenía que asumir ese rol frente a las denuncias, fuimos formándonos de a poquito. La División de la Comisaría 7ª tuvo sus inicios mucho antes que la 6ª, y desde el momento en que se implementó aquí, vinieron dos personales de la 7ª, personales que ya trabajaron con la Oficial Dora, días anteriores, para orientarle al grupo que estaba iniciándose, ellos fueron los que nos orientaron de cómo teníamos que hacer. Se trajo todo un programa de la 7ª, de cómo se encara una denuncia, cómo se hace la transcripción, cómo se hacen los documentos para derivar al juzgado, entonces en ese sentido sí tuvimos ese apoyo. También tuvimos siempre un monitoreo y acompañamiento de parte del MDI”.

Posteriormente hubo una capacitación, de la cual participó el equipo de la División de la Comisaría 6ª. El personal valoró esta capacitación como necesidad de tener orientación, para poder entender mejor el trabajo que se hace. Y ya en base a la experiencia, sirvió como una forma de abrir más los ojos, pues al hacer la derivación de algunas de las denuncias que recibían, surgían dificultades. Como ejemplo, recibían denuncias de maltrato físico acompañado de amenaza de muerte, y como se trataba de una acción penal pública, por ser parte de la violencia doméstica, correspondía derivar de oficio, pero en la Fiscalía rechazaban los documentos. La Oficial Inspector Karina Núñez dijo al respecto:

▲ *“Nosotros considerábamos que entendíamos bien, y con la capacitación nos ratificamos en eso, y quiere decir que la gente de la Fiscalía no entiende su trabajo, ellos tienen que recibir estas denuncias. Realmente fue útil la parte de revisar sobre los casos presentados en las divisiones, en el sentido de que fueron casos específicos donde se lanzaban las preguntas sobre qué haríamos nosotros en esos casos. Entonces, respondíamos de acuerdo a nuestra perspectiva y se daba que a veces estábamos en lo correcto y a veces, no. Entonces, ayudó a que entendamos mejor hacia dónde orientar los procedimientos”.*

La atención en la División de la Comisaría 6ª se inició desde el día de la inauguración, contando con la infraestructura y el equipamiento de oficinas necesarias, pero sin los insumos necesarios para hacer el trabajo, más que nada, por la gran demanda existente desde el inicio. Esta demanda, que superó las expectativas iniciales, sorprendió sin insumos suficientes a la División de la Comisaría 6ª, que obligó al personal policial a realizar autogestión para poder hacer su trabajo como corresponde, pues para ellos es importante que la víctima se retire con la transcripción de la denuncia y para eso se necesita papel y tinta.

En relación a la creación de la División en la sede de la Comisaría 6ª Metropolitana, al lado del Hospital Policial Rigoberto Caballero, se eligió ese lugar por la facilidad del acceso que representa para las personas, por los colectivos que pasan por el frente y que se conectan a las ciudades vecinas de Asunción. Y en relación a cómo fue la reacción de las autoridades de dicha Comisaría, lo primero que hizo la Jefa de la División fue entrevistarse con el Jefe de la misma, quien manifestó su apertura e intención de trabajar en coordinación, al igual que la disponibilidad para atender las necesidades de la Unidad. Hubo aceptación, pero, por otro lado, el hecho de compartir el espacio produjo dificultades sobre todo en lo que respecta a la comodidad del personal, pues, desde el principio, el personal de la División quiso ser independiente. Las expresiones fueron de cierto recelo, ya que el local de la División es una refacción de una parte de la Comisaría, pero se ve mucho mejor que las instalaciones de esta última. Además, el hecho de contar con aire acondicionado y varias computadoras (la Comisaría cuenta solamente con una, que además es vieja) generaba expresiones sobre estas diferencias por parte de los oficiales jóvenes.

Con este relacionamiento a nivel interno de la Policía, uno de los elementos para abordar su superación fue a partir del trabajo de las Divisiones, una cuestión que va siendo reconocida por los policías que están en las Comisarías donde funcionan las mismas, con expresiones como que les están “quitando un peso de encima con las denuncias por violencia intrafamiliar”. Además, con toda la difusión dada acerca de las funciones y el trabajo de las Divisiones, a pesar de las reacciones adversas, empezó el reconocimiento hacia el tipo de trabajo que realizan, lo cual hace evidenciar su necesidad dentro de la institución policial.

Paralelamente, se empezó a elaborar el protocolo de intervención policial ante los hechos de violencia intrafamiliar de manera conjunta entre los agentes policiales de las Divisiones y la Dirección de DDHH del MDI, juntamente con los integrantes del Comité Interinstitucional, especialmente la SMPR. Este protocolo entró a ser estudiado en la instancia de estudios y aprobación de todas las resoluciones y reglamentaciones correspondientes a la Policía Nacional, denominada COPELER.

▲ **INSTALACIÓN DE UN SISTEMA DE TRABAJO PREVENTIVO EN LAS DAEVS**

En abril 2010 se iniciaron tareas entre el MDI y la PN para la realización de encuentros con diversos sectores ciudadanos sobre la problemática de la violencia intrafamiliar y la difusión de los objetivos y las funciones de las Divisiones de Atención Especializada de la Policía Nacional. Para encaminar esta tarea, en sus inicios se trabajó en coordinación entre las Direcciones de Planificación, Dirección de Derechos Humanos, Dirección de Relaciones Interinstitucionales del Ministerio del Interior y los policías de las Divisiones de Atención Especializada.

Por la Dirección de Relaciones Interinstitucionales trabajaron los llamados “Enlaces”, de la mano del proyecto del MDI “Mejorando las condiciones de confianza entre la sociedad civil y la Policía Nacional”, siendo su función organizar los encuentros, contactando con las instituciones educativas, comisiones vecinales, organizaciones sociales y radios comunitarias.

Los talleres eran desarrollados por una consultoría de la Dirección de Planificación y dos policías de la División, en base a un programa adecuado a cada público (adolescentes de la educación media, personas adultas de las organizaciones sociales y vecinales, grupos de mujeres) donde básicamente se trabajaba el concepto de la violencia intrafamiliar como manifestación de relaciones de poder dentro de la pareja y la familia, los tipos de violencia que se ejercen, sus efectos en las víctimas. A partir de estos elementos, la violencia intrafamiliar se trataba como un delito y como violación de derechos humanos, mostrando que el Estado es el responsable de asumir una respuesta. Luego, se procedía a plantear el trabajo policial dentro del marco legal y el derecho a denunciar o recibir asesoramiento, colocando como canal a la Divi-

sión de la Policía Nacional a través de las Unidades ubicadas en las diversas Comisarías, para lo cual se explicaban sus objetivos y sus funciones.

En estos talleres salió a flote aquello que la gente piensa tanto sobre la violencia doméstica como sobre la institución policial: en relación a la violencia doméstica, se identificaron la violencia física y verbal sin tener en cuenta las condiciones en que se producen esos hechos, y se omitieron otros tipos de violencia, como la económica, la virtual y la sexual. También se resaltaron expresiones tales como que la mujer es la responsable de la violencia, sin tener en cuenta las relaciones de poder que ejerce el victimario, es decir, la mirada estaba centrada en la víctima y no en el victimario. En cuanto a los niños, las niñas y los adolescentes, generalmente, se asoció la violencia con la corrección de una conducta inapropiada o debido a la rebeldía propia del adolescente. En relación a la institución policial, sobresalieron los reclamos que afirmaban que la Policía nada hace, que los oficiales no toman las denuncias, que generalmente no se realizan las denuncias porque terminan en el *oparej*, responsabilizando a la Policía y evidenciando que para la ciudadanía no existen las instancias del sistema de protección y de justicia (Ministerio Público y Poder Judicial) como los responsables de atender la violencia, junto a la PN.

Esta tarea de acercamiento a la ciudadanía tuvo como objetivo instalar un sistema de trabajo, como parte de las Divisiones, relacionado a la prevención de la violencia intrafamiliar, así como para debatir y tratar con sectores de la ciudadanía el tema la violencia intrafamiliar como un atropello a los derechos humanos y la respuesta que se ofrece a la ciudadanía a través de la Policía Nacional con las Divisiones de Atención Especializada. Se ha logrado este objetivo, algo difícil para el personal policial es saber lidiar con



diversos sectores de la ciudadanía, escuchar los reclamos y plantear la importancia de la División. Por otro lado, mediante este trabajo y a partir de estos encuentros, según todos los entrevistados, se promovió a que más denuncias sean presentadas en las Divisiones.

Como parte de las responsabilidades asumidas en el Proyecto, a partir de los talleres de capacitaciones con el personal policial, se decidió que la temática de la violencia intrafamiliar y de género sea introducida en los niveles de formación del personal policial, tarea encarada por la Dirección de DDHH conjuntamente con los oficiales de la División de la PN.

En mayo del 2010 se realizó el Curso de Formación de Formadores, dirigido a Instructores de ISEPOL¹⁰. El curso fue planteado con el objetivo de abordar una propuesta de formación sobre los contenidos y metodologías relacionados a la perspectiva de los derechos humanos, de género y generacional, así como en la forma de organizar la propuesta, teniendo como eje transversal estructurador el concepto de seguridad basado en los derechos ciudadanos. Participaron instructores de todo el país, es decir, un representante de cada filial del interior. El curso fue realizado los fines de semana de manera a que estos instructores repitan en sus clases las propuestas trabajadas.

Siguiendo con el proceso de apertura de los locales de las Divisiones previstos en el Proyecto, se inauguró la **División ubicada en la Comisaría 15ª de Asunción, el 22 de junio del 2010**, y luego otra en la **sede de la Comisaría 7ª Central ubicada en la ciudad de Ñemby, el 3 de agosto del mismo año**. En la inauguración de esta última participaron el Ministro del Interior, el Gobernador del departamento Central, el Intendente de la ciudad de Ñemby, las autoridades policiales de la Comisaría, dirigentes de las comisiones vecinales y organizaciones de mujeres del distrito. En esta sede no estaba previsto el funcionamiento de la División, pero, debido a la importancia del tema en la zona y coincidiendo con la renovación edilicia de la Comisaría, fue insertada la División, aunque con pocas comodidades, contando con una única sala para el personal y la atención a las víctimas.

¹⁰ ISEPOL es Instituto Superior de Educación Policial de la PN.

Posteriormente en Encarnación (departamento de Itapúa), debido a que en junio del año 2009 se creó la Comisaría de atención a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar¹¹, el trabajo que se realizó en esta Comisaría ya en funcionamiento, fue de adecuación a los estándares de la División, en relación a la infraestructura y con capacitaciones al personal policial, además de promover las tareas de coordinación interinstitucional y participación de actores ciudadanos en la atención a las denuncias de las víctimas de violencia intrafamiliar.

Luego se realizó la apertura de la **División de Atención en Villarica (departamento del Guairá), el 4 de diciembre del 2010.**

En todas las sedes, en la medida en que se iban abriendo, se procedió a involucrar a los jefes policiales correspondientes de cada jurisdicción y a instalar el proceso de atención desde la asesoría de los equipos de las Divisiones de las Comisarías 7ª y 6ª de Asunción, con la Oficial Inspector Dora Noguera y la Directora de DDHH del MDI a los jefes y agentes que conformaron el personal de dichas Divisiones.

De acuerdo al Oficial del Programa de Gobernabilidad Democrática de la AECID Óscar Muñoz, con este Proyecto se ha llegado a las metas propuestas e inclusive se han superado las expectativas, debido a la prioridad dada por parte del MDI y la PN y la buena predisposición de ambas entidades. Para la AECID, que realiza un trabajo cercano con la Secretaría de la Mujer, este Proyecto se complementa con otros relacionados a la implementación

¹¹ Resolución Nro. 378 de la Comandancia de la Policía Nacional del 29 de junio del 2009, por la que se crea la Comisaría de Mujeres relacionada a intervenciones policiales que afecten a mujeres víctimas de violencia, dependiente de la Jefatura de Policía del Departamento de Itapúa. Firmado por el entonces Comisario Viviano Machado.



de políticas públicas, pues a cargo de esta Secretaría está el funcionamiento de un albergue para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. Igualmente, el Proyecto se complementa con el Ministerio Público sobre su interés en abrir cursos de capacitación dentro de esta temática. Esperan que se continúe con esta política de seguridad ciudadana que involucra a la violencia intrafamiliar, a pesar de que la ciudadanía mayormente demanda respuestas vinculadas a los delitos sobre la propiedad privada, por lo que este proceso y su proyección dependerán del MDI y de la PN, para que la División de Atención Especializada tenga sostenibilidad e impacto.

En vistas a la sostenibilidad del Proyecto, se mencionan algunos puntos que indican no solamente la continuidad de la experiencia, sino también su fortalecimiento mediante las siguientes medidas adoptadas:

El MDI incorporó la violencia intrafamiliar y de género como parte de su política institucional y su transversalización en la Política Nacional de Seguridad Ciudadana y continuará con esta temática como un programa de trabajo desde las autoridades y direcciones que realizan una labor con la institución policial, con otras instituciones públicas y con la sociedad civil. Para el año 2011, el MDI incorporó en su proyecto de presupuesto la construcción de diez nuevas Divisiones de la Policía Nacional, a ser ubicadas en diversas regiones del país. Esta proyección para el 2011 se realizará con la continuidad del apoyo por parte de AECID, bajo el criterio de la responsabilidad compartida para los costos que demandará este trabajo.

Con relación a la Policía Nacional, ésta incorporó en su política institucional la designación de personal policial para las Divisiones. Así mismo, existen módulos que ya forman parte de la formación básica y especializada de la Policía Nacional. Además, la PN incorporó en su presupuesto para el 2011 la asignación de recursos para el funcionamiento de las Divisiones de Atención Especializada.

El Proyecto posibilitó la apertura de los locales de las Divisiones de Atención Especializada dentro de la institución policial paraguaya, lo que permitió que esta forma diferenciada de actuación impulse en otras instituciones públicas la apertura de centros de atención, como en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, con cinco establecimientos públicos de salud con personal de salud capacitado en atender

a las víctimas de violencia intrafamiliar y de género, que realizan inmediatamente diagnósticos médicos, los cuales a su vez permiten el acceso de las víctimas al sistema de protección y justicia.

Así mismo, impulsó la actitud de apertura del Ministerio Público para la realización de cursos de capacitación en la temática de la violencia intrafamiliar y la actualización en los marcos normativos relacionados. Se impulsó la participación del Poder Judicial en la coordinación interinstitucional para el mejoramiento del acceso a la justicia de las víctimas de violencia intrafamiliar, al igual que en la apertura de espacios de respuestas ágiles y expeditivas ante las denuncias.

4.3 Resumen de los principales aspectos del funcionamiento de las Divisiones de Atención Especializada en la PN

Luego de haber realizado un recorrido por el proceso del Proyecto, desde sus antecedentes e inicios hasta la actualidad, se expone a continuación un resumen de los principales aspectos del funcionamiento de las Divisiones de Atención Especializada en la PN.

4.3.1 ▲ LA ATENCIÓN A LAS DENUNCIAS DE VÍCTIMAS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y DE GÉNERO REALIZADAS EN LAS DAEVS



La División de Atención Especializada fue creada para **atender situaciones de violencia contra la mujer y casos que atenten contra los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes**, una denominación muy amplia, considerando que la violencia intrafamiliar no es el único tipo de violencia que se ejerce contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, de acuerdo a su condición en las desigualdades existentes en las relaciones de género y generacionales.

La Oficial Inspector Dora Noguera expresó:

▲ *“Si miramos la resolución de creación de la División, entra todo tipo de violencia contra la mujer, niñas, niños y adolescentes, y actualmente eso requiere buscar una definición, ciertamente. La resolución¹² es una denominación que le dio la Comandancia, lo que significa que entra todo tipo de violencia, no solamente referido a la violencia intrafamiliar. Nosotros, en la práctica, atendemos casos de violencia intrafamiliar. Así se ve a la División, pero, atendiendo el crecimiento institucional, es bueno que tenga una denominación y una delimitación correcta. Cuando se creó la División, nosotros no teníamos una orientación de cómo iba a ser la División, en los papeles se creó y se puso el personal, y ahí empezamos a buscar los caminos para recorrer, es de la experiencia que estamos construyendo esta División. Con la experiencia que ya tenemos acumulada, existe un reconocimiento del trabajo, y con eso se puede avanzar de acuerdo a las posibilidades”.*

Ante esta situación, es importante tener en cuenta **el contexto en que surgió la División de Atención en la PN**. Uno de los elementos son las miles de denuncias de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, quienes son las que realizan llamadas de auxilio cuando se encuentran en una situación de peligro o de amenaza a su integridad, o cuando encuentran el momento para acercarse a la Comisaría, aunque después retiren sus denuncias. Ahí es donde existen críticas a la actuación policial, pues esa actuación está marcada por el sesgo patriarcal y el desconocimiento de los marcos normativos y procedimentales por parte del mismo personal policial, situación que aún hoy persiste en las Comisarías del país, aunque en menor grado.

¹² Ver Anexo 1.

Al tratarse de niñas, niños y adolescentes, la actuación policial anterior a la División nunca tomó la denuncia de una niña, un niño o un adolescente, a menos que esté acompañado de una persona adulta. En los casos de niñas, niños y adolescentes en calle o que son infractores de la ley, la actuación policial se caracterizó por la acción represiva.

La respuesta a estas problemáticas sociales mejoró con la creación de la División de Atención Especializada a víctimas de violencia contra la mujer, niñas, niños y adolescentes. La violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes es la realidad que demanda la intervención policial y la misma no acaba ahí, pues son problemáticas que requieren ser atendidas integralmente. Para encaminar la atención integral, la creación de la División fue también pensada para impulsar la coordinación interinstitucional, al exigir que el Ministerio de Salud, el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Secretaría de la Mujer y la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia actúen coordinadamente para activar los mecanismos estipulados y garantizar derechos, situación que fue pactada con la firma del Convenio de Cooperación en octubre del 2008 y la creación del Comité Interinstitucional.

La denominación de la División es correcta, atender situaciones de atropellos a los derechos de mujeres, niñas, niños y adolescentes, y la definición que requiere esta respuesta es si atenderá más ampliamente casos relacionados a la violencia de género y generacional, que no sean las relacionadas solamente al ámbito familiar.

Una herramienta en la que han trabajado las jefaturas y el personal policial integrante de las Divisiones, junto con la Dirección de DDHH del MDI, integrantes del Comité Interinstitucional y los consultores que desarrollaron las capacitaciones a los agentes policiales, es la elaboración del protocolo de actuación policial denominado **“Manual de Procedimientos Policiales ante la comisión de delitos cuando están relacionados con violencia intrafamiliar o de género”**¹³, para los casos de atropello a los derechos de mujeres, niñas, niños y adolescentes. Esta herramienta significa un aporte importante a la institución policial, pues ahí se encuentra lo que se debe hacer. La Oficial Inspector Dora Noguera dijo al respecto:

¹³ Ver Anexo 2.

▲ *“La actuación policial se va a tener por escrito, no va a quedar solamente para el personal de la División, va a quedar para todos. Cualquier policía puede hacer ese procedimiento, estará capacitado para atender casos de violencia doméstica, y este papel va a avalar los procedimientos”.*

Este Manual de Procedimientos Policiales viene a resolver esa situación enunciada anteriormente, se crea la División, pero no se dan las directrices para el funcionamiento. A la vez, es resultado de la experiencia, al tener en cuenta la realidad de la Policía por haber sido elaborado por el personal de la División en base a aquellas experiencias y a las consultas realizadas por las derivaciones de las denuncias recibidas, a todos los problemas que fueron surgiendo; en la elaboración de este manual fueron tenidos en cuenta tanto los aciertos como las dificultades en la atención.

Así mismo, cuentan con una **Guía de trabajo** para el personal policial de las Divisiones, donde constan las siguientes indicaciones:

- Atención y orientación personalizada y de calidad a denunciantes, víctimas y victimarios, sin discriminación alguna.
- Redacción de denuncia.
- Asesoramiento por medio de una entrevista sobre las distintas formas de protección y herramientas que son provistas por el Estado (personal o telefónicas).
- Acompañamiento a la víctima (centros de salud, clínicas forense, etc.).
- Derivación de los casos denunciados a las instancias correspondientes (Consejería Municipal por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente - CODENI, Defensorías, Fiscalías, Juzgados, etc.).
- Cumplimiento de las órdenes judiciales (citaciones, exclusión del hogar, etc.).
- Seguimiento de los casos (resoluciones, sentencias, etc.).
- Relacionamiento con las personas de distintos grupos sociales (charlas, reuniones, talleres, etc.).

En los encuentros que el personal policial de las Divisiones lleva a cabo con diversos sectores de la ciudadanía¹⁴, explican que **para realizar una denuncia** es importante saber que:

- no es necesario ser mayor de edad;
- ni tener documentos en mano;
- en los casos de menores, tampoco es necesario estar acompañados de un mayor;
- la denuncia se puede hacer sin necesidad de dar nombre, apellido o relación con la persona víctima de violencia.

La atención cuando la víctima acude a las sedes de las Divisiones:

- Recepción de las personas en la oficina de guardia.
- Para recepcionar las denuncias, se invita a las personas a pasar a la oficina de la toma de denuncia, que es una oficina interna, donde se realiza la entrevista a cargo de dos oficiales (un personal escucha y va preguntando a la víctima sobre su caso, utilizando el tiempo necesario o el disponible por la misma, y otro personal se encarga de transcribir la denuncia). Si la víctima se encuentra muy alterada, se trata de calmarla y luego se toma la denuncia en acta y se redacta la transcripción para que la denunciante cuente inmediatamente con su denuncia policial. En la entrevista se le brinda la información que necesita, pues la denunciante presenta su caso y pregunta qué puede hacer y con eso se trata de orientarla. Se brinda la atención de acuerdo a lo que necesita, informándole sobre las distintas formas de protección y herramientas que son provistas por el Estado. Se le informa de la derivación a realizarse de acuerdo a su caso y el proceso que corresponde, explicándole toda la ruta a seguir, para que la víctima no quede solamente con la denuncia policial. La recepción de una denuncia generalmente lleva aproximadamente dos horas de atención a la víctima. Si ésta viene con visibles golpes o heridas, se le acompaña al establecimiento de salud primeramente.
- Luego de la toma de denuncia, se realiza la derivación ya sea al Juzgado de Paz o a la Fiscalía, remitiendo a través de una nota, la cual es llevada por el personal policial. A la vez, instan a la denunciante a que acuda al Juzgado o a la Fiscalía, para obtener resoluciones más rápidas.

¹⁴ Tarea dirigida por el Suboficial Esteban Echeverz de la División de la Comisaría 6ª, encargado de Relaciones Públicas de las Divisiones.

- En los casos en los cuales las víctimas fueron agredidas físicamente, las acompañan al centro de salud. También realizan derivación para la atención psicológica, específicamente al MSPyBS, en la sede del Centro de Salud del barrio San Pablo. Para ello, les facilitan la dirección y la explicación de cómo llegar, y se les informa que deben pedir turno para ser asistidas.
- El seguimiento no se realiza, porque eso implica contar con recursos. En la División de la Comisaría 6ª, llaman a las víctimas a preguntar sobre los efectos de las denuncias derivadas por ellos.

Generalmente, son las víctimas quienes acuden a las Divisiones para denunciar. También, existen ocasiones en que personas que no son víctimas se acercan a denunciar, como los familiares. Así, 1 de cada 10 denuncias es de alguien que tiene conocimiento de un hecho de violencia contra una mujer. **La mayoría de las víctimas denunciantes son mujeres y la mayoría de los victimarios son hombres.** Aunque también hay hombres que realizan denuncias, son pocos comparados con las realizadas por mujeres. Los hombres se acercan cuando notifican que saldrán de la casa o se acercan generalmente debido a casos de violencia que conocen, por actos cometidos contra su madre o hermana o algún familiar.

A veces, las víctimas están muy alteradas cuando se acercan a denunciar, por lo tanto, el personal trata de calmarlas para que puedan realizar su denuncia. En el caso de niñas, niños y adolescentes, las denuncias son realizadas por conocidos, familiares o vecinos de la víctima. Para el caso de coacción sexual, la recomendación de la SNNA es que no se le tome la doble versión a la niña o el niño cuando es víctima, sino llevarle inmediatamente a la Clínica Forense, dependiente del Ministerio Público. También realizan intervenciones directas, a veces por situaciones de auxilio por el peligro en que se encuentran las víctimas y que ocurren en el momento.

La mayoría de los casos son por violencia física y psicológica vinculadas a las relaciones de pareja, en menor cantidad hay casos de abandono de hogar de las víctimas, que salen de sus casas porque no soportan ya la violencia.

Los casos recibidos como denuncias son reflexionados entre el personal de la División, de manera a realizar una interpretación correcta, para saber qué hacer y tener claridad en los pasos a seguir, fundamentalmente a la hora de hacer las derivaciones.

Los mayores problemas tienen relación con las derivaciones a las autoridades correspondientes. La Oficial Inspector Karina Núñez explicó:

▲ *“Todos los casos reciben asesoramiento y derivación, pues la Policía no es la autoridad que puede determinar la gravedad o no de una denuncia, o dejar archivado un caso, todos quedan a cargo de la autoridad competente, y es su decisión el qué sería lo más pertinente hacer. Tenemos conocimiento de que muchos casos enviados al Juzgado o la Fiscalía han sido archivados.”*

Para la asistencia psicológica, al principio contaban con una profesional de la psicología, ya que la víctima generalmente acude muy alterada. Para calmarla y permitir la realización de la denuncia, la víctima tenía una entrevista con la misma. Sin embargo, en función a la coordinación interinstitucional, se estableció que el MSPyBS sea el encargado y se acordó que el Centro de Salud del barrio San Pablo realice la asistencia psicológica, al ser también un pedido de quienes acuden a la División. En la División lo que se hace es derivar a las víctimas para la asistencia psicológica.

Otra dificultad se da cuando hay agresiones físicas hacia las víctimas, pues en dichos casos son necesarios los diagnósticos médicos. Para la División, eso implica cumplir con un requisito. Pero, cuando las víctimas son derivadas a Emergencias Médicas, en muchos casos, no las atienden rápidamente, o no prestan una atención de calidad; o bien, no quieren darles los



diagnósticos médicos, lo cual va en contra de la Ley 1600. La atención en el Ministerio de Salud es una necesidad, por ello, se habló de la atención especializada tanto en la Policía como en el Ministerio de Salud, instituciones abiertas las 24 horas. Estas situaciones fueron tratadas en varias oportunidades en el espacio del Comité Interinstitucional.

En cuanto al **Ministerio Público**, hay fiscales que dan respuestas y otros que no las dan, cuando las Unidades de la División realizan las derivaciones. En casos de denuncias que contienen además de violencia psicológica y física, amenaza de muerte, la División las deriva directamente al Ministerio Público. Ante ese procedimiento, algunos fiscales manifiestan que tales denuncias corresponden a una acción penal privada y no proceden con las mismas, teniendo en cuenta que en el Código Penal ya en el año 1998 fue introducida la violencia intrafamiliar como delito. Otra de las dificultades se da debido a que las víctimas deben esperar mucho tiempo cuando son derivadas a la Clínica Forense, pues para la realización del diagnóstico es necesaria una aprobación fiscal, situación que fue tratada de salvar en varias ocasiones por las jefaturas de las Divisiones con las autoridades fiscales y en el propio Comité Interinstitucional.

En cuanto al **Poder Judicial**, generalmente, la mayoría de las derivaciones que realizan las diversas Divisiones son a los Juzgados de Paz, dependiendo de las jurisdicciones que les correspondan. En estos casos, las dificultades están relacionadas a la exigencia de ratificación de las denuncias por parte de las víctimas. Si no lo hacen, no toman los casos; situación que no es necesaria, pues los juzgados deben actuar de oficio.

En ese sentido, el rol de la División no solamente causa “inconvenientes” a la institución policial, sino que también a las otras instituciones, lo cual evidencia el protagonismo y el compromiso de la División en dar respuestas de calidad, rápidas y eficientes a las víctimas de violencia intrafamiliar. Lo mencionado conduce a la necesidad de visibilizar y jerarquizar aún más la función policial en la perspectiva de estas Divisiones: mostrar a la ciudadanía que la Policía sí puede trabajar desde el enfoque de los derechos humanos.

Teniendo en cuenta esta situación, en su conjunto se puede resumir que la atención policial es fundamental al ser la entrada al sistema de protección y justicia para las víctimas de violencia intrafamiliar. *“La denuncia policial es la cabeza del proceso, es el inicio, por eso es importante recabar todos los datos, hacer bien la parte policial, pues es el documento principal para el Fiscal o el Juez”*, expresó la Oficial Inspector Dora Noguera.

▲ RECEPCIÓN DE DENUNCIAS A TRAVÉS DE LLAMADAS TELEFÓNICAS

Si es una llamada de urgencia, acuden al lugar del hecho para investigar y proceder de acuerdo al caso. Aunque estas Divisiones no tienen jurisdicción cuando reciben denuncias, actúan tratando de coordinar. La División de la Comisaría 7ª es la única que cuenta con una patrullera propia. Las demás coordinan con el Sistema 911, que cuentan con patrulleras, o con las comisarías jurisdiccionales, en ese caso los agentes de las Divisiones realizan asesoramiento de cómo actuar, aunque en la mayoría de los casos recurren a la autogestión, utilizando los medios con los que cuentan los agentes policiales.

Según el personal de las Divisiones, el Sistema 911 ayuda mucho, pues la llamada es gratuita y la comunicación con ellos es rápida. Mayormente, las personas denunciantes llaman a dicho sistema, por la gratuidad y por ser de emergencia. Inclusive el personal del Sistema 911 ayudan llevando a las personas denunciantes hasta las Divisiones, pues su función es patrullar, ya sea para acudir o para derivar a las comisarías.



4.3.2 ▲ EL SISTEMA DE REGISTRO DE LA DIVISIÓN

Las Divisiones cuentan con actas de denuncia, manuales y digitales (la transcripción de la denuncia). Igualmente, cuentan con un registro donde constan las estadísticas de las denuncias recibidas en las Divisiones, estipuladas por día y por lugar de origen, por categoría de agresión y su cantidad correspondiente, y por la condición de la víctima (mujer, niño, niña, hombre). Esto permite saber la situación de las denuncias y facilita la comprensión, debido a los datos que muestran: la mayoría de las víctimas son mujeres y las denuncias provienen de Asunción, lo cual da la pauta de la necesidad de este tipo de atención en la capital. Asimismo, se reciben denuncias de los distritos aledaños a la capital, así como de distritos de los departamentos Central, Paraguarí, Cordillera, Villa Hayes, Boquerón, lo que muestra la necesidad de una atención especializada, es decir, las personas denunciantes se acercan por el servicio brindado. Igualmente, los datos demuestran que efectivamente existe una coordinación a nivel de las Divisiones con las comisarías locales. La Unidad de Ñemby atiende denuncias tanto locales como de distritos aledaños (San Antonio, Ypané, Villa Elisa).

Las Divisiones también cuentan con un registro donde constan las denuncias recibidas por número de acta, el tipo de caso, el juzgado o fiscalía donde fue remitido, la fecha de remisión y observaciones donde constan la forma de remisión, la fecha de la respuesta.

Se realizan estadísticas de las denuncias recibidas desde los inicios hasta la actualidad:

▲ PRIMEROS RESULTADOS / GRÁFICO 1

550 intervenciones directas en dependencia policial

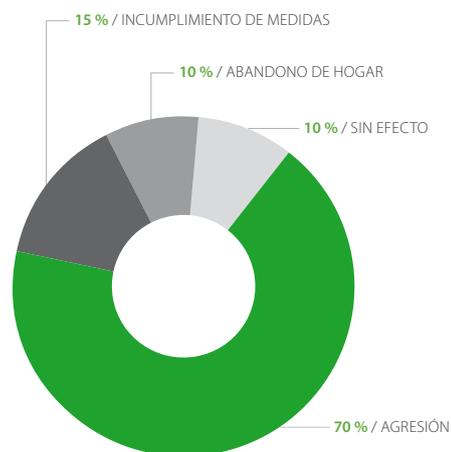
258 intervenciones telefónicas sobre violencia en ámbito doméstico

108 intervenciones en domicilio de la víctima

12 intervenciones se iniciaron por solicitud de la SNNA, aunque caso la totalidad de las denuncias de violencia hacia una mujer incluyen a niños, niñas y adolescentes.

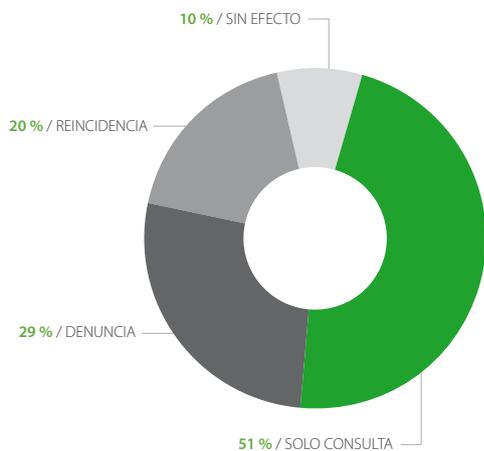
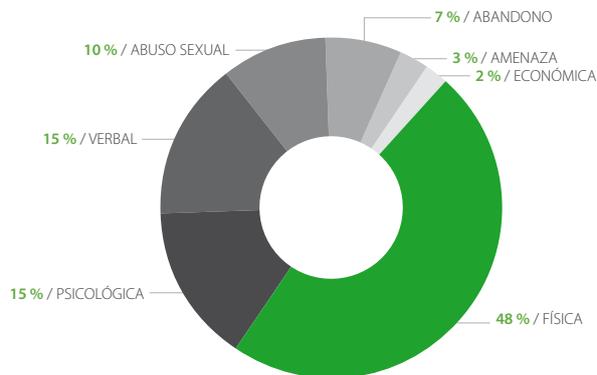
▲ MOTIVO DE INTERVENCIONES / GRÁFICO 2

- La mayoría de las personas víctimas alegan distintas formas de agresión.
- El **19%** corresponde a una forma de agresión.
- El **43%** a dos formas de agresión.
- La intervención promedio es de **2 horas**.
- Las intervenciones suelen incluir acompañamiento para alguna otra instancia o servicio aunque no signifique la realización de una denuncia formal.



▲ TIPOS DE AGRESIÓN INFORMADA / GRÁFICO 3

- Casi el **50%** de las agresiones informadas implican agresión física a una o más personas en un ámbito doméstico.
- El **80%** de las amenazas son de muerte.
- La mayoría de las agresiones informadas corresponden al hogar, pero se registraron casos en vecindades y en ámbito laboral.
- En todos los casos de abandono de hogar se relaciona con la agresión física como detonante.

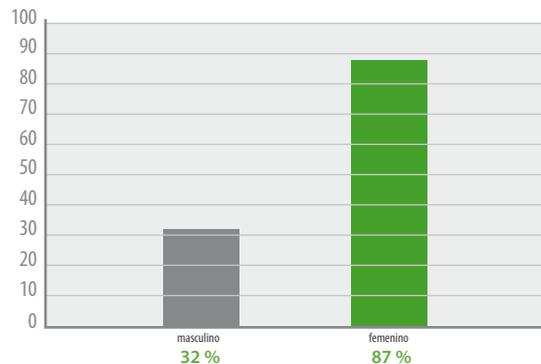


▲ RESULTADO DE LA INTERVENCIÓN / GRÁFICO 4

- En el **51%** de las intervenciones la persona víctima no realiza una denuncia formal.
- La mayoría de las derivaciones se realizan a los Juzgados de Paz.
- Intervinieron comisarías jurisdiccionales en al menos **15 casos**.
- Se registraron intervenciones de Asunción (**65%**), Central, Cordillera, Alto Paraná y Boquerón.

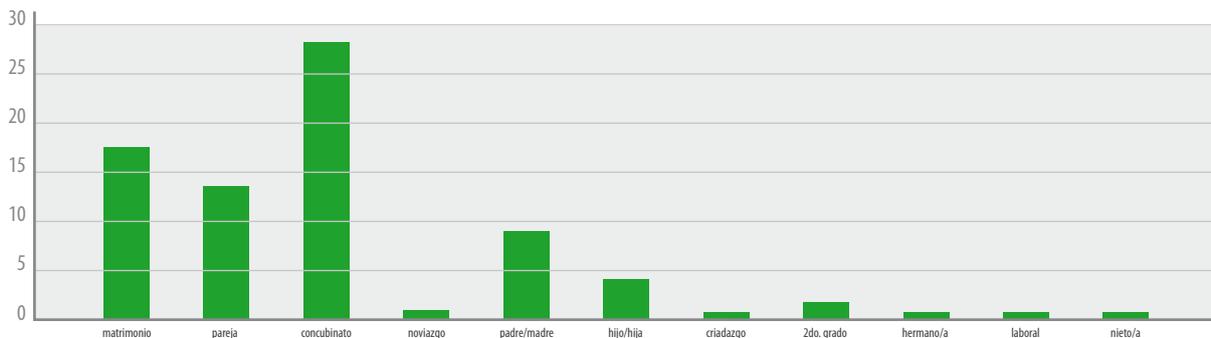
▲ PERFIL DE LAS PERSONAS VÍCTIMAS Y VÍCTIMARIAS GRÁFICO 5

- En el **68 %** las personas víctimas de alguna forma de violencia en el ámbito doméstico informadas son de sexo femenino.
- El **18%** tiene menos de 14 años y el **3%** menos de 18.
- El **64%** tiene entre 19 y 65 años.
- El **4%** corresponde a personas adultas mayores.



▲ RELACIÓN CON LA PERSONA VÍCTIMA / GRÁFICO 6

- Casi en el **50%** de los casos corresponde a una relación sentimental formal de convivencia.
- Se registra casi un **5%** de casos de "ex".
- Se identifican otras relaciones de convivencia en menor medida.
- Son victimarios (varones) en un **86%** de los casos.



▲ **DIVISIÓN DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS** / ESTADÍSTICA ANUAL DEL 24/02/10 AL 18/11/10

CASOS ATENDIDOS	SEDE	SEDE	SEDE	SEDE	
LOCALIDAD	COMISARÍA 6ª METRO	COMISARÍA 7ª METRO	COMISARÍA 15ª METRO	COMISARÍA 7ª CENTRAL	TOTAL GENERAL
Total casos por violencia física	183	385	161	64	793
Total casos por violencia verbal	154	329	199	207	889
Total casos por violencia psicológica	197	344	174	162	877
Total casos por amenaza de muerte	62	103	98	56	319
Total casos por abandono de hogar	10	22	15	41	88
Total casos por coacción sexual	45	23	7	36	111
Total de aprehendidos	2	17	3		22
Total procedimientos por exclusión de hogar	3	36	6		45
TOTAL	656	1259	663	566	

VÍCTIMAS	COMISARÍA 6ª METRO	COMISARÍA 7ª METRO	COMISARÍA 15ª METRO	COMISARÍA 7ª CENTRAL	TOTAL GENERAL
Mujer	183	385	161	64	793
Niña	77	88	54	23	242
Niño	104	138	190	16	448
Adolescente	75	83	33	15	206
Hombre	60	108	44	79	291

▲ Total denuncias Comisaría 6ª	378
▲ Total denuncias Comisaría 7ª	670
▲ Total denuncias Comisaría 15ª	345
▲ Total denuncias Comisaría 7ª Central	425
▲ TOTAL DENUNCIAS	1818

4.3.3 ▲ **DIFERENCIAS EN LA ATENCIÓN QUE SE REALIZA EN LAS COMISARÍAS JURISDICCIONALES Y EN LAS DIVISIONES**

En las Comisarías, se atiende a las personas denunciantes en la oficina de guardia. Allí, la víctima de violencia doméstica debe relatar su problema en un lugar al cual llegan otras personas. La oficina de guardia es el lugar de recepción de todas las denuncias y de todas las personas que llegan a la Comisaría. Resulta incómodo tanto para el personal policial como para la víctima denunciante, pues el personal debe atender la denuncia, el teléfono, la radio y a las personas que llegan. Además, muchos agentes policiales de las Comisarías no tienen la formación ni la preparación que requiere la atención a una víctima de violencia intrafamiliar; ésta sería la principal diferencia, pues en las Comisarías se toma la denuncia del hecho concreto, la transcripción de la denuncia es entregada posteriormente, en 24 o 48 horas, y no se realiza el asesoramiento de acuerdo al caso, así como generalmente, tampoco la derivación a las instancias correspondientes.

En las Divisiones, las denuncias son atendidas por un personal entrenado y capacitado para la atención a la víctima, en una sala privada, para que la misma pueda relatar su caso y el personal policial pueda realizar el asesoramiento acorde a las diversas situaciones presentadas. Posteriormente, se lleva a cabo la derivación, ya sea al Ministerio Público o al Poder Judicial, al igual que la derivación para la asistencia a la víctima. El trato es diferente, la atención es la que corresponde ante este tipo de denuncias.

Para la ciudadanía es importante, porque ven otra cara de la PN. Con la atención dada en las divisiones, las personas manifiestan asombro, agradecen la forma en que fueron atendidas, inclusive hay víctimas que vuelven a las divisiones o llaman por teléfono para comentar los resultados del proceso del caso.

La ciudadanía siempre se ha quejado de la Policía, aunque las actitudes van desde admiración y respeto hasta la descalificación de la labor policial, refiriéndose despectivamente al personal o generalizando la corrupción en la institución. Sin embargo, con instancias como la División, se está demostrando que

la institución tiene interés en atender correctamente a las personas y que solo aquello fuera del alcance de la Policía es lo que no se puede resolver. La División colabora para cambiar esa visión de la Policía, lo cual es muy importante para la institución, el reconocimiento de su trabajo. El acercamiento a la ciudadanía a través del trabajo preventivo contribuye considerablemente y requiere ser fortalecido. Al respecto, la Oficial Inspector Dora Noguera dijo:

▲ *“Siempre se le ha visto a la Policía como la institución represora, es así que se le ve, el que te va a pegar o te va a llevar preso, y con las Divisiones se escucha de la ciudadanía que también la Policía está para hacer el bien. El trabajo de la Policía se visibiliza más a partir de la División”.*

4.3.4 ▲ LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Como ya se había mencionado, la División de Atención Especializada en la Policía Nacional fue creada dentro del marco de la cooperación interinstitucional. La atención está dirigida por el MDI y la PN, mientras que velar por la incorporación del enfoque de la perspectiva de género y la perspectiva de los derechos de la niñez y la adolescencia es tarea de la SMPR y la SNNA. Esta cooperación se concreta en el funcionamiento del Comité Interinstitucional, donde participan representantes de las diversas instituciones involucradas. En un primer momento, la cooperación se estableció entre el MDI y la PN, la SMPR, la SNNA y el MSPyBS.

En ese contexto, la cooperación estuvo marcada para incidir en la creación de la División de Atención Especializada en la Policía Nacional, puesto que



había una gran debilidad en la forma de atención dada por la institución policial, caracterizada por la revictimización y por la falta de espacios privados, pues se considera a nivel internacional que el delito de violencia intrafamiliar debe ser atendido en espacios privados.

El proceso de creación de la División fue dentro de la voluntad política y los compromisos asumidos por el MDI y la PN; la cooperación fue realizada mediante las capacitaciones en cuanto a la perspectiva de género en la atención y el marco normativo y procedimental relacionado a la Ley 1600 y al Código 1680 de la Niñez y la Adolescencia, con la SMPR y la SNNA, respectivamente. Luego de las capacitaciones, el personal designado para las Divisiones de Atención Especializada realizó tareas de acompañamiento al programa de la SNNA, consistente en la coordinación con los Educadores de Calle de la Secretaría. Las mencionadas tareas de acompañamiento fueron una forma de sensibilización del personal policial y de relacionamiento con la población de niñas, niños y adolescentes en situación de calle.

Ahora bien, en ese proceso relacionado a los compromisos del MSPyBS los avances se dieron más lentamente. Los representantes de dicho Ministerio definieron algunos puntos, como la apertura de áreas de atención en cinco establecimientos de salud: el Hospital Barrio Obrero, Emergencias Médicas, Hospital San Pablo, El Centro de Atención a la Mujer del Hospital de Loma Pyta y el Hospital Pediátrico de San Lorenzo. Actualmente, a dos años de la firma del convenio, es cuando se está impulsando en el MSPyBS el programa de los Centros de Atención Especializados. También, con el novedoso Programa Atención Primaria en Salud (APS), existe como contenido dentro del trabajo comunitario de las Unidades de Salud Familiar (USF) el componente de violencia intrafamiliar para trabajar la detección, atención y derivación de los casos que lo requieran, así como un trabajo preventivo con la comunidad.

Posteriormente, se incorporaron al Comité Interinstitucional: el Ministerio Público a través del Departamento de Asistencia a Víctimas de Delito, con la Dra. Fátima Figari; y el Poder Judicial a través de la Secretaría de Género dependiente de la Corte Suprema de Justicia, con la Dra. María Mercedes Buoggermini. En esta perspectiva de interinstitucionalidad pública en cuanto a la violencia intrafamiliar, el avance más importante es la creación de las Divisiones de la PN, con el Gobierno del Presidente Fernando Lugo.

Los avances en relación a las respuestas del Estado paraguayo ante la problemática de la violencia intrafamiliar son la creación y el funcionamiento de las Divisiones de Atención Especializada en la PN. Ana Pavón, Sectorialista del Ámbito Una Vida Libre de Violencia, de la SMPR, expresó:

▲ *“El avance más importante es la creación de la División de Atención Especializada de la Policía Nacional, como expresión de un trabajo en red. Es una manera de enfrentar la revictimización de la mujer, y con la División esa ruta crítica de la víctima disminuye, existiendo menos peregrinaje al saber qué hacer, realizando un proceso de denuncia, o por lo menos que cuando llega a la División, sea bien atendida, por más de que desista, sabe que puede volver y ser atendida como la primera, segunda, tercera vez, sin escuchar palabras como: ‘Nde jeyma piko’. Lo bueno es que, las personas que realizan la atención entiendan que el agresor es alguien que se arrepiente y vuelve a agredir. Ahora, para una atención integral a la víctima, aún falta mucho camino que recorrer”.*

En ese sentido, el Comité Interinstitucional es un espacio donde se discuten las inquietudes que tienen todas las instituciones sobre los escollos que se presentan en la atención a las víctimas, cuando van a un hospital y no son atendidas o no se les entregan los diagnósticos médicos, si fueron al Juzgado de Paz y no vieron el proceso, si fueron a la Fiscalía y allí el caso no es tomado o no se cumplieron con los tiempos. A partir de ahí, se tienen en cuenta las opciones de cómo salvar esas situaciones y encaminar las acciones para que las víctimas puedan ser bien atendidas. También se dan acuerdos bilaterales en el MDI y el Poder Judicial con el MSPyBS.

Ahora bien, las dificultades de la coordinación están relacionadas con los compromisos asumidos por las instituciones, pues los avances son más lentos. El MSPyBS está construyendo el Programa de Atención, está realizando las convocatorias para el personal de dichos centros, también con apoyo de la AECID; en el Poder Judicial, se creó la Secretaría de Género, dependiente de la Corte Suprema de Justicia, y se habilitó un centro de atención para denuncias de violencia intrafamiliar en la sede misma del Palacio de Justicia; en el Ministerio Público, han organizado un Seminario Internacional sobre Femicidio; y en el

marco del Comité se está estudiando la firma de un convenio para capacitaciones a los agentes fiscales en la temática de la violencia intrafamiliar. Son avances indicativos de que hay un trabajo que se está realizando.

Por otro lado, hay debilidades en la coordinación:

- La participación de los representantes: actualmente la SNNA está prácticamente ausente.
- La coordinación a cargo de la SMPR, donde hay operatividad para hacer las reuniones, pero el proceso exige un liderazgo de contenido y conducción del proceso de una manera más firme y decisiva.
- El hecho de que se discutan las dificultades en la atención integral a las víctimas es válido, pero los planteamientos para resolverlos se encaminan lentamente. Además, existen resistencias principalmente cuando se dan las derivaciones desde las divisiones hacia los establecimientos de salud, la Fiscalía y los Juzgados de Paz.
- La coordinación implica una visión de articulación de políticas institucionales, no solo falta mejorar el sistema de protección que tenga en cuenta las necesidades de las víctimas, sino también el tratamiento de la persecución penal de la violencia intrafamiliar.

En conclusión, todo esto implica un cambio de paradigma a nivel de las instituciones, en incorporar la perspectiva de los derechos humanos, en tener en cuenta los tiempos, en dar respuestas oportunas y eficaces, en respetar las competencias de cada institución, en contribuir con el derecho al acceso a la justicia sin discriminación, de manera gratuita y pronta para mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia intrafamiliar y de género.

4.4 Los principales resultados obtenidos con el Proyecto

- La **capacitación de 1300 efectivos policiales** entre los cuales se encuentran los agentes destinados a las Divisiones, agentes de la Policía Urbana Especializada y del Sistema 911 de emergencias e instructores del Instituto Superior de Enseñanza Policial. Esta capacitación fue realizada con el enfoque de derechos humanos, de violencia intrafamiliar y de género, al igual que con el marco normativo y procedimientos de actuación policial ante casos de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, dictados por expertos en el ámbito de la violencia intrafamiliar y de género y utilizando la metodología del intercambio de experiencias y el análisis de casos entre los agentes policiales.
- La **apertura de seis Divisiones de Atención Especializada en comisarías de lugares considerados estratégicos para la atención a la ciudadanía:** tres en Asunción (Divisiones en las Comisarías 7ª, 6ª y 15ª Metropolitana); una en la ciudad de Ñemby (ubicada en la Comisaría 7ª Central), en el departamento Central; una en la ciudad de Encarnación, en el departamento de Itapúa; una en la ciudad de Villarrica, en el departamento del Guairá. Cada División cuenta con: una jefatura y personal policial entrenado y capacitado; una oficina de guardia; una sala privada de toma de denuncia; una sala para niñas y niños; dependencias para el personal policial, todas equipadas adecuadamente. Las Divisiones cuentan también con el asesoramiento jurídico de un abogado y de una psicóloga para atender al personal policial. Desde la apertura de los locales de estas seis Divisiones, desde febrero hasta noviembre del 2010, se han recibido 2300 denuncias por violencia intrafamiliar, siendo las principales denunciadas mujeres víctimas de violencia, que se encontraban en relaciones de pareja ya sea de hecho o matrimonial. Cada División implementa un sistema de registros estadísticos sobre las denuncias recibidas, que luego son sistematizadas en un único registro.

¹⁵ Diario Última Hora, 25.11.2010

- La elaboración del **Manual de Procedimientos Policiales ante la comisión de hechos punibles cuando están relacionados con violencia intrafamiliar o de género**, realizado en forma participativa entre el MDI y la PN conjuntamente con los integrantes del Comité Interinstitucional, aprobado por la Comandancia de la Policía Nacional¹⁶, luego de su estudio en COPELER.
- Con la **instalación de un sistema de trabajo preventivo** desde abril del 2010 se llegó a 2600 personas, entre estudiantes, docentes, madres y padres de centros educativos públicos y privados, integrantes de comisiones de seguridad ciudadana, comisiones vecinales y organizaciones sociales y de mujeres, a través de talleres sobre la temática de la violencia intrafamiliar y la difusión de la División de atención especializada de la Policía. Asimismo, se llegó a la ciudadanía a través de la participación en programas de radios comunitarias y la distribución de cartillas, dípticos, afiches y tarjetas conteniendo información sobre todas las Divisiones. Con este trabajo, se contribuyó a aumentar el número de denuncias recibidas.
- Se instaló un **sistema de trabajo coordinado** entre el Viceministerio de Asuntos Políticos, las Direcciones de DDHH, de Planificación, de Participación Ciudadana y Relaciones Interinstitucionales del MDI, las autoridades policiales y los agentes de las Divisiones para el buen funcionamiento de las mismas y su interacción con la ciudadanía e instituciones públicas y privadas, ya sea para la coordinación interinstitucional, la resolución de casos de denuncias, la evaluación del funcionamiento de las Divisiones, la difusión de las mismas a la ciudadanía o la incidencia ante las autoridades en base a las necesidades.
- A través de la contratación de expertas y expertos para consultorías, se cuenta con **tres estudios sobre la División**: en cuanto la propuesta de formación policial en el área de la violencia intrafamiliar y de género; en relación a la articulación interna y externa de las mismas; y seguimientos de casos a partir de la intervención de las divisiones.

¹⁶ Ver Anexo 3, Resolución Nro. 253 del 7 de marzo del 2011 de la Comandancia de la Policía Nacional.

- Las Divisiones reciben **visitas de estudiantes** que realizan alguna investigación sobre violencia intrafamiliar, para saber sobre el sistema de trabajo. Incluso, se acercan **cadetes de la Policía Nacional** que realizan su tesis sobre el tema y solicitan información.
- **Representantes de la División están participando de dos espacios de coordinación interinstitucional**, como el Comité Interinstitucional de Prevención y Erradicación de la Violencia (espacio donde fue impulsada la atención especializada), coordinado por la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, y el Comité Interinstitucional de Prevención de la Violencia, con estudiantes de centros educativos, coordinado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

4.5 Sobre la ubicación de la División dentro de la estructura de la Policía Nacional

En las consultorías realizadas en el marco del Proyecto y en el proceso de funcionamiento de la División se han planteado algunas propuestas que tienen como objetivo instalar dentro de la PN la atención especializada a víctimas de violencia intrafamiliar como política institucional, y esto significa reformular su estructuración organizativa.

La División fue insertada como dependencia del Departamento de Asuntos Familiares de la PN, dependiente de la Dirección de Apoyo Técnico, que a su vez depende de la Dirección General de Orden y Seguridad. Sin embargo, el Departamento de Asuntos Familiares asumió un débil direcciona-



miento de la División, razón por la cual las unidades abiertas en las Comisarías se vieron solas a la hora de proceder, recurriendo a las instancias del MDI para asesoramiento y orientación.

▲ ACTUAL UBICACIÓN Y DEPENDENCIA DE LAS DIVISIONES (CELMA, 2010)



Ahora, habría que reflexionar sobre los motivos por los cuales el Departamento de Asuntos Familiares asumió débilmente el proceso de la División. Esto trae a colación que ciertamente la División fue una iniciativa del MDI y que la PN depende jerárquicamente del MDI, pero su direccionamiento, estructuración y funcionamiento dependen de la institución policial, en el marco de la ley que la rige, y de las políticas de

seguridad que formula e implementa el MDI. Así, las relaciones institucionales entre el MDI y la PN deben emerger de este marco, y las medidas concretas de funcionamiento de las dependencias de la PN deben ser encaradas política y estratégicamente.

Uno de los motivos sería el casi constante cambio de las autoridades policiales, medidas necesarias establecidas por las autoridades políticas. Desde que la División fue creada, hubo dos cambios de Comandantes, pero a nivel de Direcciones Generales, Direcciones y Departamentos hubo varios cambios, sobre todo a nivel de la Dirección General de Orden y Seguridad. Estos cambios tuvieron sus efectos en la División, pues reconocimientos y ajustes son requeridos para que los cambios no signifiquen distorsiones en los procesos.

Y a la vez, esta situación está relacionada a que, en el contexto del nuevo Gobierno, se asumió un cambio de paradigma en lo que respecta a la política de seguridad, de realizar un tránsito de la seguridad interna a la seguridad ciudadana, un enfoque basado en la perspectiva de los derechos humanos, el cual implica cambios políticos y culturales en la institución policial y el camino aún es largo. A pesar de los avances incorporados, hay un gran vacío entre el cambio de paradigma encarado por las autoridades actuales del MDI y lo que históricamente ha hecho y sigue haciendo la PN.

A nivel normativo, la **Dirección General de Orden y Seguridad** es el órgano superior encargado del cumplimiento de las finalidades fundamentales de la PN, establecidas en el Artículo 6 de la Ley Orgánica de la PN. La Dirección de Apoyo Técnico es el organismo encargado de planear, organizar y ejecutar el apoyo técnico y científico a las funciones preventivas e investigativas de la Policía. El Departamento de Asuntos Familiares tiene como funciones recibir, acompañar y procesar denuncias de violencia intrafamiliar con énfasis en la atención a mujeres, niñas, niños y adolescentes, pero en la práctica realiza funciones de asistencia psicológica y social en torno al personal policial y no recibe las denuncias de violencia intrafamiliar que provienen de la ciudadanía, pues éstas son recepcionadas generalmente en las comisarías jurisdiccionales. Y estas comisarías jurisdiccionales dependen de las Jefaturas de Policías de Departamentos que a su vez dependen de las Direcciones de Zonas Policiales, que tienen el mismo nivel de la Dirección de Apoyo Técnico.

Según la ley orgánica de la Policía Nacional:

- ▲ **Artículo 168.** Las Direcciones de Zonas Policiales son organismos que ejercen la jurisdicción y competencia en un espacio geográfico del territorio nacional y se organizan en Jefaturas de Policía de Departamentos.
- ▲ **Artículo 169.** Las Jefaturas de Policía de Departamentos son las encargadas de planear, organizar, dirigir, controlar y ejecutar las actividades policiales referentes al Orden Público, la seguridad de las personas y sus bienes, la prevención e investigación de los delitos, turismo, protección ecológica, control en fronteras, las medidas tutelares aplicables al menor y demás faltas y contravenciones; asimismo, cooperan con organismos de otros Poderes del Estado e Instituciones que para el cumplimiento de sus fines requieran el apoyo de la fuerza pública que ejercen y representan. Las Jefaturas de Policías de Departamentos serán ejercidas por Comisarios Principales de Orden y Seguridad. Se organizan en Comisarías, Sub Comisarías, Destacamentos y Puestos Policiales; éstos se rigen por reglamento.
- ▲ **Artículo 170.** La Dirección de Apoyo Técnico es el organismo encargado de planear, organizar y ejecutar el apoyo técnico científico a las funciones preventivas e investigativas de la Policía. Integran esta dirección los siguientes departamentos: de Investigación de Delitos; de Identificaciones; de Interpol; Judicial; de Comunicaciones; de Informática; de Migraciones; de Narcóticos; y de Asuntos Familiares.

Aquí la pregunta es la siguiente: ¿Qué significa el apoyo técnico y científico a las funciones preventivas e investigativas? El apoyo técnico y científico significa desarrollar y disponer de todos los conocimientos y mecanismos concernientes a la prevención e investigación de un delito. Esto, relacionando con el delito de la violencia intrafamiliar, implicaría contar con las pruebas que conduzcan a la comprobación de los hechos cometidos por los victimarios denunciados, incluidos los diagnósticos psicológicos, físicos, sexuales y económicos que demuestren los atropellos a los derechos de las víctimas.

La propuesta es que sean las Comisarías Jurisdiccionales las que cuenten con áreas especializadas de atención a víctimas de violencia intrafamiliar y de género, lo que, de hecho, son las unidades de la División. Pero estas áreas **necesitan pertenecer a una instancia jerárquica dentro de la estructura orgánica de la PN** para encaminarlas como política institucional y articular su funcionamiento con el fin de que cuenten con el enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género y generacional, se rijan por el protocolo de actuación policial ante este delito, cuenten con todos los medios necesarios para realizar su trabajo y se constituyan en una instancia de asesoramiento a nivel institucional y de representación interinstitucional.

La Lic. Diana Vargas, Directora de DDHH del MDI, expresó:

▲ *“La atención especializada, además de contar con las herramientas y los mecanismos en brindar una atención de calidad, el rol de asesoramiento interno es muy importante, y es algo que el MDI quiere reforzar, pues no se va a poder llegar a todas las comisarías del país. Entonces, las comisarías que no tengan estas áreas especializadas puedan al menos recurrir, mediante cualquier mecanismo, o solicitar acompañamiento para los procedimientos donde se vean situaciones complejas o haya dudas para las derivaciones. Es algo que se está dando, pero muy lentamente. Lo que esperamos que no se dé es esa situación de que haya comisarías que quieran desentenderse no tomando las denuncias, aunque han ocurrido estas situaciones, pero se ha intervenido rápidamente mediante un trabajo conjunto entre esta Dirección y el personal de la división enviando notas a estas comisarías explicando que están obligadas a tomar todas las denuncias y que las divisiones pueden asesorar”.*

En ese sentido, el Departamento de Asuntos Familiares podría ser la instancia que conduzca la atención especializada hacia una política institucional, pues las Divisiones son instancias independientes de las comisarías jurisdiccionales; de hecho, las Divisiones son Comisarías de atención especializada a denuncias de víctimas de violencia intrafamiliar. Y por otro lado, dicho Departamento podría cumplir con el rol de asesoramiento.

Entonces, **el Departamento de Asuntos Familiares tendría que ser radicalmente reformulado, en función de llevar a cabo el asesoramiento de la institución policial y de direccionamiento y articulación de las Unidades de la División, para que puedan cumplir con su rol de persecución del delito de violencia intrafamiliar y de la violencia basada en el género y generacional.** De lo contrario, la Dirección General de Orden y Seguridad es la que debería estructurar una instancia que se encargue de las Divisiones como áreas de atención especializada de las comisarías jurisdiccionales o los organismos de emergencia, pues es en las comisarías donde la ciudadanía acude para realizar las denuncias de delitos por violencia intrafamiliar. Esta instancia, de hecho, debería tener peso en las direcciones de zonas policiales organizadas en las jefaturas de policías de departamentos.

Más allá de eso, la situación de la División tiene relación con que surgió como un plan piloto, con perspectiva de ir posicionándose en la estructura policial como una política institucional en permanente crecimiento. Pero, al ser vista más como una iniciativa del MDI, la proyección de la misma es una cuestión que se encuentra pendiente de ser asumida tanto por el MDI como la PN en términos de ir pensando la forma en que se trabajaría para encaminar esta proyección, teniendo en cuenta que de la mano del Proyecto se han puesto todos los elementos que hacen al funcionamiento de un área especializada de la PN, como parte de una política de seguridad ciudadana. Esta situación actualmente está siendo analizada en forma conjunta entre el MDI y la PN. **Es una responsabilidad institucional el delinear y orientar qué hacer con un área especializada en violencia intrafamiliar y de género para convertirse en una política de Estado y no sólo de un Gobierno,** pues el camino está hecho mediante un proceso de aciertos y dificultades que han dado resultados muy positivos.

Con anterioridad a la apertura de los locales propios de las Divisiones, existían reflexiones y consecuentemente propuestas planteadas acerca de la proyección de las mismas. La atención especializada enfocada en los derechos humanos y en la violencia basada en el género y en lo generacional, es una propuesta que está conceptual y estratégicamente aún en los inicios, pero que está en marcha mediante la voluntad política del MDI y la PN, con el acompañamiento del Comité Interinstitucional. La experiencia del

Proyecto y de estas Divisiones de la PN constituyen una situación que jamás se hubiera pensado podría existir, pues la política de seguridad ha estado enfocada en los mecanismos de la perspectiva de la seguridad nacional o interna, que pone a las fuerzas del orden y seguridad por encima de la ciudadanía, incluso como violatoria de los derechos humanos, una situación que no condice en un contexto de apuesta por la democratización de la sociedad paraguaya.



La División de Atención Especializada fue creada en respuesta a las denuncias de las víctimas de violencia intrafamiliar a la institución policial.

5. ELEMENTOS DE REFLEXIÓN DEL PROCESO DE LA EXPERIENCIA





5.1 | La cooperación interinstitucional en la implementación de políticas públicas con enfoque en los derechos humanos

La División de Atención Especializada fue creada en el marco de la cooperación interinstitucional, siendo su referencia el proceso del Comité Interinstitucional, creado para encaminar la realización de tareas conjuntas, así como para dar impulso y seguimiento a las responsabilidades asumidas por cada una de las partes en el marco del convenio firmado en octubre del 2008. En el proceso de este Comité, la coordinación fue asumida por la SMPR. Sin embargo, es importante visualizar que existe una cadena de interacciones para llegar a la concretización. Es decir, se pueden firmar convenios, resoluciones, indicar directivas, pero lo que define el proceso es la voluntad política de las autoridades, que, al mismo tiempo, si no va acompañada de estrategias concretas para implementar una propuesta, ese proceso corre riesgos o tiene vacíos, que con posterioridad repercuten en el funcionamiento de la propuesta que se quiere implementar.

Implementar la División implicaba tener presencia y postura en el espacio del Comité, así como poder de decisión, ya que la representatividad institucional no puede ser llevada simplemente porque se debe hacer presencia en el espacio, sino que implica plantear posturas o propuestas institucionales (primero trabajadas internamente). Al mismo tiempo, implicaba desarrollar capacidades de incidencia al interactuar con representantes de otras instituciones (que son a la vez muy complejas). Es decir, la necesidad mutua es la que moviliza la coordinación entre instituciones, de manera a trabajar respuestas desde el Estado más

eficazmente. Por otro lado, implicaba contar con capacidades desde el representante para encaminar las decisiones en la propia institución, sobre las líneas de acción acordadas entre todos.

En ese sentido, al principio, el Comité hacía énfasis en la creación de la División, pero no se analizaban las condiciones a tener en cuenta para la instalación de la misma. Se diseñaban cuestiones sin tener en cuenta la realidad que envuelve a una institución como la PN, al igual que hubo debilidades para avanzar hacia la integralidad, es decir, la necesidad de también incidir para que el MSPyBS avance más rápidamente en la implementación del programa de Centros de Atención. Por otro lado, si había Secretarías como la de Mujer y la de la Niñez y la Adolescencia, las mismas además de plantear una asistencia técnica más adecuada a la realidad, debían plantear de qué modo la cooperación iba a ser tenida en cuenta para los programas que implementan en relación a la temática específica. Eso se evidenció cuando el personal designado para la División acompañó un programa de la SNNA, con educadores en calle.

Entonces, hay vacíos con respecto a la coordinación del Comité, que para tener validez y legitimidad tendría que replantearse su funcionamiento, como es el trabajar por la articulación de las políticas institucionales en función a la demanda puesta por la realidad de la violencia intrafamiliar, y a la vez construir una mirada más política de acuerdo al proceso, teniendo en cuenta que el sistema patriarcal tiene mucho más peso cuando se pretenden implementar respuestas públicas a una problemática donde son las mujeres las mayores víctimas y donde está naturalizada la violencia contra ellas. Es decir, se pretende mejorar la atención a las víctimas de violencia intrafamiliar, pero falta asumir una estrategia más política para que las instituciones se articulen. El rol que cumplen ahí las instituciones es clave. Esto quiere decir que la coordinación interinstitucional debe impulsar la capacidad de elaborar las propuestas en base a la realidad de las instituciones, para que el proceso que se dé no sea limitado.

5.2 | Las relaciones institucionales entre el Ministerio del Interior y la Policía Nacional en el marco de la instalación de una política de seguridad ciudadana

Otro elemento clave en este proceso fue la relación entre el MDI y la PN. El MDI, por primera vez en su historia institucional, fue asumido por autoridades que plantearon un cambio de paradigma en relación a la política de seguridad, en el contexto de la asunción al Poder Ejecutivo del Presidente Lugo, que articuló una alianza política electoral.

Históricamente, la PN ha sido la institución que representa la implementación de la política de seguridad interna y que tiene su propia estructura organizativa y su propia forma de funcionamiento, lo cual es importante tener en cuenta a la hora de formular e implementar una política de Estado. Es decir, cómo pensar en un proceso de transición que conduzca estratégicamente a instalar esa política de Estado, cuando lo que la institución policial sabe hacer es implementar la política de seguridad interna; aunque la transición democrática representó ciertos cambios en la sociedad paraguaya, donde la ciudadanía tuvo más posibilidades de reclamar sus derechos, aunque se continuó la criminalización y la represión a ciertas demandas sociales.

En este contexto, el MDI ha impulsado un proceso de reestructuración institucional para llevar adelante la política de seguridad ciudadana, desde la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC), y la reformulación de sus instancias así como la creación de las Direcciones de DDHH, de Políticas de Seguridad Ciudadana, Participación Ciudadana, Relaciones Interinstitucionales. La incidencia encarada por la Dirección de DDHH en la institución policial ha sido clave, con un tema muy difícil como son los derechos humanos. Sin lugar a dudas, la violencia intrafamiliar como política de seguridad ciudadana es una cuestión que ha posibilitado la apertura de la institución policial a los derechos ciudadanos, es una vía y está instalada. Sin embargo, el acompañamiento y la estrategia política sobre propuestas, antes que reclamos, es necesaria para seguir avanzando en el proceso de incorporación de la perspectiva de los derechos hu-

manos. Ese acompañamiento no puede ser realizado en forma aislada o estar supeditado a una instancia del MDI, pues implica que las diversas instancias trabajen coordinadamente y en forma complementaria de manera estratégica para seguir incidiendo en la institución policial, en todos sus niveles.

En ese sentido, el Proyecto encarado por el MDI, la AECID y el PNUD fue sumamente importante para implementar la División de Atención Especializada dentro de un sistema de cooperación, pues de esta forma la institución policial puede ver que existen otros actores involucrados, lo que de alguna manera influyó en que haya más apertura.

5.3 | La creación de la División de Atención Especializada, su denominación y su ubicación en la estructura organizativa de la PN, como elementos que marcan el proceso

La División de Atención Especializada fue creada en respuesta a las denuncias de las víctimas de violencia intrafamiliar a la institución policial, provenientes principalmente de mujeres, niñas, niños y adolescentes. Pero, en el momento de la creación, su denominación se refiere más ampliamente a lo que se relaciona con la violencia intrafamiliar, pues la misma se llama “División de Atención a Víctimas de Violencia contra la Mujer, Niñas, Niños y Adolescentes”.

Si hablamos de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, entrarían no solamente los delitos cometidos bajo la forma de violencia intrafamiliar, sino también otro tipo de delitos que deberían ser atendidos, como toda la problemática que envuelve a la niñez en calle, los infractores de la ley, la niñez que vive en condiciones de explotación en relación al criadazgo, a la violencia relacionada con la explotación sexual comercial infanto-adolescente, la trata de personas, el femicidio, la violencia de los medios de comunicación, los delitos relacionados al ejercicio del poder basados en el género y en lo generacional.

Es decir, todas las agresiones cometidas tanto en lugares públicos como privados, ya sea en el barrio o en la comunidad, y las perpetradas por las instituciones del Estado, o sus funcionarias y funcionarios, que a la vez están atravesadas por el mismo direccionamiento que imprime una sociedad patriarcal, la superioridad del hombre sobre la mujer, del hombre adulto y la mujer adulta sobre el niño, niña y el adolescente, del hombre adulto y la mujer adulta sobre el hombre adulto mayor y la mujer adulta mayor, de la heterosexualidad sobre las otras formas en que las personas ejercen la sexualidad, de la identidad de género masculina sobre la femenina, de la familia monogámica y heterosexual sobre las otras formas de conformación de familias que existen, etc.

La violencia intrafamiliar es una de las formas en que se ejerce la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, pues está asociada a las relaciones de desigualdad que existen entre hombres y mujeres, entre hombres adultos y mujeres adultas y niñas, niños y adolescentes, en lo que se refiere a cómo son organizadas las relaciones familiares, donde los roles que ejercen las personas están marcadas por los que se les asignan a hombres y mujeres, a hombres adultos y mujeres adultas y a niñas, niños y adolescentes, y si salen de sus roles, considerados naturales o normales, la violencia es una forma de reconducir a esas personas a sus roles tradicionales, de no cuestionamiento de la jerarquía y el poder, en síntesis, de sometimiento. En ese sentido, no solamente estos sectores son víctimas de violencia intrafamiliar, pues también están las personas con discapacidad, las personas que tienen otras identidades de género y preferencias sexuales, que no son las heterosexuales, las personas adultas mayores; es decir, son problemáticas específicas que implican conocerlas para entender cómo se cometen los delitos en relación a estas condiciones en que se encuentran las personas.



Aquí se presenta una contradicción entre la denominación de la División (violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes), una denominación amplia, y lo que en la realidad atiende con prioridad: delitos por violencia intrafamiliar cometidos contra mujeres, niñas, niños y adolescentes de acuerdo a las especificidades de las víctimas. Aunque en un principio, el personal designado para la División trabajó acompañando un programa de la SNNA, de atención a la niñez en calle, esa situación se diluyó posteriormente con la apertura del local y el funcionamiento de las Unidades en las Comisarías.

Tomando como base las entrevistas a los policías de la División, faltaría clarificar:

- Si la División atiende delitos por violencia intrafamiliar, se debería acordar que solamente atienda a mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia intrafamiliar. Queda pendiente si la atención se amplía a otras condiciones en que se encuentran las personas, como por ejemplo la violencia familiar en contra de una persona donde su identidad de género no corresponde con su sexo, o su preferencia sexual está relacionada a las personas de su mismo sexo, la cuestión de la discapacidad o la persona adulta mayor, lo que implicaría incorporar el conocimiento de las múltiples expresiones del ser humano y que son objeto de violencia por “no ser aceptadas socialmente” o por no considerar los derechos humanos de las personas con discapacidad o personas adultas mayores.
- Si está acorde a la denominación, debería atender todos los delitos cometidos contra mujeres, niñas, niños y adolescentes relacionados a la violencia de género y generacional, que traspasan el ámbito familiar y que se expresan en la violencia institucional y comunitaria.

Esto no significa precisamente un cambio de denominación de la División, sino más bien abrir un debate y resolverlo, acotar en un documento o en una resolución la especificidad de la División de Atención Especializada, en función a la demanda social, es decir, de las expresiones de la realidad social y las competencias de la PN.

Otro elemento que surgió con la creación de la División es su dependencia del Departamento de Asuntos Familiares, una situación pendiente de reformulación como se había expresado anteriormente en el

ítem correspondiente a la proyección de las divisiones. La División fue entendida más como una iniciativa del MDI y las relaciones de cooperación interinstitucional, pero en el interior de la PN, la misma no fue trabajada como política institucional. En otras palabras, si atendemos el sentido que tiene el Departamento de Asuntos Familiares, corresponde que la División dependa del mismo, pero las autoridades de este departamento no realizaron el acompañamiento que requería la creación y el funcionamiento de la misma y sus unidades, una falencia de la institución policial.

Ante esta situación, los caminos podrían ser:

- por un lado, reformular el Departamento de Asuntos Familiares como el espacio jerárquico que requieren las divisiones de manera a que actúen articuladamente, dispongan de los medios necesarios, se posicionen en el rol de asesoramiento interno y construyan vinculaciones a nivel externo;
- o impulsar a que los oficiales subalternos que están en las divisiones se proyecten como oficiales superiores, porque conocen la propuesta y poseen un sistema de trabajo en relación a la atención a víctimas de violencia intrafamiliar.
- Por otro lado, un camino diferente puede ser el de la creación de un departamento dirigido a articular el área de atención especializada a víctimas de violencia intrafamiliar dentro de la Policía Nacional, del cual dependerían las divisiones ubicadas en las sedes de las comisarías jurisdiccionales.

5.4 El funcionamiento de las Divisiones de Atención Especializada: una construcción desde la experiencia

Con la reconstrucción de la forma en que se vienen implementando las Divisiones, se pudo visualizar que a pesar de las capacitaciones, el asesoramiento y el acompañamiento del MDI el proceso de las mismas tuvo mucho que ver con ir haciendo la experiencia desde el personal policial designado para el efecto. A nivel policial, estuvieron prácticamente solos, dejando el proceso en manos del MDI.

Esto muestra la necesidad de encaminar varios aspectos:

- La capacitación del personal policial debe ser continua y adecuada, desde la perspectiva de la persecución penal de la violencia intrafamiliar y con un enfoque integral.
- El acompañamiento a las Divisiones debe ser permanente y con un enfoque político, esto implica el trato igualitario institucional entre el MDI y la PN, teniendo en cuenta la jerarquía de las relaciones institucionales, principalmente dentro de la PN.
- La asesoría técnica a la División debe ser pensada estratégicamente con metas claras que ayuden a visibilizar y entender el proceso, en otras palabras, que ayuden a pensar en lo que se hace, y en base a ello trabajar capacidades de elaboración de propuestas que enfrenten las dificultades, buscando soluciones a los problemas.

Construir la política de una institución pública desde la experiencia tiene, por un lado, sus ventajas, pero por otro, sus desventajas. El personal puede asumir la experiencia como un desafío, tomar como compromiso mejorar el trabajo que realiza y hacer que el mismo sea reconocido. Pero, así mismo, puede significar un riesgo para la continuidad y a la larga puede no convertirse en una política institucional.

En ese sentido, todos los aspectos que hacen al funcionamiento de las Divisiones deben estar articulados a un direccionamiento. O sea, es importante imprimirle una visión en cuanto a la atención, a los procedimientos de la actuación policial ante el delito de la violencia intrafamiliar, a los recursos, al desempeño del personal (su sensibilización hacia la situación de las víctimas, los conocimientos sobre las problemáticas), al acercamiento a la ciudadanía, a la coordinación con otras instituciones, que posibilite mostrar que esa atención que tradicionalmente viene haciendo la Policía no garantiza derechos ciudadanos, y de esta manera hacer que la experiencia de la División se fortalezca.

5.5 | La proyección de la División de Atención Especializada como parte del sistema de acceso a la justicia

En cuanto a la sostenibilidad de la experiencia de la División de Atención Especializada en la Policía Nacional, la misma está relacionada con la manera en que es proyectada y con las estrategias pensadas en función a esa proyección. Esta situación está vinculada con lo expuesto ya anteriormente, de superar el débil direccionamiento de las autoridades policiales y del Departamento de Asuntos Familiares, pero también con lo que significa crear un área especializada, relacionada a la violencia de género y generacional, dentro de la institución policial, y esto implica mayor acompañamiento y asistencia técnica de parte del MDI.

Todo un desafío para la Policía Nacional, pues ya se había mencionado que la misma, al ser una estructura grande y jerárquica, está atravesada en su accionar por la política de la seguridad interna y por el sistema patriarcal y el tipo de relacionamiento existente con la sociedad paraguaya, acompañada además por las dificultades en cuanto a la formación policial.

La experiencia de la atención especializada está instalada, es necesaria, no sólo para atender las denuncias que se reciben, sino también por tratarse de la entrada al sistema de justicia para las víctimas de violencia intrafamiliar. Y es ese el sentido de la División, la persecución del delito, que implicaría desarrollar otras capacidades dentro de la Policía Nacional, no sólo tomar denuncias ante hechos puntuales y concretos y derivarlos, como el modo en que se procede en las Comisarías, sino también investigar el delito y proveer de todos los elementos necesarios para derivar las denuncias y actuar coordinadamente para que las instituciones correspondientes den respuestas integrales.

Por otro lado, la temática de la violencia intrafamiliar involucra a la prevención, función fundamental de la Policía Nacional. Para plantear su proyección, dependería de cómo se la encamina y se la encauza a largo plazo. En un plazo inmediato, la División se proyecta con la instalación de diez nuevas Divisiones de atención en el mismo número de Comisarías Jurisdiccionales del interior del país, e integrando al proceso de sensibilización y capacitación a los nuevos oficiales y suboficiales de la Policía Nacional.

5.6 | Limitaciones y desafíos para una atención integral a las víctimas de violencia intrafamiliar y de género

En este apartado, es importante mencionar que la División de Atención Especializada de la Policía Nacional representa un gran avance en cuanto al mejoramiento de las respuestas por parte del Estado paraguayo ante la problemática de la violencia intrafamiliar.

Retomando la cuestión de los datos, los estudios revelan que todos los días existen una o varias mujeres que son violentadas en sus derechos, se ven amenazadas en su integridad o pierden la vida en manos de sus maridos, padres, esposos, concubinos, parejas, novios; todos los días hay niñas, niños y adolescentes que sufren abusos, maltratos y humillaciones por parte de los que deberían protegerlos, cuidarlos y orientarlos para favorecer su desarrollo armónico, pero esa violencia basada en la desigualdades de género y generacional, aún es vista como normal. Frente a esta realidad, el funcionamiento de estas Unidades representa la posibilidad de que más víctimas se acerquen a denunciar y reciban una atención de calidad, pues eso significa que se está avanzando en la visibilización de la violencia intrafamiliar como un delito que atropella los derechos humanos, donde el Estado es el principal responsable de encauzar esas denuncias que permitan el acceso a la justicia y paren la impunidad.

Sin embargo, que la Policía Nacional inicie el proceso de mejorar sus respuestas a las demandas ciudadanas, no se convierte en solución, pues no es la única institución que puede contribuir a prevenir y erradicar la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes en un ámbito como la familia, idealizada muchas veces, pues la sociedad paraguaya, al ser de profundas desigualdades sociales y de ejercicio abusivo del poder, es más fuerte aún en los mecanismos y procesos que reproducen las relaciones que sostienen esas desigualdades. En este contexto, el desafío es mayor: mejorar las respuestas, pero dentro de la estrategia de la articulación de políticas institucionales del Estado paraguayo. Es la exigencia de la realidad.

Toda respuesta será limitada si no está contenida en este enfoque y ahí “hay mucha tela que cortar todavía” para realizar un proceso que necesariamente tiene relación con la construcción de un Estado Social de Derecho. Tarea nada fácil, que no solamente compete a un Gobierno y al funcionamiento de las instituciones públicas, sino a la apuesta por una sociedad civil que reconoce sus demandas y derechos, los reclama y participa de su ejecución.



El desafío es fortalecer las Divisiones de Atención Especializada para instalarlas como política de Estado.

6. CONCLUSIONES





La atención especializada a víctimas de violencia intrafamiliar como política de seguridad ciudadana representa uno de los avances más importantes en el contexto del Gobierno de Fernando Lugo y de la gestión del Ministerio del Interior, asumido en el 2008, en relación al mejoramiento de las respuestas del Estado paraguayo a una problemática históricamente invisibilizada y de tratamiento sesgado como es la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes en un ámbito muchas veces idealizado pero contradictorio, como es la familia.

Para la implementación de esta atención especializada fue muy importante la voluntad política de las autoridades en lo que se refiere al Ministerio del Interior, donde se han abierto algunas brechas relacionadas a la reestructuración de las funciones tradicionales del Ministerio, encarando un cambio de la política de seguridad interna, que marca el proceso del accionar del Ministerio y de la Policía Nacional. En el Ministerio del Interior se han creado importantes Direcciones relacionadas a la implementación de la política de seguridad ciudadana, que ha impactado fuertemente en la Policía Nacional. Hoy en día, estas Direcciones están posicionadas como referentes para trabajar la perspectiva de los derechos humanos y la participación ciudadana, elementos que cuestionan el accionar de las políticas anteriores y que están repercutiendo en lo que también es una demanda ciudadana: el Estado como garante de derechos, aunque siguen existiendo sectores ciudadanos que reclaman “joyas” del pasado como más cárceles y policías ante la violencia y el delito, típica reacción frente a las disputas por los procesos democráticos y de ampliación de las funciones constitucionales del Estado paraguayo.

La política pública es siempre un ámbito de disputas, de confrontación de intereses, es por ello que el direccionamiento político y la sistematicidad en el acompañamiento ante iniciativas como la División de Atención Especializada deben ser encaradas por varios sectores, tanto del Estado como de la ciudadanía, para que tengan sostenibilidad e impacto y se coloquen hegemónicamente para que traspasen el accionar de los Gobiernos y se conviertan en política de Estado.

Los elementos están puestos en el camino de la lucha por la democratización de la sociedad paraguaya con la voluntad política, la cooperación interinstitucional, la formulación de una política de seguridad ciudadana, la apertura de la institución policial a nivel de las autoridades y a nivel de las prácticas policiales en su relación con la ciudadanía, con la creación de la División, la formación policial desde la perspectiva de los derechos humanos, el asesoramiento del Ministerio a las diversas instancias de la Policía Nacional y finalmente el Proyecto dirigido por el Ministerio del Interior (MDI), con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que sirvió de “palanca” fundamental, para concretar este proceso.

Todo fue importante a la hora de poner en una balanza los elementos que contribuyeron con el funcionamiento de estas Divisiones. Las limitaciones que pudieron surgir en el proceso representan el conjunto de desafíos a encarar, pues más importante que dichas limitaciones es que las mujeres, niñas, niños y adolescentes se animen y realicen un proceso de denuncia ante los abusos cometidos, reciban una atención de calidad y la ciudadanía reconozca la violencia intrafamiliar y de género como lo que es: una violación a los derechos humanos.

En ese marco, es importante para la División debatir sobre las diferencias entre cumplir una función asistencial y una función de persecución del delito, ambas se complementan. La función asistencial está centrada en la víctima, en las consecuencias de los abusos cometidos por los agresores. Pero en esa perspectiva, la mirada es parcial o limitada si no se tiene en cuenta la relación que proviene de la violencia en el ejercicio del poder. La violencia de género y generacional es la expresión de una sociedad paraguaya marcada por las desigualdades que existen entre hombres y mujeres, entre personas adultas y niñas, niños

y adolescentes y entre otras especificidades de las relaciones humanas. En el ejercicio del poder, muchas veces, se cometen abusos, maltratos, torturas, amenazas, descalificaciones, humillaciones y homicidios. En otras palabras, se cometen delitos, por lo tanto las conductas de los agresores deben ser tratadas como tal, tanto por la PN como por las instancias correspondientes a sus responsabilidades en el sistema de protección y en la administración de la justicia.

En ese sentido, como ya se había mencionado, aún falta un largo camino por recorrer en lo que respecta a la acción del Estado, en no seguir esperando a que se cometan estos delitos o dejar al arbitrio de que la ciudadanía implemente respuestas. Es obligación del Estado, no sólo en lo que respecta a mejorar sus respuestas, sino también en propiciar la construcción de propuestas que contengan la perspectiva de los derechos humanos. En ese marco se ubica la actuación policial como parte importante al brindar una atención integral. La Policía Nacional puede ser una institución fundamental en la prevención, persecución y tratamiento del delito, como puerta de entrada al sistema de protección y justicia para las víctimas de violencia intrafamiliar y de género.



7. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES



- ▲ Celma, Luis C., "Procesos de articulación institucional de la División de Atención a Víctimas de Violencia contra la Mujer y las Niñas, Niños y Adolescentes dependiente de la Policía Nacional. Informe final de consultoría". Ministerio del Interior, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Asunción, junio del 2010.
- ▲ Centro Paraguayo de Estudios de Población. "Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2008. Informe Final". Asunción, octubre del 2009.
- ▲ CLADEM Paraguay (Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer). "Violencia doméstica en la lupa de los DDHH". Asunción, 2008.
- ▲ Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. "Manual de procedimientos policiales de actuación policial para la atención a víctimas de violencia doméstica y de género". Asunción, 2010.
- ▲ González, Miryan. "¿Hasta cuándo? Violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico", en: Derechos Humanos 2009. CODEHUPY. Asunción, 2009.
- ▲ Instituto Superior de Enseñanza Policial, Ministerio del Interior. "Manual de Formación de Formadores. Guía para facilitadores y facilitadoras". Mayo del 2010.
- ▲ Jara, Óscar. Para Sistematizar Experiencias, una Propuesta Teórica y Práctica. Editorial Alforja, Costa Rica, 1994.
- ▲ Lagarde, Marcela. Las mujeres y la organización genérica del mundo. Santiago, Chile, 1992.
- ▲ Ley Orgánica de la Policía Nacional 222/1993.
- ▲ Ministerio del Interior, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. "Documento de la Asistencia Técnica Española de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil del Gobierno de España sobre el análisis de la División de Atención de la Policía Nacional de Paraguay". Asunción, febrero del 2009.

- ▲ Ministerio del Interior, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. "Primera Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana. Sinopsis". Setiembre del 2010.
- ▲ Ministerio del Interior, Policía Nacional. Documentos, cartillas y presentaciones en Power Point de difusión de la División de Atención Especializada de la Policía Nacional.
- ▲ Ministerio del Interior, Presidencia de la República del Paraguay. "Informe Segundo año de gestión". Agosto del 2010.
- ▲ Ministerio del Interior de la Presidencia de la República del Paraguay. "Política Nacional de Seguridad Ciudadana. Documento Base". Asunción, 2010.
- ▲ Ministerio del Interior, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Documento de Proyecto Nro. 00070786 "Atención especializada a víctimas de violencia intrafamiliar y de género: seguridad ciudadana". Mayo del 2009.
- ▲ Núñez, Elba. "Aproximación a los nudos, desafíos y recomendaciones en torno a la implementación de las Divisiones Especializadas de Víctimas de Violencia Intrafamiliar y de Género. Informe final de consultoría". MDI-AECID-PNUD. Asunción, noviembre del 2010.
- ▲ Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República. "Documento del Convenio de Cooperación Interinstitucional del 29 de octubre del 2008".
- ▲ Unidad de la Comisaría 6ª Metropolitana de la Policía Nacional. "Documento de la propuesta de sistema de trabajo preventivo de la División de Atención Especializada a Víctimas de Violencia contra la Mujer, Niñas, Niños y Adolescentes". Asunción, 2010.

- ▲ Policía Nacional. “Manual de Procedimientos Policiales ante la comisión de delitos cuando están relacionados con violencia intrafamiliar o de género”. Agosto del 2010.
- ▲ Entrevistas realizadas a referentes del Proyecto “Atención a víctimas de violencia intrafamiliar” y Policías de la División de Atención Especializada de la PN:
 - AECID: Óscar Muñoz, Director del Programa de Gobernabilidad Democrática.
 - Ex Comandante de la PN en el periodo de creación de las divisiones: Comisario Principal Viviano Machado.
 - Ministerio del Interior: Diana Vargas, Directora de Derechos Humanos; Nilda Cuevas, Directora de Planificación y Proyectos.
 - Policía Nacional, División de Atención Especializada: Oficial Inspector Dora Noguera, Oficial Inspector Karina Núñez, Suboficial Karin Colmán, Lic. Marta Machado, Suboficial Esteban Echeverz, Suboficial Orlando Ruiz Díaz.
 - SMPR: Ana Pavón, Sectorialista del Ámbito Una Vida Libre de Violencia.
- ▲ Páginas web visitadas:
 - Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) – Embajada de España www.aecid.org
 - Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP) www.cepep.org.py
 - Diario ABC Digital www.abc.com.py
 - Diario Ultima Hora Digital www.ultimahora.com.py
 - Gobierno de España, Ministerio del Interior, Guardia Civil Española, Equipos Mujer Menor (EMUMES) www.guardiacivil.org/mujer/emumes_new
 - Itaipú Binacional www.itaipu.gov.py
 - Ministerio del Interior, Presidencia de la República. www.mdi.gov.py
 - Policía Nacional www.policianacional.gov.py
 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Paraguay (PNUD) www.pnud.org.py
 - Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República www.mujer.gov.py

8. SIGLAS



AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CODENI	Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente
COPELER	Comisión Permanente de Leyes y Reglamentos
DDHH	Derechos Humanos
DAEV	División de Atención Especializada a Víctimas de Violencia contra la Mujer, Niñas, Niños y Adolescentes de la Policía Nacional
DAEVs	Divisiones de Atención Especializada a Víctimas de Violencia contra la Mujer, Niñas, Niños y Adolescentes de la Policía Nacional.
EMUME	Equipos Mujer Menor, de las Unidades Orgánicas de la Policía Judicial de España
ISEPOL	Instituto Superior de Enseñanza Policial
MDI	Ministerio del Interior, Presidencia de la República del Paraguay
MSPyBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
PN	Policía Nacional del Paraguay
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (en sus siglas en inglés)
PNSC	Política Nacional de Seguridad Ciudadana
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAF	Servicio de Atención a la Familia (de España)
SMPR	Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República
SNNA	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia
VIFyG	Violencia Intrafamiliar y de Género

9. ANEXOS



Resolución de creación de la División de Atención a Víctimas de Violencia contra la Mujer, Niñas, Niños y Adolescentes

RESOLUCIÓN Nro. 15

POR LA QUE SE CREA LA DIVISIÓN DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, DEPENDIENTE DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS FAMILIARES.

Asunción, 13 de enero de 2009.

VISTO: La Resolución N° 654, de fecha 30.12.08, emanada de la Comandancia, por la cual se designa personal para trabajar en la atención a víctimas de violencia contra la mujer y casos que afecten a las niñas, niños y adolescentes; y la necesidad de contar con una dependencia especializada para dicho fin; y

CONSIDERANDO: La necesidad de optimizar el servicio que presta la Institución policial, a los efectos de garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, en cumplimiento de las demás funciones constitucionales y legales;

POR TANTO: En uso de las atribuciones que le confiere el Artículo N° 153, numerales 3 y 5, de la Ley Nro. 2 2/93 ORGÁNICA DE LA POLICÍA NACIONAL.

EL COMANDANTE INTERINO DE LA POLICÍA NACIONAL

RESUELVE:

1. ▲ Crear la División de Atención a Víctimas de Violencia contra la Mujer, Niños, Niñas y Adolescentes, dependiente del Departamento de Asuntos Familiares, cuya base se constituirá en la sede de la misma.
2. ▲ La Dirección General de Orden y Seguridad dispondrá lo necesario para el funcionamiento de dicha División. La Dirección Administrativa proveerá los recursos básicos necesarios. El Departamento de Personal destinará el personal conforme a la necesidad de dicha dependencia.

3. ▲ Comunicar y archivar.

VIVIANO MACHADO ORIHUELA

Comisario General Director
Comandante Interino Policía Nacional

BERNARDINO MONTIEL SEGOVIA

Comisario Principal MCP
Ayudante General

9.2 Anexo 2

Manual de Procedimientos Policiales ante la comisión de delitos cuando están relacionados con violencia intrafamiliar o de género

▲ TÍTULO I. DE LAS CONSIDERACIONES GENERALES

1. Del procedimiento general sobre violencia familiar

1. Responder a la solicitud de auxilio y valorar el nivel de riesgo. Si es necesario, identificar y aprehender a la persona victimaria. Es probable que el nivel de riesgo no amerite la aprehensión pero sí sea necesario que sea tomada una medida de protección de urgencia que deberá ser aplicada de acuerdo a la legislación vigente (Ley 1600/00).
2. Prestar el auxilio necesario y en caso que se requiera asistencia médica asegurarse que sea suministrada a cualquier persona involucrada.
3. Remitirla a la persona victimaria a la comisaría jurisdiccional en caso que la aprehensión fuera realizada por personal de División de Atención a Víctimas de Violencia, Seguridad Urbana Especializada o Sistema de Emergencias 911.
4. La instancia que realiza la aprehensión comunicará dentro de las 6 horas al agente fiscal competente, en caso que el victimario sea un adulto, la fiscalía jurisdiccional y en caso de que sea adolescente, la Fiscalía Penal de la Niñez y la Adolescencia. En este último caso deberá ser informado inmediatamente al Juzgado Penal de la Niñez y la Adolescencia, o en su defecto al Juzgado Penal de Garantías.

5. Llevar una estadística mensual sobre aprehensiones realizadas en el marco de violencia familiar o doméstica a estadística policial, bajo la denominación de “aprehensión por hecho vinculado a violencia doméstica” a ser elevada al estamento superior.

2. Del allanamiento de morada en el ámbito de violencia intrafamiliar y doméstica

1. Toda respuesta a una solicitud de auxilio realizada por la persona víctima o por cualquier otra persona que tenga presunción suficiente del riesgo a la vida o integridad física a una persona dentro del un grupo familiar, presupone una situación de flagrancia de delito por lo que no será necesaria la orden de allanamiento judicial o el permiso expreso de una persona que habite en ese domicilio. Se deberá consignar expresamente los detalles del pedido de auxilio y datos sobre su constancia en actas, registros previos o grabaciones del sistema de emergencias en el registro de intervención policial.
2. En los casos que se proceda en cumplimiento de una orden de exclusión de hogar, se deberá considerar que esta orden judicial presupone la realización de un allanamiento de morada y el uso de la fuerza de ser necesario. Los cumplimientos de una orden de protección de urgencia se realizará en cualquier momento del día o de la noche.

3. De la verificación de habitualidad

1. Verificar en los registros propios o de otra institución que haga parte de la red de atención a víctimas de violencia, testimonios de la persona agredida, o base de datos de la Policía Nacional la existencia de otras denuncias sobre violencia doméstica y/o familiar contra la persona victimaria salvaguardando en todo momento la confidencialidad de la información en cumplimiento de las normativa vigente.
2. Cuando no se verificaren otras denuncias anteriores consignar lo manifestado por la persona víctima al respecto de los antecedentes, frecuencia y tipo de violencia a la que estuvo expuesta por parte de la misma persona agresora.
3. Derivar la denuncia actual por Violencia Familiar describiendo los antecedentes que correspondan.

▲ TÍTULO II. DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECÍFICOS FRENTE AL TIPO DE HECHO PUNIBLE TIPIFICADO

1. Lesión, lesión grave o maltrato

- a. Cuando se tratare de personas adultas, verificar si el hecho ocurrió en el marco de violencia familiar y en caso afirmativo informar al Ministerio Público.
- b. En el caso que se tome intervención ante una denuncia o se actúe de oficio por hechos que pudieran entenderse como lesión, lesión grave o maltrato se consignará en la denuncia la vinculación con un hecho de violencia familiar.
- c. De tratarse de una persona adulta víctima, se deberá:
 - 1. Identificar la persona denunciada, a la víctima y a posibles testigos del hecho
 - 2. Auxiliar a la persona víctima
 - 3. De ser necesario acompañarla a un centro médico o asistencial más cercano a los efectos de elaborar el diagnóstico médico
 - 4. Labrar acta de todas las actuaciones
 - 5. Remitir copia de lo actuado al Agente Fiscal
- d. De tratarse de un niño, niña o adolescente víctima se deberá:
 - 1. Identificar la persona denunciada, a la víctima y a posibles testigos del hecho
 - 2. Auxiliar a la persona víctima
 - 3. De ser necesario acompañarla a un centro médico o asistencial más cercano a los efectos de elaborar el diagnóstico médico
 - 4. En los casos graves que amerite la internación de la víctima comunicar esta circunstancia a las autoridades jurisdiccionales
 - 5. Comunicar a la Fiscalía de la Niñez y la Adolescencia o la Defensoría de Niñez
 - 6. Dejar a la víctima a cargo de la persona que designe el Agente Fiscal o Defensoría, previa verificación del lugar y de las condiciones en que dicha guarda provisoria será llevada a cabo. No se dejará a cargo de personas que presenten signos de ebriedad o de consumo de estupefacientes, así como a aquellas personas que presuntamente fueron identificadas como victimarias o cualquier otra situación que pudiera interpretarse como de riesgo a la integridad física o moral de los niños, las niñas o adolescentes. El interviniente constará en acta dicha circunstancia.
 - 7. Labrar acta de lo actuado y transcribir la denuncia informando a las instancias intervinientes.

8. Entregar copia de la denuncia y orientaciones a la persona responsable del niño, niña o adolescente.

2. Coacción y Coacción Grave

- a. Identificar la persona denunciada, a la víctima y a posibles testigos del hecho
- b. Auxiliar a la persona víctima
- c. Acompañarla a un centro médico o asistencial más cercano a los efectos de elaborar el diagnóstico médico
- d. Comunicar el hecho por medio de la mesa de entrada de la Fiscalía, y también telefónicamente al Agente Fiscal de Turno
- e. De tratarse de una persona menor de dieciocho años comunicar a la Fiscalía de la Niñez o a la Defensoría de la Niñez
- f. Dejar al niño, niña o adolescente a cargo de la persona que designe el Agente Fiscal o la Defensoría de la Niñez, previa verificación del lugar y constatación de las condiciones en que dicha guarda provisoria será llevada a cabo. No se dejará a cargo de personas que presenten signos de ebriedad o de consumo de estupefacientes, así como a aquellas personas que presuntamente fueron identificadas como victimarios. El interviniente constará en acta dicha circunstancia.
- g. Labrar actas de todas las actuaciones.

3. Coacción sexual y violación

- a. Identificar la persona denunciada, a la víctima y a posibles testigos del hecho
- b. Auxiliar a la persona víctima
- c. De ser necesario acompañarla a un centro médico o asistencial más cercano a los efectos de elaborar el diagnóstico médico y los cuidados y atenciones de urgencia establecidos en los protocolos propios de atención primaria ante coacción sexual y violación
- d. Comunicar el hecho a la Unidad Fiscal, por medio de la mesa de entrada de la Fiscalía, y también telefónicamente al Agente Fiscal de Turno, indicar en las actuaciones si la persona víctima fue derivada de urgencia para su atención en médica y primeros auxilios
- e. En caso que no requiera de asistencia médica de urgencia o primeros auxilios, acompañarla a la Clínica Forense del Ministerio Público a los efectos de contar con el diagnóstico y asistencia médica oportuno. En los casos que no fuere posible dicha derivación ir al centro asistencial público o privado más cercano e informar de esta actuación al Ministerio Público

- f.** En caso que se tratara de una persona menor de catorce años se debe comunicar de inmediato el hecho a la Unidad Fiscal y la Fiscalía de la Niñez, por medio de la mesa de entrada de la Fiscalía, y también telefónicamente al Agente Fiscal de Turno o la Defensoría de la Niñez
- g.** Dejar a la víctima a cargo de la persona que designe el Agente Fiscal o la Defensoría, previa verificación del lugar y de las condiciones en que dicha guarda provisoria será llevada a cabo. No se dejará a cargo de personas que presenten signos de ebriedad o de consumo de estupefacientes, así como a aquellas personas que presuntamente fueron identificadas como victimarias. Labrar acta de lo actuado firmando el agente interviniente y a la persona que asume la responsabilidad de testificar. El interviniente constará en acta dicha circunstancia.

4. Abuso sexual de personas indefensas

- a.** Identificar la persona denunciada, a la víctima y a posibles testigos del hecho
- b.** Auxiliar a la persona víctima
- c.** De ser necesario acompañarla a un centro médico o asistencial más cercano a los efectos de elaborar el diagnóstico médico
- d.** Informar al Juzgado de Paz para el establecimiento de las medidas que considere oportunas para cautelar su integridad física
- e.** Comunicar el hecho a la Unidad Fiscal, por medio de la mesa de entrada de la Fiscalía, y también telefónicamente al Agente Fiscal de Turno
- f.** De tratarse de una persona menor de dieciocho años, dejar a la víctima a cargo de la persona que designe el Agente Fiscal o Defensoría, previa verificación del lugar y de las condiciones en que dicha guarda provisoria será llevada a cabo. No se dejará a cargo de personas que presenten signos de ebriedad o de consumo de estupefacientes, así como a aquellas personas que presuntamente fueron identificadas como victimarios. Firmar el agente interviniente y a la persona que asume la responsabilidad y hacer constar en el acta dicha circunstancia.

5. Violencia Familiar

- a.** Identificar la persona denunciada, a la víctima y a posibles testigos del hecho
- b.** Auxiliar a la persona víctima
- c.** De ser necesario acompañarla a un centro médico o asistencial más cercanos a los efectos de elaborar el diagnóstico médico.

- d.** Comunicar el hecho a la Unidad Fiscal, por medio de la mesa de entrada de la Fiscalía, y también telefónicamente al Agente Fiscal de turno. De ser necesario acompañarla a un centro médico o asistencial más cercanos a los efectos de elaborar el diagnóstico médico. Corresponderá el procedimiento de lesión, lesión grave o maltrato
- e.** Labrar acta de todas las actuaciones
- f.** Registrar la denuncia o labrar el Acta de procedimiento ante la actuación de oficio y comunicarla al Ministerio Público
- g.** En caso que hubiera una persona menor de dieciocho años en el grupo familiar, haya sido o no víctima directa de la violencia, se deberá comunicar y dejar a la víctima a cargo de la persona que designe el juzgado o en su defecto el Agente Fiscal o la Defensoría de la Niñez, previa verificación del lugar y de las condiciones en que dicha guarda provisoria será llevada a cabo. No se dejará a cargo de personas que presenten signos de ebriedad o de consumo de estupefacientes, así como a aquellas personas que presuntamente fueron identificadas como victimarios. Hacer constar en el acta lo actuado, firmando el agente interviniente y a la persona que asume la responsabilidad. El interviniente constará en acta dicha circunstancia identificando a testigos si los hubiere.

6. Abandono

- a.** Identificar la persona denunciada, a la víctima y a posibles testigos del hecho.
- b.** Auxiliar a la persona víctima.
- c.** De ser necesario acompañarla a un centro médico o asistencial más cercano a los efectos de elaborar el diagnóstico médico.
- d.** Comunicar el hecho a la Unidad Fiscal, por medio de la mesa de entrada de la Fiscalía, y también telefónicamente al Agente Fiscal de turno.
- e.** Labrar acta de todas las actuaciones
- f.** Si la víctima es una persona adulta mayor comunicar el hecho a la Defensoría de Pobres y Ausentes (en lo civil)
- g.** Si la víctima es niño, niña o adolescente, luego de auxiliarlo:
 - 1.** Se deberá comunicar a la CODENI y solicitar su intervención
 - 2.** Comunicar a la Defensoría de la Niñez o la Fiscalía de Niñez y Adolescencia de turno.

3. Dejar a la víctima a cargo de la persona que designe el Agente Fiscal o la Defensoría, previa verificación del lugar y de las condiciones en que dicha guarda provisoria será llevada a cabo. No se dejará a cargo de personas que presenten signos de ebriedad o de consumo de estupefacientes, así como a aquellas personas que presuntamente fueron identificadas como victimarias. Hacer constar en el acta lo actuado firmando el agente interviniente y a la persona que asume la responsabilidad. El interviniente constará en acta dicha circunstancia identificando a testigos si los hubiere.
4. Remitir copia de lo actuado a la CODENI

7. Violación del deber de cuidado y educación de niños, niñas y adolescentes o cuidado de ancianos y discapacitados

- a. Identificar la persona denunciada, a la víctima y a posibles testigos del hecho
- b. Auxiliar a la persona víctima.
- c. De ser necesario acompañarla a un centro médico o asistencial más cercano a los efectos de elaborar el diagnóstico médico.
- d. Comunicar el hecho a la Unidad Fiscal Penal, por medio de la mesa de entrada de la Fiscalía, y también telefónicamente al Agente Fiscal de turno.
- e. Cuando la víctima sea niño, niña o adolescente, luego de prestar auxilio se deberá,
 1. Comunicar el hecho a la Unidad Fiscal Penal y la Fiscalía de la Niñez o Defensoría de la Niñez. La comunicación a las fiscalía podrá ser por medio de la mesa de entrada general del ministerio Público
 2. Dejar a la víctima a cargo de la persona que designe el Agente Fiscal o Defensoría, previa verificación del lugar y de las condiciones en que dicha guarda provisoria será llevada a cabo. No se dejará a cargo de personas que presenten signos de ebriedad o de consumo de estupefacientes, así como a aquellas personas que presuntamente fueron identificadas como victimarios. Hacer constar en acta lo actuado firmando el agente interviniente y a la persona que asume la responsabilidad. El interviniente constará en acta dicha circunstancia identificando a testigos si los hubiere.

8. Violación de Patria Potestad

- a. Identificar la persona denunciada, a la víctima y a posibles testigos del hecho.
- b. Auxiliar a la persona víctima.
- c. De ser necesario acompañarla a un centro médico o asistencial más cercano a los efectos de elaborar el diagnóstico médico.
- d. Comunicar el hecho a la Unidad Fiscal Penal y la Fiscalía de la Niñez o Defensoría de la Niñez. La comunicación a las fiscalías podrá ser por medio de la mesa de entrada general del ministerio Público.
- e. Dejar a la víctima a cargo de quienes ejerzan la patria potestad sobre los niños y adolescentes, previa presentación del Certificado de Nacimiento y verificación del lugar. No se dejará a cargo de padres o madres que presenten signos de ebriedad o de consumo de estupefacientes, así como en presencia de aquellas personas que presuntamente fueron identificadas como victimarias. Labrar acta de lo actuado haciendo firmar al agente interviniente y a la persona que ejerce la responsabilidad. El interviniente constará en acta dicha circunstancia identificando a testigos si los hubiere.

9.3 Anexo 3

Resolución de aprobación del Manual de Procedimientos Policiales ante la comisión de hechos punibles cuando están relacionados a la violencia intrafamiliar o de género.

RESOLUCIÓN N° 253

POR LA CUAL SE APRUEBA EL MANUAL DE PROCEDIMIENTOS POLICIALES ANTE LA COMISIÓN DE HECHOS PUNIBLES CUANDO ESTÁN RELACIONADOS CON VIOLENCIA INTRAFAMILIAR O DE GÉNERO.

Asunción, 7 de marzo de 2011

VISTO: El proyecto de Manual de Procedimientos Policiales ante la comisión de hechos punibles cuando están relacionados con violencia intrafamiliar o de género, y;

CONSIDERANDO: La necesidad que tiene la Policía Nacional de contar con una política institucional de procedimientos a este tipo de hechos punibles y la imperiosa adecuación de los reglamentos que regulen el desempeño del personal policial para el mejor cumplimiento del servicio.

POR TANTO: en uso de sus atribuciones que le confiere el artículo 153, numeral 5 de la Ley N° 222/93 "Orgánica de la Policía Nacional";

EL COMANDANTE DE LA POLICÍA NACIONAL RESUELVE

1. ▲ APROBAR el Manual de Procedimientos Policiales ante la comisión de hechos punibles cuando están relacionados con violencia intrafamiliar o de género.
2. ▲ El Departamento de Publicaciones, se encargará de la impresión de los ejemplares necesarios para su distribución.
3. ▲ El Departamento de Planificación y Operaciones en coordinación con la Dirección General de Orden y Seguridad, se encargará de la distribución del presente manual y dictará las instrucciones necesarias para conocimiento y aplicación de las normas del mismo por parte del personal policial.
4. ▲ Comunicar y archivar.

JOSÉ VISITACIÓN GIMÉNEZ DURÉ

Comisario General Comandante
Comandante de la Policía Nacional

MARCIAL RAMÍREZ VELÁZQUEZ

Comisario Principal MCP
Ayudante General

Coordinación de la sistematización

Nilda Cuevas, Directora de Planificación
y Proyectos del Ministerio del Interior

Responsable Técnica

Liz Bécker, Consultora

Coordinación de edición

Corina Leguizamón, PNUD

Edición al cuidado de

Adriana Morro

Diseño Gráfico

Entre Paréntesis

Fotografía

Archivo: AECID, Ministerio del Interior,
PNUD y Secretaría de la Mujer

Impresión

Imprenta AGR

Tirada

1000 ejemplares

Asunción, mayo del 2011

