

VIOLENCIA DOMÉSTICA Y FEMICIDIOS EN PANAMÁ: IMPORTANCIA DE LA EVIDENCIA CIENTÍFICA PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DOMESTIC VIOLENCE AND FEMICIDES IN PANAMA: IMPORTANCE OF SCIENTIFIC EVIDENCE FOR THE DEVELOPMENT OF PUBLIC POLICIES

AUTORES: ALBA SCOTTO

Afiliación: Docente-Investigador. Centro de Estudios y Competencias de Género. Universidad Latina de Panamá.

Correos: albascotto@ulatina.edu.pa

Recibido: 19 de noviembre de 2019

Aceptado: 30 de diciembre de 2019

Resumen

PALABRAS CLAVE:

Violencia doméstica, femicidios, políticas públicas.

Las políticas públicas expresan los cursos de acción que los gobernantes definen para resolver los problemas de una localidad, país o región. El objetivo del presente trabajo es establecer el aporte de la evidencia científica en el desarrollo de políticas públicas para eliminar la violencia doméstica y el femicidio en Panamá. Para ello se revisan los conceptos de violencia doméstica, violencia contra la mujer y femicidio, desde el marco legal; se identifican las fuentes oficiales de datos sobre el tema y se revisan investigaciones publicadas sobre violencia doméstica y femicidio en Panamá, en los últimos años. Se concluye que existe en el país un marco normativo para garantizar el derecho de las mujeres a una vida sin violencia. Y aunque las instituciones han hecho esfuerzos por implementar programas, planes y proyectos en dicha dirección, la violencia doméstica sigue siendo un problema de salud pública y son insuficientes los datos estadísticos y los estudios disponibles para comprenderlo. Urge construir puentes o tejer redes entre la gestión pública y privada y la investigación para nutrir el diseño, ejecución y evaluación de políticas efectivas.



Este artículo está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

KEYWORDS:

Domestic violence, femicides, public policies.

Abstract

Public policies express the courses of action that governments define to solve the problems of a city, county, state, country or region. The objective of this work is to establish the contribution of scientific evidence to the development of public policies to eliminate domestic violence and femicide in Panama. To this end, the concepts of domestic violence, violence against women and femicide are reviewed from the legal framework; official sources of data on the subject are identified and published research on domestic violence and femicide in Panama in recent years is reviewed. It is concluded that there is a regulatory framework in the country to guarantee women's right to a life without violence. And although the institutions have made efforts to implement programs, plans and projects in that direction, domestic violence remains a public health problem and there are insufficient statistical data and studies available to understand it. It is urgent to build bridges or weave networks between public and private management and research to nurture the design, execution and evaluation of effective policies.

INTRODUCCIÓN

La violencia doméstica o familiar es considerada un problema de salud pública. Las consecuencias que genera en las mujeres son: muerte por femicidio o suicidio, lesiones y discapacidad, enfermedades de transmisión sexual, afectaciones a la salud sexual y reproductiva, incremento de la morbilidad y mortalidad materna, trastornos mentales, riesgo de sufrir enfermedades como sobrepeso, diabetes, accidentes cerebrovasculares, trastornos digestivos, estrés crónico, depresión, comportamientos adictivos, entre otras. A ello se suman los efectos negativos en la salud física y mental de los niños y el riesgo de violencia en la edad adulta. (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2015).

En los casos de violencia doméstica, prevalece el maltrato hacia la mujer por parte de su pareja o compañero íntimo. En promedio una de cada 3 mujeres en el mundo de 15 a 49 años, al menos una vez en su vida ha sido víctima de violencia física y/o sexual por parte de su pareja, situación que varía de un país a otro; en América Latina dicha variación oscila en rangos de 14 a 17% en países como Brasil, Panamá y Uruguay y 58% en Bolivia (Bott, Guedes, Ruiz-Celis y Mendoza, 2019).

Es en el año 1993 cuando en el ámbito de las Naciones Unidas se reitera que los derechos de las mujeres y las niñas son parte indivisible de los derechos humanos, en consecuencia, la violencia contra la mujer constituye una violación a los mismos (Declaración de Viena y Programa de Acción, 1993). Un año más tarde, la Organización de Estados Americanos

organizó en Belém do Pará, Brasil, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en la cual se pone de manifiesto el derecho de la mujer a una vida sin violencia tanto en el ámbito público como el privado, así como el deber de los Estados de adoptar políticas que lo garanticen; Panamá ratifica la Convención mediante la Ley 12 del 20 de abril de 1995. Ya en el año 1981, con la Ley 4, Panamá había aprobado la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, conocida como CEDAW, por sus siglas en inglés.

Resolver el problema de la violencia doméstica y contra la mujer demanda el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas efectivas. Para ello es necesario conocer la situación a atender, trazar la dirección a seguir, elaborar los planes, programas y proyectos a desarrollar, asignar los recursos requeridos así como realizar el seguimiento oportuno y confiable con la finalidad de reconocer y medir los cambios logrados y las brechas pendientes. De allí la importancia de un adecuado sistema de monitoreo y la realización permanente de investigaciones que ayuden a comprender las manifestaciones del fenómeno.

La revisión del marco jurídico sobre la violencia doméstica y contra la mujer revela la orientación de las políticas públicas sobre el tema. También es necesario conocer las fuentes de datos y los estudios que dan cuenta de la magnitud del problema.

Violencia doméstica, violencia contra la mujer y femicidio en las leyes de Panamá

La Ley 38 de 2001 reformó y adicionó artículos al Código Penal y Judicial, sobre Violencia Doméstica y el Maltrato al Niño, Niña y Adolescente. En dicha Ley se definió la violencia doméstica como el empleo de

la fuerza física o la violencia sexual, o psicológica, la intimidación o la persecución contra una persona por parte de su cónyuge, ex cónyuge, familiares o parientes con quien cohabita o haya cohabitado, viva o haya vivido bajo el mismo techo o sostenga o haya sostenido una relación legalmente reconocida, o con quien sostiene una relación consensual, o con una persona con quien se haya procreado un hijo o hija como mínimo, para causarle daño físico a su persona o a la persona de otro para causarle daño emocional (Art. 2).

En el texto Único del Código Penal de la República de Panamá (2010), en el artículo 200 referido a la violencia doméstica, se establecen las sanciones para “quien hostigue o agreda física, psicológica o patrimonialmente a otro miembro de la familia”. Se indica igualmente que las medidas son aplicables en casos de matrimonio, unión de hecho,

relación de pareja que no haya cumplido los cinco años y tenga intención de permanencia, parentesco cercano, personas que hayan procreado entre sí un hijo o hija, así como hijos o hijas menores de edad no comunes que convivan o no dentro de la familia.

En el año 2013 se promulga la Ley 82 la cual tipifica el femicidio y la violencia contra la mujer. De acuerdo a esta Ley se entiende por violencia contra las mujeres:

cualquier acción, omisión o práctica discriminatoria basada en la pertenencia al sexo femenino en el ámbito público o privado, que ponga a las mujeres en desventaja con respecto a los hombres, les cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, que incluye las perpetradas desde el Estado o por sus agentes (art. 3).

En el artículo 2 se define al femicidio como la acción de “causar la muerte a una mujer basada en la pertenencia al sexo femenino, por causa de la discriminación o cualquier otra forma de violencia”.

También se ratifica el derecho femenino a una vida digna y libre de violencia física, sexual, psicológica y patrimonial; se establecen los derechos de las mujeres víctimas de violencia, así como las obligaciones del Estado. Se reconocen otras formas de violencia; entre ellas, institucional, laboral y salarial, mediática y política.

De igual manera, se crea el Consejo Nacional contra la Violencia en la Mujer (COMUVI); se definen las directrices de las políticas públicas en materia de sensibilización, prevención y atención de la violencia contra la mujer, además de la obligación de las entidades estatales de tomar las medidas reglamentarias, presupuestarias y administrativas para garantizar el derecho de las mujeres a una vida sin violencia.

Específicamente se mencionan atribuciones vinculadas a los municipios y autoridades comarcales y obligaciones para el Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio Público, el Órgano Judicial y el Consejo Nacional de Periodismo. Incluye disposiciones penales y procesales, la creación de fiscalías y juzgados especializados, la atención de las víctimas durante el proceso y la reparación del daño causado a la víctima.

Así, desde el punto de vista legal, existe en Panamá un marco jurídico y normativo para proteger el derecho a una vida sin violencia. En un contexto más amplio y de acuerdo a Méndez Illueca (2019), entre 1976 y 2018 fueron aprobadas 38 leyes relativas a los derechos de las mujeres, lo cual representa un avance significativo en materia de seguridad jurídica. Ahora bien, garantizar el respeto a dichos derechos, supone el desarrollo de políticas públicas cónsonas, siguiendo procesos de planificación que deberían nutrirse del estudio sistemático de los problemas sociales.

Datos estadísticos sobre violencia doméstica y femicidios en Panamá

Es importante señalar que diferentes entes gubernamentales, así como organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, han hecho esfuerzos por recopilar datos que den cuenta de la situación de las familias y de las mujeres en Panamá. Muestra de ello son las diferentes fuentes consultadas en el VII Informe Nacional Clara González, situación de la mujer 2014-2016 (Instituto Nacional de la Mujer, 2019).

El Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) tiene entre otras funciones, la responsabilidad de recopilar, elaborar, analizar y difundir las estadísticas nacionales. Además, muchas instituciones cuentan con un departamento o dirección de estadística; y para la atención de la seguridad pública se estableció un Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC), adscrito al Ministerio de Seguridad Pública.

En la práctica, no se dispone de un sistema integrado de información que permita obtener y analizar los datos de la gestión pública de manera rápida y confiable, y escasamente se genera la evidencia científica oportuna que contribuya a vincular los planes de acción con la medición de impacto de las actividades ejecutadas.

Con relación a los delitos, el Ministerio Público mensualmente publica diferentes estadísticas judiciales a nivel nacional. Dentro de las denuncias registradas Contra el Orden Jurídico Familiar, se encuentran Cap. I la Violencia Doméstica, Cap. II el Maltrato a Niños, Niñas y Adolescentes, Cap. III Delitos Contra La Identidad y Tráfico de Menores de Edad, y Cap. IV Delitos Contra La Familia.

La Unidad de Homicidios lleva, entre otros datos, el registro de número de víctimas de Femicidios, Tentativas y Muertes Violentas (los homicidios de personas del sexo femenino que no fueron consideradas como femicidios según valoración del Fiscal del caso). De igual manera, el Ministerio Público difunde el número de denuncias registradas a nivel nacional según Delito contra la Libertad e Integridad Sexual, que comprende: Cap. I. Violación y Otros Delitos Sexuales, y Cap. II Corrupción de Personas Menores de Edad, Explotación Sexual Comercial y otras Conductas.

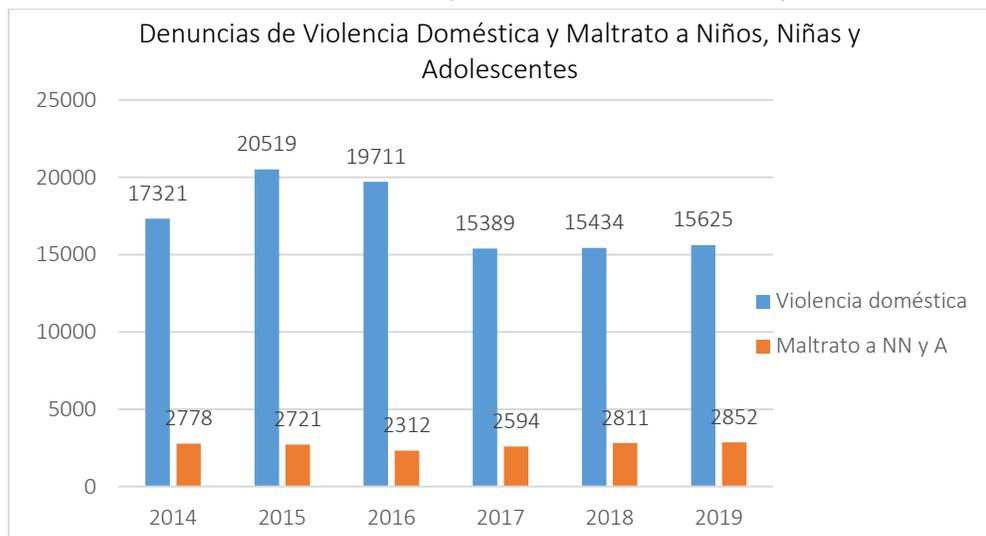
Datos vinculados a casos de violencia doméstica y contra la mujer se encuentran también en organismos con competencia directa en el acompañamiento a las mujeres víctimas de violencia, como son: el Órgano Judicial, el Instituto Nacional de la Mujer, el Observatorio Panameño contra la Violencia de Género, adscrito a la Dirección de Protección de los Derechos de las Mujeres de la Defensoría del Pueblo; el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (adscrito al Ministerio Público) y la Policía Nacional.

¿Qué ha ocurrido con la violencia doméstica y el femicidio en Panamá en los últimos 6 años? En el Gráfico 1 se observa que el número de denuncias de violencia doméstica son significativamente mayores a las de maltrato a menores de edad, con lo cual se puede inferir que en el ámbito familiar prevalece la denuncia de la violencia hacia la mujer.

En términos generales y de acuerdo a las cifras presentadas, la violencia doméstica es un delito que persiste en el tiempo. Las estadísticas que publica el Ministerio Público sobre violencia doméstica están desagregadas por provincia y comarcas.

Grafica 1

Denuncias de Violencia Doméstica y Maltrato a Niños, Niñas y Adolescentes

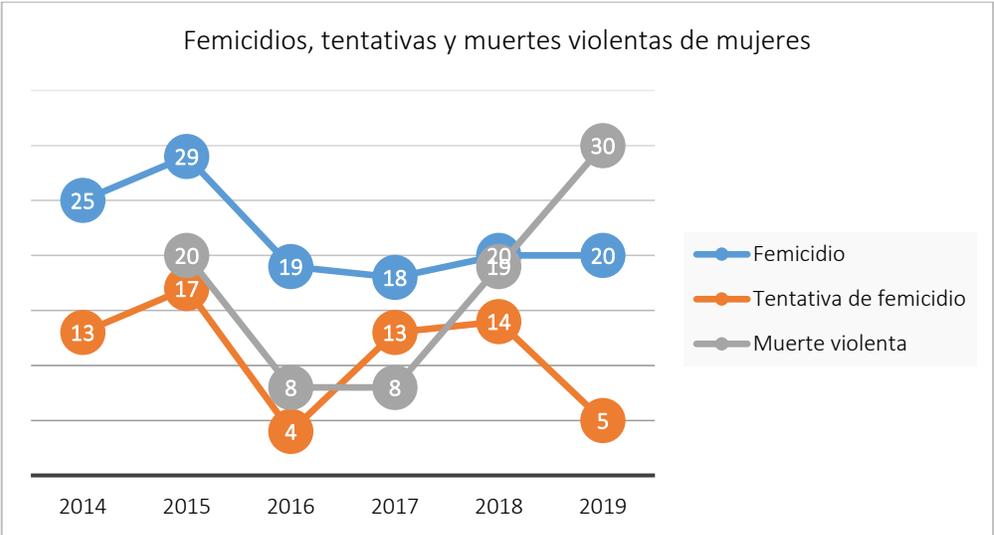


Nota: Elaboración propia con datos estadísticos del Ministerio Público (2014-2019)
El año 2019 solo refleja los datos disponibles hasta el mes de noviembre.

En el Gráfico 2 se muestra la magnitud de los asesinatos a mujeres o tentativas, a nivel nacional; discriminadas como femicidio, tentativa de femicidio y muerte violenta. Las cifras revelan en su conjunto una tendencia al incremento. Las estadísticas disponibles en la página web del Ministerio Público presentan datos desagregados por tipo de arma utilizada, provincia y rango de edad de la víctima.

Gráfico 2

Femicidios, tentativas y muertes violentas de mujeres

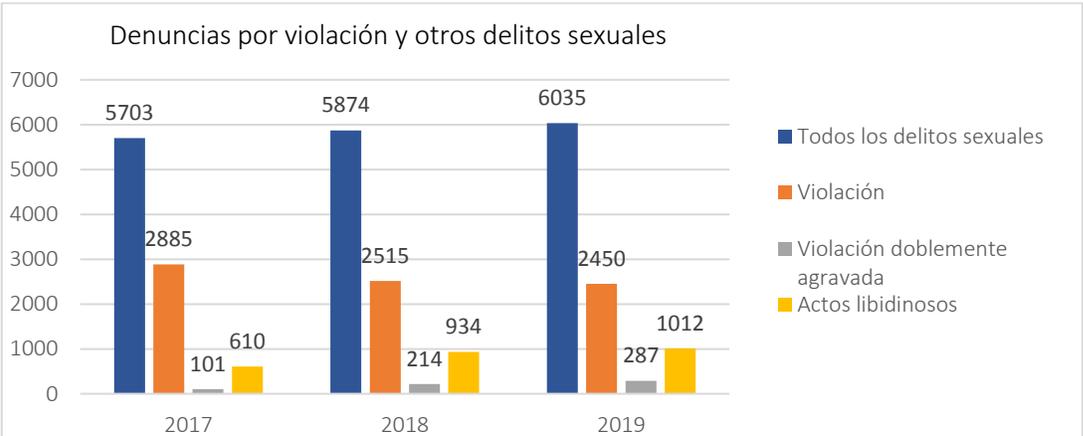


Nota: Elaboración propia con datos estadísticos del Ministerio Público (2014-2019)

Adicionalmente, se desea mostrar la incidencia de delitos sexuales del 2017 al 2019, expresiones también de la violencia contra la mujer, dado que en la mayoría de estos delitos las víctimas son personas del sexo femenino. En el Gráfico 3 se observa que el número de denuncias por delitos sexuales asciende a más de 5700 casos por año con tendencia al incremento. Dentro de los delitos sexuales, se destacan las violaciones y los actos libidinosos. Del número total de denuncias, más del 45% corresponden a violaciones o violaciones doblemente agravadas.

Gráfico 3

Denuncias por violación y otros delitos sexuales



Nota: Elaboración propia con datos estadísticos del Ministerio Público. El año 2019 solo refleja los datos disponibles hasta el mes de noviembre.

Con las bases de datos de los entes públicos se pueden realizar otros análisis estadísticos, a sabiendas que el problema tiene una incidencia mucho mayor a lo que reflejan los datos pues gran parte de los delitos no son denunciados.

Investigaciones recientes sobre violencia doméstica y femicidios en Panamá

A continuación se hace referencia a algunos estudios publicados en Panamá sobre el tema en los últimos años.

Marco, Y., Barsallo, M de; Terán, A; Mendoza E. y Coba, E (2015), investigadoras del Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá, analizan los nudos interinstitucionales, conductas y actitudes que obstaculizan la efectiva implementación de la normativa en violencia doméstica y sexual, y poblaciones más vulnerables. Es un estudio descriptivo, con enfoque mixto, en el cual se hace un diagnóstico de la respuesta intra e inter institucional sobre el tema de violencia doméstica y sexual en Panamá. Se identifican nudos críticos en la recopilación de datos estadísticos, los protocolos de actuación, los recursos presupuestarios, la capacitación del personal, la coordinación interna y externa y la atención a las víctimas, en cada uno de los entes gubernamentales directamente responsables.

Con respecto a la caracterización de las fuentes de información, las autoras destacan las diferentes modalidades de formatos de registro y la escasez de unidades especializadas que realicen la sistematización y procesamiento de las estadísticas lo cual impide la constitución de un sistema de información nacional de violencia doméstica: “las estadísticas producidas por las diferentes instituciones no son comparables, dada la función que ejerce cada una de ellas y las formas de registro” (p. 39). Aunado a ello, “no hay una uniformidad de la codificación del tipo de delito, incidente o caso que se refiere a violencia doméstica, intrafamiliar o sexual” (p. 56).

Destacan la base de datos del Ministerio Público, como una de las más completas, la cual sin embargo, está subutilizada por falta de recursos humanos y técnicos. Recomiendan homologar criterios para la recolección de datos estadísticos con fines comunes, de tal manera de constituir un sistema de información nacional de violencia doméstica y destacan el papel del INEC en conjunto con el INAMU para impulsar dicha tarea.

Por otra parte, Moreno et al. (2018), investigadores del Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud (ICGES), realizaron un análisis de los datos disponibles sobre violencia contra la mujer en Panamá del 2013 al 2017 a fin de identificar factores de riesgo asociados. Expresan los autores que “la evidencia científica sobre la violencia contra la mujer en Panamá, es escasa” (p.5).

Con las estadísticas judiciales del Ministerio Público y los datos del censo 2010 estiman la tasa de femicidio (número de asesinatos a mujeres por razones de género por cada 100.000 mujeres), desagregada por provincia; al respecto señalan que disminuyó de 1.5 a 0.85 de 2015 a 2017 a nivel nacional, y advierten que tres años no son suficientes para indicar una tendencia. A nivel de provincias, aquellas “que presentaron las tasas específicas mayores, en orden descendente, fueron: Darién, Colón y Los Santos (2015), Darién Chiriquí y Colón (2016) y Veraguas, Herrera y Chiriquí (2017). Panamá Oeste presentó la mayoría de denuncias de violencia doméstica (2016 y 2017)” (p. 9).

De acuerdo a CEPAL (2019) la tasa de femicidio en 2018 en Panamá fue de 1.0, situándose por encima de Chile, Colombia, Nicaragua y Perú en el mismo período, según cifras oficiales aportadas por cada país, con lo cual se infiere que no ha habido una disminución en la tasa de femicidio en Panamá.

Moreno et al. (2018) hacen uso de otras fuentes de datos, a saber: a) la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER) 2015-2016, liderada por el ICGES con apoyo técnico del Fondo Mundial de Población; b) la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana en Panamá (ENVIP) 2015, llevada a cabo por el INEC, el Ministerio de Seguridad Pública, la Unión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo; y c) La Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) 2013, a cargo del INEC con apoyo de UNICEF.

Concluyen los investigadores que “la violencia hacia la mujer es un problema de salud pública multifactorial con un contexto socioeconómico significativo en Panamá, siendo la etnicidad, estado conyugal, escolaridad e ingreso, determinantes sociales importantes” (p. 6). Hacen referencia también a otros elementos subjetivos para comprender la valoración de la sociedad acerca del fenómeno: “Además de la violencia infligida por la pareja, se pudo observar que un porcentaje importante de las mujeres panameñas, tienen actitud permisiva hacia la violencia doméstica; importante en la conceptualización de la violencia desde la esfera social” (p. 69).

Las mujeres indígenas, así como afrodescendientes constituyen grupos especialmente vulnerables. Herrera, Montenegro, Venado, Torres-Lista y Pitti (2019) estudian los factores intervinientes del femicidio en mujeres indígenas Ngäbe Buglé y afrodescendientes. Es una investigación de corte mixto, con mayor peso cuantitativo. Se hizo el levantamiento de la base de datos de los casos de femicidio ocurridos entre 2013 y 2018, a partir de la revisión de los expedientes y de la información disponible en el Sistema Inquisitivo y el Sistema Penal Acusatorio. Además de los análisis estadísticos, el

estudio de casos a profundidad permitió identificar los factores psicosociales, culturales y demográficos del femicidio.

De los 115 femicidios registrados entre los años 2013 y 2018, 29 son de mujeres afrodescendientes y 6 de mujeres indígenas Ngäbe Buglé. En el primer grupo prevalece el uso del arma blanca y en el segundo, los golpes y estrangulamiento; en el grupo que no es afrodescendiente el arma de fuego es la más utilizada. La mayoría de las víctimas: tenían edades entre 20 y 35 años, estaban casadas o unidas y tenían vínculo con el victimario, en muchos casos era su pareja o expareja.

Un dato a destacar es que en la mitad de los casos ya la víctima de violencia doméstica había colocado la denuncia, señal de los insuficientes dispositivos de atención para la protección de las mujeres. Las provincias donde ocurren la mayoría de los femicidios de mujeres afrodescendientes son Panamá, Colón y Panamá Oeste.

Los investigadores utilizan el modelo ecológico para establecer los factores de riesgo de la violencia y el femicidio en 4 niveles: individual, familiar, comunitario, y social. Concluyen que “la desigualdad social, la marginación, la cultura patriarcal, discriminación, la falta de prevención y protección a las mujeres víctimas de la violencia doméstica constituyen las condiciones de mayor riesgo para ser víctima de femicidio” (p. 119). Agregan que la inseguridad económica de las mujeres y la débil respuesta institucional, “llevan a las mujeres a vivir con miedo, eligiendo arriesgar su vida e integridad al no denunciar la violencia” (p. 119).

Ante los factores de riesgo proponen factores de protección: estrategias y políticas, incluida la descentralización de los servicios; el empoderamiento de la mujer, la concienciación ciudadana, campañas de prevención, psicoeducación desde la niñez y aplicación de la legislación. Con relación a las fuentes de información recomiendan incorporar la etnia y otros datos desagregados en las estadísticas judiciales, adecuar el modelo de protocolo latinoamericano de Investigación para casos de muertes de mujeres, así como establecer mecanismos institucionales permanentes entre organismos públicos que generan datos y las academias e investigadores.

Por otra parte, en los últimos meses, también han sido publicados dos libros que estudian desde el punto de vista jurídico, el femicidio y su relación con otros delitos de violencia contra la mujer.

Castroverde (2019), Fiscal con más de 25 años en el Ministerio Público, aborda en su libro el tema de la violencia contra la mujer y su vinculación con los estándares internacionales; se adentra en el estudio del femicidio y expone fallos de tribunales nacionales y extranjeros para desde la casuística comprender el rol que ha jugado y puede jugar la justicia penal en situaciones de muerte violenta de mujeres por razones de género. También aborda los demás delitos de violencia contra la mujer contemplados en la Ley 82 de 2013 y revisa el estándar de la suficiencia de prueba en los delitos por motivo de género, incorporando una reflexión sustentada sobre los estereotipos de género que predominan en la cultura androcéntrica del país y que obstaculizan la tutela judicial efectiva.

Al igual que autores anteriormente mencionados, establece una vinculación directa entre la violencia doméstica y el femicidio, y reflexiona sobre su impacto en la familia y en la sociedad, con lo cual confirma que se trata de un problema de salud pública con causas y consecuencias devastadoras:

Las estadísticas que conocemos por los años de experiencia reflejan, que de cada 5 femicidios, 4 ocurren entre parejas o exparejas con antecedentes de violencia doméstica, en el hogar en donde cohabitan o cohabitaron con sus hijos y esta mujer madre, es asesinada frente a sus hijos, la más de las veces, que, alcanzados por la violencia extrema consumada frente a sus ojos, se convertirán en testigos salpicados de una sangre que marcará sus vidas desde lo más profundo de la esfera de sus afectos, para siempre (p.p. 39-40).

Concluye Castroverde que a pesar de los esfuerzos interinstitucionales “no hemos logrado efectividad en la defensa del derecho de la mujer a una vida libre de violencia” (p. 242) y aunque se habla de compromiso, no se ha dispuesto de los recursos presupuestarios necesarios. Rechaza la victimización secundaria a la que es sometida muchas veces la mujer víctima de violencia por parte del sistema de justicia penal, por lo que propone revisar y adaptar los protocolos existentes para investigación de los casos de violencia contra la mujer y avanzar en la transversalización de la perspectiva de género a fin de garantizar el respeto de los derechos humanos para todos en la administración de justicia.

Con relación a las fuentes de información, destaca que si bien se ha propuesto a nivel mundial, nacional y regional la conformación de observatorios de violencia doméstica y la Defensoría del Pueblo en Panamá ha realizado esfuerzos en esa dirección, esta iniciativa “debido a la desarticulación entre instituciones para la uniformación de los criterios

científicos y jurídico-sociales indispensables para la recolección oportuna de la data, permanece inexacta” (p. 243).

Sáenz (2019) por su parte, hace una revisión del marco legal, con énfasis en la tipificación de los delitos de femicidio, violencia doméstica y acoso sexual. Sitúa el origen de la violencia doméstica, también conocida como familiar o intrafamiliar, en patrones culturales que ponen de manifiesto una relación desigual de poder entre el agresor y la víctima, quienes mantienen una relación de parentesco, y en la cual hay la intención de hacer daño.

Señala la autora que en la violencia de género manifiesta del hombre a la mujer hay desprecio hacia lo que representa el ser mujer y una de las formas en que se expresa es el acoso sexual. Alerta sobre la importancia de atender de manera oportuna y adecuada cada tipo de delito a fin de evitar la cadena de actos de violencia, que tienen su máxima expresión en el femicidio. Adicionalmente, realiza aportes para fortalecer el marco jurídico vigente en la materia.

Batista (2018) contextualiza el femicidio en la historia, caracteriza el femicidio en Centroamérica, profundiza en cómo se ha manifestado este fenómeno en Panamá y destaca los aportes de las primeras investigaciones sobre el tema realizadas por autoras como Gladys Miller, Carmen Anthony y Urania Ungo en la primera década de este siglo. Revisa el marco legal sobre la violencia contra la mujer tanto en la legislación panameña como desde el Derecho Internacional y hace referencia a la labor de 5 organizaciones de la sociedad civil que surgieron a partir de los años 80, pioneras en programas de atención de la violencia contra la mujer, así como a iniciativas gubernamentales que se gestaron en el mismo período.

Seguidamente analiza el rol de los medios de comunicación social en el manejo de la información sobre femicidios y finaliza reconociendo el papel que jugaron las organizaciones de mujeres en la aprobación de leyes en defensa de sus derechos, hasta lograr la ley 82 de 2013. Reconoce la necesidad de contar con estadísticas confiables y de ahondar en investigaciones sobre diversos temas; entre ellos, el impacto del femicidio en hijos y familiares de las víctimas.

Los estudios reseñados son expresión de la creciente preocupación ante un problema que estremece, pues tiene raíces profundas arraigadas en patrones patriarcales de dominación que reproducen relaciones desiguales, en las cuales la violencia es percibida como algo natural, especialmente contra los grupos más vulnerables.

Hay que visibilizar el problema, desnaturalizarlo, estudiarlo en su complejidad, aunque sea doloroso, y aunque la sociedad no lo quiera ver. Se requieren mayores recursos y esfuerzos para la generación de conocimientos; los datos estadísticos y las investigaciones han de servir para nutrir la gestión pública de tal manera que las decisiones que se adopten tengan no sólo asidero legal, sino también científico, a fin de incidir en la transformación que la realidad requiere.

Importancia de medir el impacto de las políticas públicas

Planificar una política pública para que sea efectiva es, al mismo tiempo, ciencia y arte. La política establece un propósito firme, una dirección y un curso de acción a seguir. Los planes, para que sean realistas y ejecutables, requieren el concurso de los diferentes actores vinculados al tema a fin de aportar desde las competencias e implicaciones que cada uno tiene y que están establecidas en el marco normativo vigente.

La efectiva planificación demanda un cambio de paradigma pues la meta no es ejecutar el presupuesto para reportar actividades realizadas; la meta es resolver los problemas, y las acciones se constituyen en los medios para lograrla. Desde esta perspectiva, el reporte se realiza mediante un sistema de indicadores que contempla no solo actividades ejecutadas, sino especialmente la medición de los productos e impactos de la gestión.

La planificación requiere evidencia científica; ésta se fundamenta en el levantamiento y procesamiento de la información considerando criterios de confiabilidad y validez, de tal manera que los resultados obtenidos sean lo más ajustados posible a la realidad que se desea conocer, comprender y transformar.

Es necesario seguir construyendo puentes o tejiendo redes entre la investigación y la gestión pública, desde la planificación. Las políticas públicas ameritan ser diseñadas con un diagnóstico de situación para ubicar el punto de partida, es lo que se conoce como estudio de línea base. Y a partir de allí, definir el resultado deseado o propósito de la gestión, en el marco de un desarrollo económicamente rentable, socialmente justo, protector del patrimonio natural, con robusta institucionalidad y que valore la diversidad cultural de Panamá.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2017) realiza un análisis de 3 aspectos que considera principales en las políticas públicas para atender violencia doméstica: la penalización de la acción como delito, el empoderamiento de las víctimas y la participación de los hombres en programas de prevención y rehabilitación de agresores.

Se señala que Panamá ha avanzado en la penalización de la violencia doméstica, y poco en los otros dos aspectos. La violencia doméstica es un problema complejo, por lo que sin el empoderamiento femenino, incluida la independencia económica de la mujer, las acciones no logran el impacto deseado; existe la disposición de promover la autonomía económica pero no se ha institucionalizado la provisión del servicio. De igual manera, aunque legalmente se definen la necesidad de la atención adecuada al agresor para su rehabilitación y la modificación de los patrones culturales que reivindican la violencia como forma de resolver conflictos, ha sido débil la implementación de las acciones requeridas por lo que el escenario tendencial es al incremento de las víctimas.

Según PNUD y ONU Mujeres (2017) los principales nudos críticos para implementar las políticas de erradicación de la violencia contra las mujeres en América Latina y El Caribe, demanda compromisos dirigidos a: a) fortalecer los mecanismos para la equidad de género; b) brindar mayores recursos presupuestarios; c) garantizar la continuidad en las políticas y dar respuesta institucional articulada; d) desarrollar sistemas de información y medición de la violencia; y e) visibilizar los costos de la violencia, asociada a patrones culturales patriarcales que la naturalizan, de tal manera que se generen cambios hacia formas de relación y convivencia basados en la no discriminación, la equidad y el respeto. Relatan los autores experiencias innovadoras en algunos países de la región, las cuales pudiesen servir de referencia.

En el mismo documento se describen 4 ejes de intervención para eliminar la violencia contra la mujer; a saber: a) prevención (ej. campañas y eventos formativos); b) atención (ej. protocolos de atención, centros de acogida, línea de orientación y redes de apoyo); c) sanción (ej. penalización de delito, marco normativo, tribunales especializados, unidades especializadas en la policía, transversalización del principio de igualdad de género y eliminación de toda forma de violencia, protocolo de actuación intersectorial, así como programas obligatorio de modificación de conducta de agresores); y d) reparación (ej. empoderamiento económico de las víctimas, programas de empleo, formación profesional para las víctimas y asistencia integral jurídica, psicológica, económica y social).

En esos 4 ejes de intervención es preciso generar indicadores de resultados. Es válido el llamado del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, adscrito a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019): “urge definir protocolos o acuerdos interinstitucionales que establezcan criterios y definiciones estadísticas claras sobre la recopilación de información y la estandarización de los registros, para así poder elaborar estadísticas e indicadores únicos y consistentes” (p. 4).

Sin evidencia científica, el diseño de políticas públicas se traduce en esfuerzos espasmódicos que no se sostienen en el tiempo. Sin evidencia científica, los programas

surgen para atender situaciones coyunturales ante alguna alerta o presión de grupos sociales, y por lo general no atienden las causas de los problemas sino los síntomas, con lo cual aunque aparentemente se perciba que se está actuando para resolver un problema, el mismo tiende a incrementarse en extensión y profundidad.

Aunado a lo anterior, las medidas clientelares, aquellas que buscan compensar la ineficiencia de los entes responsables con aparentes beneficios que distraen la atención de la población vulnerable, no contribuyen a resolver las causas que generan la condición, por lo que se alimenta un círculo vicioso que se manifiesta en mayores niveles de exclusión y desigualdad social y se traduce en el incremento de la violencia.

Consideraciones finales

La violencia doméstica se origina en patrones culturales patriarcales y androcéntricos y constituye un problema de salud pública pues afecta al conjunto de la sociedad.

Dentro de los casos de violencia contra la mujer se destacan por su magnitud la violencia física, sexual o psicológica ejercida por su pareja, la violencia sexual ejercida por otra persona, el acoso sexual y el femicidio. Las mujeres pertenecientes a grupos étnicos minoritarios se encuentran en mayor situación de riesgo (Herrera et. al., 2019; Moreno et. al., 2018).

Las estadísticas y los estudios disponibles, aunque son escasos e insuficientes, evidencian que tanto la violencia doméstica como el femicidio en Panamá son problemas graves que atentan contra los derechos humanos fundamentales y exigen mayor intervención en prevención, atención, sanción y reparación de los daños a las víctimas.

Un inventario preliminar de organizaciones públicas y privadas nacionales que trabajan en temas de violencia de género en Panamá asciende a más de 30, lo cual pone de manifiesto la riqueza y diversidad de iniciativas. De hecho, gracias a la participación política de muchas mujeres organizadas durante décadas en la defensa de sus derechos, ha sido posible avanzar en el establecimiento de un marco legal y normativo amplio y también perfectible. Urge fortalecer el trabajo conjunto y asignar los recursos necesarios pues no basta decretar los acuerdos interinstitucionales; hay que sumar esfuerzos para una gestión efectiva y hacerlo de manera permanente con un abordaje multi e interdisciplinario (PNUD y ONU Mujeres, 2017).

El Comité Nacional contra la Violencia en las Mujeres (CONVIMU), creado con la Ley 82 de 2013 y reglamentado con la Resolución N° 07/14 de 12 de diciembre de 2014, y

posteriormente con el Decreto Ejecutivo 100 del año 2017 que reglamenta la Ley 82 de 2013, tiene dentro de sus funciones la fiscalización de las políticas públicas en materia de violencia hacia la mujer, para lo cual debieron haberse creado sistemas de registro de información y estadística, así como de monitoreo de políticas públicas.

Los datos disponibles ponen de manifiesto que la violencia doméstica y los femicidios en Panamá tienden a incrementarse. Los programas diseñados hasta ahora para eliminar la violencia contra la mujer no han tenido el impacto que se esperaba y es que en muchos casos han sido puntuales o coyunturales, parcelados, intermitentes y dirigidos a atender las manifestaciones y no las causas de la violencia. (Castroverde, 2019; Marco et al., 2015).

La violencia doméstica y contra la mujer es un fenómeno de naturaleza compleja. Se debe fortalecer el levantamiento y uso de la evidencia científica de manera oportuna y permanente, con datos desagregados que incorporen variables como etnicidad/raza, situación socio-económica, grado de escolaridad, características del núcleo familiar, territorio, entre otras, de tal manera que las soluciones propuestas consideren los factores intervinientes en las diferentes dimensiones de la realidad: social, económica, política, cultural y ambiental.

Los factores de riesgo deben ser analizados desde el punto de vista individual y también desde el contexto social. Los estudios han de ser longitudinales y no solo transversales, para tener una adecuada aproximación a las causas y consecuencias del problema y medir el impacto de las políticas (OPS, 2015). También es importante considerar el uso de métodos cuantitativos y métodos cualitativos.

Además del desarrollo de investigaciones, se requiere la formación de los funcionarios en la recopilación y análisis de datos, en la toma de decisiones con criterios fundamentados, en el diseño de políticas y programas integrales, y en la elaboración y uso de indicadores para la medición del impacto de la gestión.

Las intervenciones parceladas no solo no resuelven el problema sino que pueden tener efectos contraproducentes. Un ejemplo de ello lo aportan Hernández, Raguz, Morales, y Burga (2018) en su estudio sobre femicidios en Perú: “las estrategias que solo han aumentado la oferta de servicios exponen a las mujeres a más violencia cuando el sistema de justicia no es efectivo” (p 96).

La violencia contra la mujer tiene costos muy elevados; dentro de los costos directos pueden incluirse los servicios de salud, de acceso a la justicia y de atención a las víctimas. Supone costos también “para las sobrevivientes, las familias, los empleadores y la

sociedad en general, en razón de la pérdida de productividad y las consecuencias psicosociales negativas para las mujeres y sus hijos” (OPS, 2015, p 8).

Adicionalmente hay costos que no se pueden reponer o compensar, constituyen violaciones a los derechos humanos, cuyas consecuencias destruyen y amenazan el bienestar de la humanidad. La estimación de años de vida potencialmente perdidos (AVPP) por muerte prematura (en caso de femicidio) y años de vida saludable perdidos (por exposición a la violencia), pueden ayudar a comprender la magnitud del problema (Hernández et al., 2018).

Invertir en investigación y en prevención no sólo es económicamente más rentable, sino que contribuirá de manera sustancial a la toma de decisiones para el diseño, ejecución y evaluación de políticas y planes integrales contextualizados y efectivos, que garanticen al derecho a una vida libre de violencia.

Las políticas públicas basadas en evidencia científica contribuyen a dirigir la inversión social con criterios de sostenibilidad, mejorar la gestión pública y privada, lograr mayores niveles de satisfacción de la población en la atención de sus necesidades, y a empoderar a los sectores más vulnerables para alcanzar el desarrollo con equidad.

La violencia doméstica y contra la mujer no es un mal necesario e inevitable; es una violación de los derechos humanos y exige acciones contundentes para generar los cambios sociales que se requieren.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Batista, D. (2018) *Crímenes de Odio: El femicidio en Panamá*. Panamá: Defensoría del Pueblo.

Bott S, Guedes A, Ruiz-Celis AP, y Mendoza JA. (2019). *Intimate partner violence in the Americas: a systematic review and reanalysis of national prevalence estimates*. Panam Salud Pública. 43. Recuperado el 3 de diciembre de 2019 de: <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/50485/v43e262019.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

Castroverde, M. (2019) *El femicidio y otros delitos de violencia contra la mujer*. Panamá: Autor. ISBN: 978-9964-13-057-4.

Código Penal de la República de Panamá. Adoptado por la Ley 14 de 2007, con las modificaciones y adiciones introducidas por la Ley 26 de 2008, la Ley 5 de 2009, la Ley 68 de 2009 y la Ley 14 de 2010. Gaceta Oficial Digital 26519, de fecha lunes 26 de abril de 2010. Recuperado el 2 de diciembre de 2019 de https://www.oas.org/juridico/mla/sp/pan/sp_pan-int-text-cp.pdf

Declaración y Programa de Acción de Viena. Adoptada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. (1983, Junio 25). Recuperado el 7 de diciembre de 2019 de: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>

Decreto Ejecutivo 100 de 20 de abril de 2017. Que reglamenta la ley 82 de 24 de octubre de 2013, que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer. Panamá. Gaceta Oficial 28262-A.

Hernández, W.; Raguz, M.; Morales, H. y Burga, A. (2018) *Femicidio: Determinantes y evaluación del riesgo. Informe Final (PMMA2AN58-135)*. Lima, Perú. [Documento en línea] Recuperado el 26 de diciembre de 2019 de https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/ul_-_femicidios_determinantes_y_evaluacion_de_riesgo.pdf

Herrera, L., Montenegro, M., Venado Venado, T., Torres-Lista, V. y Pitti, S. (2019) *Factores intervinientes del femicidio en Panamá: en mujeres indígenas Ngäbe Buglé y Afrodescendientes*. Panamá: CENICS. ISBN 978-9962-13-202-8.

Instituto Nacional de la Mujer (2019). *VII Informe Nacional Clara González. "Situación de la Mujer en Panamá 2014-2016"*. Panamá: Gobierno de la República de Panamá y PNUD. Recuperado el 25 de noviembre de 2019 de <https://inamu.gob.pa/informe-nacional-clara-gonzalez/>

Ley 38 del 10 de julio de 2001. Que reforma y adiciona artículos al Código Penal y Judicial, sobre violencia doméstica y maltrato al niño, niña y adolescente, deroga artículos de la ley 27 de 1995 y dicta otras disposiciones. Panamá. Gaceta Oficial 24350.

- Ley 4 de 22 de mayo de 1981, por la cual se aprueba la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Panamá. Gaceta Oficial 19331.
- Ley 82 de 24 de octubre de 2013. Que adopta las medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer. Panamá. Gaceta Oficial 27403.
- Ley N° 12 de 20 de abril de 1995. Por la cual se aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem Do Pará”. Panamá. Gaceta Oficial 22768.
- Marco, Y., Barsallo, M de; Terán, A; Mendoza E. y Coba, E (2015) *Estudios sobre los nudos interinstitucionales, conductas y actitudes que obstaculizan la efectiva implementación de la normativa en violencia doméstica y sexual, y poblaciones más vulnerables*. Panamá: Instituto de la Mujer.
- Méndez Illueca, H. (2019) (recopiladora). *Legislación relativa a las mujeres*. Panamá: Defensoría del Pueblo.
- Ministerio Público de Panamá (2014-2019). *Estadísticas judiciales*. Recuperado el 12 de diciembre de 2019 de <https://ministeriopublico.gob.pa/estadisticas-judiciales/>
- Moreno, I.; Santamaría, A.; Herrera, V.; Gómez, B.; De León, R; Sandoval, I. et al. (2018). *Violencia contra la mujer en Panamá*. Panamá: Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud. Recuperado el 25 de noviembre de 2019 de <http://www.gorgas.gob.pa/aplicaciones/revistanoindexadas/pdf/28%20Informe%20de%20Violencia%20Contra%20la%20Mujer%20en%20Pm%C3%A1%202018.pdf>
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019, noviembre) *La medición del femicidio o femicidio: desafíos y ruta de fortalecimiento en América Latina y el Caribe*. [Folleto digital]. Recuperado el 25 de noviembre de 2019 de

https://oig.cepal.org/sites/default/files/femicidio_web.pdf?utm_source=CiviCRM&utm_medium=email&utm_campaign=20191125_oig_femicidio

Organización Panamericana de la Salud (2015). *La violencia contra la mujer. Estrategia y plan de acción sobre el fortalecimiento del sistema de salud para abordar la violencia contra la mujer*. Recuperado el 15 de diciembre 2019 de <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2015/estrategiavaw.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2017) *Comparación de las políticas sobre violencia doméstica en América Latina: penalización, empoderamiento de víctimas y rehabilitación de agresores*. Cuaderno n°3 - Igualdad de Género. Recuperado el 28 de noviembre de 2019 de https://www.undp.org/content/dam/el_salvador/docs/womempow/CuadernoGenero3_SP.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y ONU Mujeres (2017) *Del Compromiso a la Acción: Políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe 2016*. Documento de análisis regional. Panamá: autores. Recuperado el 7 de diciembre de 2019 de: <https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Empoderamiento%20de%20la%20Mujer/UNDP-RBLAC- ReporteVCMEspañol.pdf>

Resolución N° 07/14 CONVIMU de 12 de diciembre de 2014. Que adopta el Reglamento Interno del Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer (CONVIMU). Recuperado el 7 de diciembre de 2019 de: <https://inamu.gob.pa/comite-nacional-contra-la-violencia-en-la-mujer/>

Sáenz, J. (2019) *El Femicidio y su relación con los delitos de violencia doméstica y acoso sexual*. Panamá: Editorial Jurídica Pujol, S.A.