

# **SISTEMATIZACIÓN DE LA INCIDENCIA DE CLADEM EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EN LA JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL SOBRE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES**



Con el apoyo de:



*Ministry of Foreign Affairs*

**SISTEMATIZACIÓN DE LA INCIDENCIA  
DE CLADEM EN LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS Y EN LA JURISPRUDENCIA  
INTERNACIONAL SOBRE VIOLENCIA  
CONTRA LAS MUJERES**

© Comité de América Latina y el Caribe  
para la Defensa de los Derechos de las  
Mujeres – CLADEM

Programa de Monitoreo  
Apartado Postal 11-0470, Lima - Perú  
Telefax: (51 1) 463-5898  
Email: [monitoreo@cladem.org](mailto:monitoreo@cladem.org)  
Página web: [www.cladem.org](http://www.cladem.org)

Primera edición, elaborado Diciembre 2014  
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca  
Nacional del Perú N° 2015-02346

**Elaboración**

Analía Aucía  
CLADEM Argentina

**Coordinación y edición**

Zobeyda A. Cepeda Peña  
Responsable del Programa de Monitoreo

**Corrección de estilo**

Cecilia Heraud Pérez

**Diseño y diagramación**

Jorge Maza Milla

**Coordinación de edición**

Rosario Cabana Pineda

La presente publicación ha sido posible gracias al apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda a través del proyecto FLOW. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del CLADEM y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vistas del Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda.

# Capítulo 1

## Descifrando las violencias contra las mujeres basadas en el género

### Los tratados de derechos humanos

El paradigma conceptual desde el cual se enfoca la presente sistematización responde a los criterios establecidos en las normativas y jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos, en particular de derechos humanos de las mujeres y, en relación con ello, a las teorizaciones que realizan los documentos oficiales de los organismos de NNUU y de la OEA. También en este trabajo se recurre al apoyo de algunos planteos teóricos señalados por feministas que trabajan la violencia contra las mujeres, que permiten explicar las manifestaciones de violencia actuales y sus relaciones con las violencias estructurales que han estado presentes en nuestra cultura desde tiempos inmemoriales.

Dentro del campo de los derechos humanos consagrados en normativas específicas que protegen a las mujeres, este trabajo aborda el *derecho a una vida libre de violencia* consagrada en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará - CBDP) de 1994 y cuyos desarrollos conceptuales, interpretativos y ampliatorios encontramos en los documentos oficiales emitidos por organismos de la OEA, en particular por los órganos que monitorean su cumplimiento. En relación con este derecho también se considera inclusivo del derecho a una vida libre de violencia, el derecho a verse libre de discriminación enunciado en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)<sup>1</sup> del sistema de NNUU, 1979.

Existen muchos documentos internacionales, declaraciones, programas de acción, etc., que orientan las políticas que deben seguir los Estados a fin de eliminar las violencias contra las mujeres y que son consecuencia de la necesidad de evaluar, monitorear y realizar seguimientos a las obligaciones contraídas por aquellos. Para la definición del marco conceptual que orienta esta investigación, se han tomado en

---

<sup>1</sup> Así como su Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

consideración los lineamientos de documentos e informes emitidos por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) de la OEA, diversos consensos resultantes de Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y declaraciones emitidas en el marco de Foros Hemisféricos y de Sesiones del Comité de Expertas (CEVI) del MESECVI.

Como lo sostiene la CBDP, considerando que las diversas formas de violencias que se ejercen contra las mujeres (niñas, adolescentes y adultas), impiden y anulan el ejercicio de todos los derechos humanos –civiles, políticos, económicos, sociales y culturales–, esta sistematización adopta una perspectiva feminista que asume que el logro de la igualdad entre los géneros resulta un camino ineludible en la profundización de los procesos democráticos. Todas las mujeres, cualquiera sea su condición, tienen derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de los derechos humanos y a las libertades que de ellos se derivan, dado que lo contrario imposibilita el desarrollo de sus capacidades y de su autonomía y, en consecuencia, limita su participación en las esferas pública, económica, social y política. La CBDP advierte que **“la eliminación de la violencia contra las mujeres es condición para el desarrollo igualitario”** y ello es así desde el momento en que las diversas formas de violencias basadas en el género limitan la participación de las mujeres en todos los ámbitos y se la considera un grave obstáculo para el pleno y completo desarrollo sustentable y el bienestar humano.

Para interpretar algunos de los alcances generales y consecuencias de las violencias contra las mujeres, se tomaron como referencia ciertas premisas señaladas en el Preámbulo de la CBDP. Una de ellas es la consideración que **“la violencia contra las mujeres constituye una violación de los derechos humanos”**. En 1993 la Declaración de Viena, emergente de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, había reconocido que los derechos de la mujer y de la niña forman parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales, entre ellos el derecho a vivir sin violencia. Una vida sin violencias es condición necesaria para que se efective la igualdad entre varones y mujeres, poniéndose de manifiesto que la interdependencia de los derechos humanos conlleva a la necesaria vinculación de las esferas civil, política, cultural, económica y social para eliminar los factores que posibilitan las violencias y las discriminaciones contra las mujeres. El reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una violación de derechos humanos implicó “que la violencia contra las mujeres considerada hasta entonces como un problema del ámbito privado, pasara a ser un tema público para prevenirlo, erradicarlo y sancionarlo”<sup>2</sup>. De esta manera, los Estados pasan a ser responsables de ejecutar políticas para prevenir, atender, sancionar y reparar las violencias contra las mujeres pero también deben

---

<sup>2</sup> “Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), MESECVI, 2014, pág. 16.

responder por las violaciones al derecho a verse libre de violencia, ya sea que las afectaciones al mismo provengan de los agentes estatales o sean toleradas por éstos o bien que las violencias sean cometidas por particulares.

Otra premisa relevante del Preámbulo de la CBDP es la que identifica el origen de las violencias contra las mujeres: la violencia se trata de **“una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”**. Las manifestaciones de violencias son un fenómeno universal y tienen lugar en todas las relaciones en las que se encuentren insertas las mujeres debido a la desigualdad estructural de género. “Esas relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres son producto de circunstancias histórico-sociales que legitimaron, tanto en el plano legal como social y cultural”<sup>3</sup> dichas violencias. Debido a la justificación histórica y naturalización cultural que ha recubierto siempre a las diversas formas de violencia y discriminación contra las mujeres, la respuesta de los Estados y de la comunidad internacional en general es lenta, y cada paso que se avanza en el reconocimiento formal o en la garantía de derechos está precedido de inmensos esfuerzos del activismo por parte del movimiento de mujeres y feministas del mundo, del ámbito regional y del local. Por ello, como bien señala la CBDP, la vida libre de violencia incluye *el derecho a ser libre de toda forma de discriminación y el derecho a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados y prácticas basadas en conceptos de inferioridad o subordinación*.

Otro de los enunciados de la CBDP es que **“la violencia contra la mujer trasciende todos los sectores sociales”**, lo cual significa que las violencias atraviesan las distintas clases sociales, grupos culturales o étnicos, sectores económicos, niveles educacionales, edades, creencias religiosas, condición sexual o de género, etc. Si bien esto es cierto, también lo es que las formas que asumen las violencias o las posibilidades de respuesta a las mismas, varían de acuerdo a los contextos temporales, sociales, económicos, políticos y sociales, es decir, hay condiciones que se entrecruzan con la categoría de género que generan mayores posibilidades de vulnerabilidad y discriminación. En este sentido, los organismos internacionales han señalado que hay condiciones que generan contextos de mayor vulnerabilidad respecto del recrudecimiento de las violencias que viven las mujeres. Así por ejemplo, se encuentran las mujeres indígenas, migrantes, refugiadas o desplazadas; mujeres discapacitadas, ancianas o niñas; mujeres que viven en condiciones de pobreza; mujeres afectadas por conflictos armados; mujeres que ejercen la prostitución; mujeres privadas de libertad; mujeres viviendo con VIH/SIDA; mujeres lesbianas o bisexuales, etc. La perspectiva de interseccionalidad atraviesa todas las acciones que lleva adelante el CLADEM, reconociendo la diversidad cultural, étnica, de nacionalidad, sexual y social

---

<sup>3</sup> Ídem.

para el pleno ejercicio y disfrute de los derechos humanos de las mujeres. Cuando las políticas estatales no reconocen las diversas categorías o condiciones que recorren la vida de las mujeres en los programas, planes o proyectos que ponen en marcha los Estados, se generan discriminaciones o abordajes parcializados de la atención de las violencias contra las mujeres que, a largo plazo, dan respuestas fragmentadas, insuficientes y que muchas veces reproducen los contextos que hacen posibles las VCM.

Para superar las desigualdad de poder en el campo de “la reproducción, la sexualidad, la economía y la ciudadanía, las mujeres no deben ser vistas como víctimas ni tampoco como salvadoras”<sup>4</sup>, sino como personas con la posibilidad de ejercer diversos roles en condiciones de igualdad con los varones.

### **La perspectiva feminista**

La observación de Barrère Unzueta acerca de que la violencia contra las mujeres es un asunto político resulta sumamente movilizadora, no tanto por la observación en sí sino por su argumentación. Ella sostiene que la violencia adquiere el estatuto de “política”, no tanto por su presencia en la agenda política-legislativa de los Estados, de la comunidad internacional, sino por el hecho de que para llegar a ingresar en las agendas, el movimiento y los estudios de mujeres ha teorizado sobre la violencia otorgándole un significado político, en tanto pone en cuestión el poder establecido en favor de los varones. Así, una vez que la violencia contra las mujeres, conceptualizada como estructura de dominio-subordinación, ingresa en la agenda política “supone una auténtica revolución en la cultura jurídica”<sup>5</sup>.

El movimiento de mujeres a nivel mundial desde hace largo tiempo, a través de una praxis jurídico-feminista, viene conquistando derechos que se expresan en el plano formal con claras consecuencias en la materialidad de la vida de las mujeres. Ya las activistas del siglo XVIII apelaron a lo jurídico para incluir a las mujeres en la categoría de sujeto de derecho, utilizando los propios fundamentos del derecho nacido de las exigencias del nuevo régimen económico capitalista. El reconocimiento político-jurídico conquistado por las mujeres, en tanto sujetos iguales en cuanto a

<sup>4</sup> Abracinskas, Lilián y López Gómez, Alejandra. “La contribución del movimiento de mujeres de América Latina y el Caribe en el proceso de implementación del programa de acción de la CIPD”. En: “América Latina: avances y desafíos de la implementación del Programa de Acción de El Cairo, con énfasis en el período 2004-2009. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)”.

<sup>5</sup> Barrère Unzueta, María Ángeles. “Género, discriminación y violencia contra las mujeres”. En: Laurenzo, Patricia, Maqueda, María Luisa, Rubio, Ana. Género, violencia y derecho. Editores del Puerto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009, pág. 27.

la titularidad de derechos, es el que permite la reformulación de la idea de sujeto moderno en cuyo origen se vislumbran claramente las marcas de género, etnia y clase –masculino, blanco-occidental y propietario<sup>6</sup>. Tal como sugiere Femenías, las mujeres no le dan fuerza a sus prácticas y discursos desde un sentido de individualidad, por el contrario, generar modos de subjetividad filosófica y política sólo sería posible analizando las relaciones de poder que constituyen lo masculino como dominante y lo femenino como subordinado. Así, sostiene la autora que el sujeto formal no es un punto de llegada, sino más bien un punto de partida que permite su reformulación en el interior de sí<sup>7</sup>. Retomando las ideas de Barrère Unzueta, si la significación de la violencia tiene un sentido político y su ingreso en las normativas en términos de mandato de erradicación de la violencia contra las mujeres revoluciona la cultura jurídica, del mismo modo también aparece como revolucionario el reconocimiento de la igualdad ante la Ley y la no discriminación en el goce de los derechos y en el acceso a los sistemas de justicia. En este sentido, nos hacemos eco de las palabras de Femenías cuando sugiere que “la fórmula de igualdad de derechos ante la Ley es portadora de un mensaje de verdadera transformación ética de la sociedad”<sup>8</sup>.

Esta transformación ética que produce la idea de igualdad y de no discriminación basada en el género, tiene relación con la lógica productora de los sujetos, la cual históricamente ha considerado el cuerpo de las mujeres como *el cuerpo otro*. De allí se comprende que esta manera de dar formato a lo femenino haya sido la condición de exclusión de la mujer en los órdenes político, jurídico y social. En relación con la construcción desigual –no sólo diferenciada– de las subjetividades e identidades de género femeninas y masculinas, tomamos de Segato el señalamiento respecto de que la subjetividad de los hombres se asienta en la “capacidad de dominar y de exhibir prestigio”; y es allí, “en esa posición jerárquica, que llamamos “masculinidad”, donde su sentido de identidad y humanidad se encuentran entramados”. Existe una economía de poder de la cual dan cuenta, por ejemplo, los rituales de iniciación masculina, los mitos de creación, que está “basada en la conquista del estatus masculino mediante la expurgación de la mujer”, su circunscripción dentro de los límites que la moral tradicional le destina y la construcción de “lo femenino” como algo maldito tanto en la vida política como en la psique de los hombres<sup>9</sup>.

Sin embargo, la existencia de normativas nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de recomendaciones que los organismos internacionales hacen a los Estados, no son suficientes para desmontar las relaciones violentas y de

<sup>6</sup> Ver también Femenías, María Luisa. Sobre sujeto y género. (Re) Lecturas feministas desde Beauvoir a Butler. Prohistoria. Segunda edición revisada y aumentada. Rosario, 2012, pág. 61.

<sup>7</sup> *Ídem*, págs. 59 y 60.

<sup>8</sup> Femenías, María Luisa. Sobre sujeto y género. (Re) Lecturas feministas desde Beauvoir a Butler. Op. cit., pág. 177.

<sup>9</sup> Segato, Rita. Las estructuras elementales de la violencia. Universidad Nacional de Quilmes, 2003, pág. 145.

discriminación hacia las mujeres<sup>10</sup>. Segato, en su trabajo *Las estructuras elementales de la violencia*, llama la atención respecto de la ineficacia de la ley para, por su sola existencia, cambiar la conciencia social y las maneras de relación entre los sexos con el fin de eliminar la violencia. Señala que tanto el turismo sexual, como la explotación de niñas, niños, los femicidios<sup>11</sup> “no muestran indicios de ceder ante la andanada legislativa”. Por un lado tenemos la ley, que se pretende igualitaria, pero detrás de ésta, del *contrato igualitario* aparece “el sistema de estatus que ordena el mundo en géneros desiguales, así como en razas, minorías étnicas y naciones desiguales”<sup>12</sup>. Así también, Varela explica que “el discurso misógino, es decir, el odio, rechazo, aversión y desprecio de los hombres hacia las mujeres y, en general, hacia todo lo relacionado con lo femenino, permanece aún impregnando buena parte de la sociedad mundial”<sup>13</sup>. En términos de Segato podríamos indicar que unos de los grandes desafíos para erradicar la violencia que tenemos por delante, reside en que la violencia es una dimensión “inherente en la propia dinámica tradicional de género, prácticamente inseparable de la estructura misma, jerárquica, de esa relación”<sup>14</sup>. La violencia hacia las mujeres es un instrumento fundamental que ha posibilitado la propia construcción de la desigualdad; es decir, la violencia le es inherente a la cultura patriarcal, es “un elemento esencial para levantar la estructura sobre la que edificar la sociedad”<sup>15</sup>, de ahí que se comprenda cómo la violencia se ha perpetuado a lo largo del tiempo. Es la repetición del ciclo de la violencia la que permite que el sistema se reproduzca: la cultura hace un esfuerzo por restaurar permanentemente la economía simbólica que organiza “la relación entre los estatus relativos de poder y subordinación representados por el hombre y la mujer como íconos de las posiciones masculina y femenina”<sup>16</sup>.

Femenías y Soza Rossi hacen una lectura de las condiciones económicas actuales y tratan de entrecruzar algunas variables acerca de las posiciones masculinas y femeninas en relación con la incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo. Entienden que la globalización y la crisis económica mundial han llevado a muchos varones a mantener condiciones precarias de trabajo “desposeyéndolos de una imagen de sí configurada mayormente a partir del varón proveedor decimonónico

<sup>10</sup> Varela, Nuria. “La nueva misoginia”. Revista Europea de Derechos Fundamentales. Núm. 19/1er Semestre 2012, pág. 40.

<sup>11</sup> En el presente documento, se usará indistintamente femicidio y feminicidio según las conceptualizaciones diferentes que toman en cada país, y en virtud de que no hay consenso en las organizaciones de mujeres sobre el uso de los términos.

<sup>12</sup> Segato, Rita. Op. cit., pág. 137.

<sup>13</sup> Varela, Nuria. “La nueva misoginia”. Op. cit, pág. 40.

<sup>14</sup> *Ídem*, pág. 133.

<sup>15</sup> Lorente Acosta, Miguel. “¡Me alegro de reconocerte! Juventud, identidad y violencia de género”. Revista de Estudios de Juventud. N.º 86, septiembre 9. Juventud y violencia de género, Ministerio de la Igualdad, Gobierno de España, pág. 24.

<sup>16</sup> Segato, Rita. Op. cit., pág. 146.

y del sistema de valores y preconceptos que lo acompañan”<sup>17</sup>. La idea del varón en tanto proveedor que subyace en el modelo contractualista, queda desconfigurada con el actual orden económico y social mundial, el cual presenta mayores efectos de exclusión en América Latina. Es así como la crisis actual deja por fuera del pacto a muchos varones, quienes quedan marginalizados, sintiéndose inferiorizados por la supresión del rol de abastecedor económico de la familia, con el consiguiente prestigio que otorga ese rol, en tanto permite el acceso a los bienes materiales. De este modo se sienten en posiciones similares a las femeninas, es decir en posiciones desjerarquizadas. Según la hipótesis de las autoras, el abandono de los lugares privilegiados y dominantes “es leída como el desplazamiento de los varones de sus espacio-tiempos históricamente tradicionales naturalizados debido a “la irrupción de las mujeres” en la esfera pública”<sup>18</sup>. Ellas sostienen que la inclusión social, económica y política que las mujeres han logrado en las últimas décadas ha abierto una “herida narcisista” al patriarcado moderno, que se descarga en mayor violencia cruenta contra las mujeres como estrategia de reafirmación de identidad patriarcal”. De esta forma se posibilitaría la redefinición y el reacomodamiento de los varones estructuralmente más débiles, en relación con su reconocimiento económico o identitario.

Femenías y Soza Rossi se preguntan por lo que le ocurre a los varones frente a la merma de las garantías de dominio compartido según los términos del contrato social, con “la pérdida de los privilegios naturales”. Los varones se sentirían resentidos por la pérdida del goce del estatus conquistado en la modernidad, razón por la que reformulan la manera de imponer la jerarquía patriarcal “inaugurando nuevas formas colectivas de sometimiento de las mujeres”<sup>19</sup>.

Estas formas de sometimiento, de construcción de cuerpos disciplinados o a cuyo disciplinamiento en los roles de género *perdidos* se pretendería, en definitiva, estas nuevas formas de violencia “se están extendiendo siguiendo unos patrones nuevos que coexisten con los antiguos”<sup>20</sup>. Sin embargo, tal como se ha adelantado, el sistema de dominación masculina conocido como “patriarcado” no es el único elemento que debemos ponderar a la hora de comprender las violencias contra las mujeres y sus actuales formas de recrudecimiento o las nuevas formas en que las mismas se manifiestan. Antes hablamos de la necesaria intersectorialidad que debemos poner en perspectiva para comprender el complejo entramado de las violencias basadas en el género, pero la dominación patriarcal se entrecruza con otros elementos que posibilitan las extremas formas de violencias sexuales, femicidios,

<sup>17</sup> Femenías, María Luisa, Soza Rossi, Paula. “Poder y violencia sobre el cuerpo de las mujeres”. Sociologías, Porto Alegre, año 11, N.º 21, enero/junio 2009, pág. 50.

<sup>18</sup> Femenías, María Luisa, Soza Rossi, Paula. Op. cit., pág. 50. Las comillas pertenecen a las autoras.

<sup>19</sup> *Ídem*, pág. 62.

<sup>20</sup> Cobo, Rosa. Hacia una nueva política sexual. Las mujeres ante la reacción patriarcal. Madrid, Los Libros de La Catarata, Madrid, 2011, pág. 145.

explotación laboral y sexual, exclusión social y política, inaccesibilidad absoluta a los sistemas de justicia, etc. Según Cobo, el patriarcado sería la “causa primera”, aunque no permite explicar ni dar cuenta de las nuevas formas de violencia extrema y cruenta contra las mujeres, de tal manera que resulta “imprescindible identificar los procesos y relaciones sociales que se están gestando desde hace algunos años (...) ciertas formas de violencia adquieren rasgos específicos en función de los contextos culturales, raciales o de clase en que tienen lugar”<sup>21</sup>. Para Segato la violación sexual tiene una fuerte carga simbólica en tanto sería sentido, pensado por los varones como crimen moralizador: el desacato de las mujeres a los mandatos tradicionales, la adquisición de cada vez mayor autonomía, la ampliación de derechos de la ciudadanía, vendría a castrar al violador “que restaura el poder masculino y su moral viril en el sistema colocándola en su lugar relativo mediante el acto criminal que comete”<sup>22</sup>. En la misma línea reflexiva pareciera encontrarse la interpretación de Cobo respecto de que en las actuales formas de violencia de género contra las mujeres “no se juega sólo la propiedad de la mujer “propia”, sino la de las mujeres como genérico propiedad de los varones”<sup>23</sup>. Para la autora el patriarcado y el capitalismo en su nueva versión intentan *renovar sus pactos*, ambos crean y recrean “nuevas servidumbres de las mujeres para aumentar el beneficio del capital y para mantener lo más intacta posible la dominación masculina”<sup>24</sup>. Su tesis es que hay diferentes procesos sociales iniciados a fines de los sesenta que permitieron a las mujeres incursionar y ocupar espacios tradicionalmente masculinos, “espacios que han reforzado su libertad e igualdad entre unos y otras, aun en contextos de fuertes ambivalencias” y, esto es lo que genera, de manera reactiva contra las mujeres, “los brotes de violencia extrema en todo el mundo”<sup>25</sup>.

Compartimos estas aproximaciones teóricas y ciertos aspectos de las hipótesis enunciadas por las autoras, lo cual nos hace concluir que las conquistas formales de igualdad, equidad y no discriminación deben estar acompañadas de políticas públicas y políticas culturales de transformación profunda de las relaciones entre los géneros. Es imprescindible que las acciones estatales lleguen a comprender que la violencia contra las mujeres es estructural, constituye un elemento pilar de las relaciones sociales, producto de la posición jerarquizada en la cual se han construido binariamente los sexos o géneros: mujer-varón o femenino-masculino, no son constructos o pares en condiciones de igualdad política-jurídica; por el contrario, la violencia, la discriminación de las mujeres están presentes ya en el origen mismo de la conceptualización de las identidades genéricas: mientras lo masculino ha funcionado

---

<sup>21</sup> *Ídem*, pág. 147.

<sup>22</sup> Segato, Rita. Op. cit., pág. 139.

<sup>23</sup> Cobo, Rosa. Op. cit., pág. 144.

<sup>24</sup> *Ídem*, pág. 168.

<sup>25</sup> *Ídem*, pág. 166.

como paradigma de lo humano, de la racionalidad, de la fuerza, del quehacer político y económico, las mujeres han quedado relegadas históricamente, en condiciones de segunda categoría en tanto individuos, por su asociación *natural* a las representaciones de sentimentalidad, debilidad, y del quehacer reproductor y de cuidados de otros/as – pareja, hijo/as, personas ancianas o enfermas.

Existe una mirada y categorías bastante extendidas respecto de la comprensión de la VCM en varias investigaciones académicas, en algunos reportes de organismos internacionales, pero sobre todo, en los diversos planes, programas y leyes que integran las políticas públicas de los Estados de la región que centralizan las violencias contra las mujeres en sus manifestaciones física, psíquicas, sexuales y, eventualmente, económicas. Sin lugar a dudas estas formas de violencia son graves y sus manifestaciones, o muchas de ellas, se han recrudecido en las últimas décadas, tal como lo hicimos notar párrafos arriba. En la base de todas ellas, sustentándolas, existe una forma de violencia imperceptible que es la violencia simbólica. En términos de Femenías, “la violencia física es el *emergente excesivo* de una violencia estructural más profunda, que en parte la invisibiliza”<sup>26</sup>. Esa violencia estructural refiere a un “orden simbólico pre-dado” el que, respecto de las mujeres, en tanto condición de género, constituye esa forma de violencia simbólica que “resuelve su *eficacia en violencia física*”<sup>27</sup>. No resultan más graves las manifestaciones materiales de las violencias contras las mujeres, en todo caso, ellas pueden resultarnos más aborrecibles, más repudiables precisamente, menos tolerables por conformar ese “emergente excesivo”. Consideremos este ejemplo: la falta de autonomía económica de muchas mujeres por su asunción exclusiva de los roles de reproducción y de cuidado de la unidad doméstica –tareas no remuneradas– como parte del “mandato” de su identidad femenina (“orden simbólico pre-dado”) no les permite romper o salirse de la trama de relaciones violentas con su pareja, circunstancia que posibilita formas de violencia física, sexual, económica y psíquica. ¿Podemos hablar de “gravedad” en términos de que unas son más importantes o urgentes para ser abordadas por los Estados? ¿Cómo se resuelven las violencias físicas, sexuales, psíquicas, económicas, políticas, laborales, etc. si no se desmontan esos órdenes simbólicos que siguen adjudicando a mujeres y varones a lugares sociales diferenciados y excluyentes con claros privilegios de poder y económicos para los varones y todo ello sustentado en supuestas *esencias* identitarias femeninas y masculinas?

Por ello sostenemos que la violencia contra las mujeres es estructural y que debe leerse en términos de un continuum de violencia con diversas manifestaciones, algunas de las cuales nos resultan tolerables, aceptables y justificables, incluso en

<sup>26</sup> Femenías, María Luisa. Violencias cotidianas (en las vidas de las mujeres). Prohistoria Ediciones, Rosario, 2013, pág. 27. La cursiva pertenece a la autora.

<sup>27</sup> *Ídem*, pág. 77. La cursiva pertenece a la autora.

términos de “deseo”, como es la dedicación exclusiva a tareas no remuneradas ni reconocidas socialmente tales como la reproducción y todas las tareas que de ella se derivan en el orden familiar y doméstico. Otras resultan sencillamente intolerables para la conciencia y sensibilidad común, de mucho/as agentes estatales. ¿Cómo justificar en términos de “deseo” los femicidios de Ciudad Juárez? Sin embargo, esos femicidios son posibles porque las mujeres son vistas simplemente como *seres humanos* –no como sujetos de derechos– cuyos cuerpos no son cuerpos propios, cuerpos para sí, sino, como señalaba Cobo, las mujeres como un colectivo genérico resultan ser “propiedad de los varones”, y cada quien con su propiedad estaría habilitado a hacer lo que quiera. Este es uno de los componentes del orden simbólico pre-dado: las mujeres como seres humanos para *otros*: para el cuidado, para las tareas de beneficencia y de solidaridad, para la satisfacción sexual de los varones, para reproducir la especie humana, para *restaurar* con sus propios cuerpos, su vida y su sexualidad la “herida narcisista” provocada al patriarcado por la conquista de derechos por parte de las mujeres en las últimas décadas.

## CONCEPTUALIZACIONES DE LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES

Además de las normativas nacionales sobre VCM y la jurisprudencia internacional en la materia, nuestro principal marco de referencia para las conceptualizaciones de la violencia lo constituye la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

La CBDP define no sólo la VCM sino también los derechos que forman la contracara de las violencias: el derecho a la vida; el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; el derecho a la libertad y a la seguridad personales; el derecho a no ser sometida a torturas; el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona; el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley; el derecho de acceso a la justicia; el derecho a libertad de asociación; el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones; el derecho a una educación libre de estereotipos y conductas patriarcales; a la equidad de acceso al empleo con igual retribución por las mismas tareas que realizan los hombres; a ser protegidas por los Estados en tiempos de conflictos armados internacionales o internos; entre otros.

Las violencias contra las mujeres pueden ser enunciadas de manera específica o bien con cierta amplitud de acuerdo al tipo de daño que provoque, a los espacios donde se perpetre o, de acuerdo a los derechos humanos, que vulnere y que estén en estrecha interdependencia con el derecho a verse libre de violencias.

Las modalidades y tipos de violencias en la vida de las mujeres que cercenen o limiten sus campos de acción, son enunciadas de acuerdo a una caracterización realizada a los fines de esta sistematización y de ningún modo pretende ser taxativa. Acordamos con el enunciado de la CBDP cuando define que *violencia contra las mujeres es aquella que está basada en el género* o que las afecta desproporcionadamente, es decir, no cualquier violencia que tenga como destinataria a una mujer es violencia de género.

Sujetos que pueden perpetrar las violencias. Las violencias contra las mujeres pueden consistir en acciones, conductas, omisiones perpetradas por: a) el Estado a través de políticas públicas o legislativas activas o por la omisión de las mismas; b) agentes estatales que, en ocasión de sus funciones, perpetren o toleren cualquier forma de VCM; c) cualquier particular.

Ámbitos. En cuanto a los espacios o ámbitos en los cuales se despliegan las distintas violencias contra las mujeres, para este trabajo tomamos el marco formulado en el art. 2 de la CBDP:

“a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b) que tenga lugar en la comunidad”. Si bien, esta demarcación ameritaría algunas reflexiones críticas, a los efectos de este trabajo, nos ceñimos a esa distinción, la cual es la que se corresponde también con el entendimiento existente en la mayor parte de las normativas en la materia.

En consecuencia, las VCM pueden perpetrarse:

a) En el marco de relaciones familiares o de círculos o relaciones interpersonales afectivas de cualquier índole, sean o no convivientes, con independencia del espacio físico donde ésta ocurra. Incluye las relaciones vigentes o finalizadas. Esta forma de violencia suele identificarse en la mayoría de las legislaciones como “violencia familiar o doméstica”, término que ha sido cuestionado por el MESECVI<sup>28</sup> debido a que incluye relaciones que no encuadran en lo que el derecho privado entiende por relaciones familiares, tales como los noviazgos o las relaciones ya finalizadas. Sin embargo, cuando en este trabajo se hable de “violencia familiar” se entenderá a la misma como una forma de violencia

<sup>28</sup> “Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), MESECVI, 2014, pág. 23. “En esta línea de pensamiento es importante retomar el concepto amplio de familia utilizado por la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias, quien señala que abarca las relaciones de pareja e interpersonales, incluidas las parejas que no viven juntas, las ex parejas y los trabajadores domésticos”.

habilitada o posibilitada por las relaciones de parentesco, afectivas cualquiera sea el carácter legal o la perdurabilidad de las mismas. Lo que la incluye dentro de esta categoría de violencia es la relación o vínculo interpersonal de tipo afectivo que existe o existió entre una mujer y un varón.

b) En cualquier otro tipo de relación, vínculo que tenga lugar en la comunidad o espacios públicos, situaciones o contextos donde concurren y participan las mujeres y que involucre a cualquier persona como perpetradora de la violencia. Se toma el concepto utilizado por el MESECVI al denominarla “Violencia en la comunidad”<sup>29</sup>.

Responsabilidad estatal. En ambos espacios en los que se perpetran las violencias contra las mujeres, el Estado puede promoverlas por acción u omisión, puede tolerarlas directa o indirectamente, puede perpetrarlas a través de políticas públicas o a través de la acción u omisión de agentes estatales, cualquiera sea su rango o función.

Según ha señalado el MESECVI, los Estados son responsables también por actos privados “si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas”, entendiendo que esas formas de violencia implica que son toleradas por el Estado<sup>30</sup>. La definición de la violencia no está dada por el espacio físico donde se perpetra sino por las relaciones de poder existentes y la naturaleza de las relaciones interpersonales de las mujeres con quienes ejercen las violencias<sup>31</sup>.

Tal como se desprende de numerosas legislaciones nacionales y documentos oficiales de los organismos internacionales, las violencias contra las mujeres se han expresado históricamente y se manifiestan en la actualidad de múltiples formas interrelacionadas. Varían los contextos y las condiciones que rodean a las mujeres que las padecen. Si bien la CBDP se refiere a la violencia física, sexual y psicológica, no existe un listado acabado de las expresiones que asume la VCM sino que, por el contrario, los Estados deben ir adecuando sus legislaciones y proteger a las mujeres de las violencias en la medida en que éstas van siendo reconocibles y se reclama

<sup>29</sup> *Ídem*, pág. 24.

<sup>30</sup> “Conforme la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un Estado es responsable por violación de derechos humanos cometida entre particulares cuando no ha adoptado medidas de prevención y protección pese a tener conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y esté en posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo”, *ídem*, pág. 25.

<sup>31</sup> “Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), MESECVI, 2014, págs. 22 y ss.

la protección frente a las mismas. En este sentido, muchas legislaciones nacionales reconocen la violencia económica, patrimonial, moral, reproductiva, simbólica, etc.<sup>32</sup>.

La caracterización de los tipos de violencia y modalidades de VCM que se mencionan a continuación ha tomado buena parte de los desarrollos de la Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer elaborada por el MSECVI. Así también se ha tomado como referencia cierta legislación nacional<sup>33</sup>.

## **Violencias**

1. Física: cualquier forma de maltrato o agresión que afecte la integridad física y produzca dolor, daño, o riesgo de producirlo, en el cuerpo de la mujer. Su forma extrema es la violencia femicida.

2. Psicológica: aquella por la cual, a través de cualquier medio, se cause perjuicio a la salud psicológica, integridad psíquica, daño emocional, disminución de la autodeterminación y autoestima.

3. Sexual: cualquier acción que vulnere la integridad y libertad sexual de las mujeres. Incluye la violación dentro del matrimonio o de otras relaciones vinculares o de parentesco, la prostitución forzada, explotación, esclavitud, acoso, abuso sexual y trata de mujeres con fines de explotación sexual, la violencia que padecen las mujeres como resultado de su orientación sexual e identidad de género.

4. Simbólica: esta violencia transmite y reproduce la dominación, la desigualdad y la discriminación en las relaciones sociales en detrimento de las mujeres, naturalizando la histórica subordinación social. Involucra la reproducción por cualquier medio de patrones estereotipados, imágenes sexistas, actitudes y comportamientos tradicionales que atribuyen a las mujeres roles, actividades o funciones desjerarquizadas, inferiorizadas social, económica y políticamente. Todo ello perpetúa o favorece prácticas de violencia y discriminación.

<sup>32</sup> NNUU, en un documento reciente señala que “Es importante notar que la mayoría de estas u otras expresiones de violencia contra las mujeres no son nuevas, pero han adquirido mayor visibilidad debido a un mayor activismo de la sociedad civil, mayor cobertura mediática, mayor sensibilización y concientización social respecto de sus consecuencias y mayor número de denuncias. Sin embargo, también se percibe un aumento de la violencia contra las mujeres no sólo en cuanto a su magnitud, sino también en cuanto a su gravedad y ensañamiento, perpetuando de este modo las ya ancestrales relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres y forjando vínculos y ambientes violentos y nocivos”. PNUD-ONU Mujeres. El compromiso de los Estados: planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. 2013, pág. 17.

<sup>33</sup> Ley N.º 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales y Decreto reglamentario, de la República Argentina, sancionada en el año 2009 y reglamentada en el año 2010.

5. Económica y patrimonial: cualquier conducta o acción que ocasione un menoscabo en los recursos económicos o patrimoniales de la mujer. Incluye la perturbación de la posesión, tenencia o propiedad de sus bienes, la afectación de sus derechos patrimoniales, la limitación de los recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades, la restricción o control de sus ingresos, la percepción de un salario menor por igual tarea en el mismo lugar de trabajo.

6.- Institucional: es la que se ejerce en instituciones estatales, órganos públicos y por cualquier agente del Estado con independencia de su rango o función. Tiene por objeto o por resultado retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan acceso a los derechos consagrados en las normas en igualdad con los varones y, en particular, el acceso en condiciones de igualdad a los puestos de decisión en todos los poderes del Estado. También comprende la violencia y discriminación ejercida en los partidos políticos, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil.

7.- Laboral: aquella que discrimina a las mujeres en los ámbitos de trabajo públicos o privados y que obstaculiza su acceso al empleo, contratación, ascenso, estabilidad o permanencia o que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato u empleo en igualdad de condiciones con los varones. Es también discriminatoria la exigencia de cualquier requisito inherente a la pertenencia de género. El acoso sexual u hostigamiento psicológico o moral puede provenir tanto de niveles jerárquicos superiores, del mismo rango o inferiores.

8.- Contra la libertad reproductiva: toda acción u omisión que vulnere el derecho de las mujeres a decidir libre y responsablemente el número de embarazos o el intervalo entre los nacimientos y que puede provenir de personal de instituciones públicas o privadas de atención de la salud, o de cualquier particular con quien la mujer tenga vínculo afectivo o de empleadores/ as, entre otros. Incluye el no brindar el asesoramiento necesario o la provisión de todos los medios anticonceptivos, como así también negarse a realizar prácticas lícitas atinentes a la salud reproductiva cuando se estuviere obligado/a a ello.

9.- Obstétrica: aquella que ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, expresada en un trato deshumanizado, cruel, deshonroso, descalificador, humillante o amenazante, un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales. Involucra el contexto de la atención del embarazo, parto y postparto, ya sea a la mujer o al/la recién nacido/a, así como en la atención de complicaciones de abortos naturales o provocados, sean punibles o no.

**10. Mediática:** aquella ejercida a través de cualquier medio masivo de comunicación, que publique o difunda mensajes e imágenes estereotipadas que de manera directa o indirecta estimulen la explotación u objetualización sexual de las mujeres, inciten al odio o discriminación, promuevan la inferiorización, subordinación y dominación de las mujeres o la permanencia de las mismas en roles estereotipados y sexistas. Incluye también la utilización de mujeres, adolescentes y niñas en mensajes e imágenes pornográficas.

Varios documentos emanados de Naciones Unidas, cuya lectura ampliatoria se sugiere, explicitan las diversas conductas, comportamientos, costumbres, acciones y omisiones que comportan violencias contra las mujeres incluyendo los diversos ámbitos, la diferente calidad de sus perpetradores y las distintas condiciones en que se encuentran las mujeres. Así también desarrollan los derechos de las mujeres que se ven afectados por las violencias y la discriminación por razones de género. El último documento, que complementa documentos anteriores, es el producido recientemente por la Relatora Especial Sra. Rashida Manjoo<sup>34</sup> relativo a las “causas y consecuencias” de la violencia. También el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL ha producido un informe<sup>35</sup> que presenta una sistematización de las distintas conductas que lesionan el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias.

## **LOS ESTADOS Y LAS POLÍTICAS CONTRA LAS VIOLENCIAS**

Según la Relatora Especial, Sra. Rashida Manjoo, considerar la violencia contra las mujeres desde la perspectiva de la ciudadanía permite hacer énfasis en “la participación y actuación de las mujeres” en sus comunidades y, en consecuencia, pone al descubierto cómo la violencia de género obstaculiza que las mujeres gocen efectivamente de todos los derechos humanos “imprescindibles para ejercer la plena ciudadanía participativa”<sup>36</sup>. Así también, la perspectiva de la ciudadanía advierte a los Estados sus responsabilidades respecto de erradicar la VCM de manera integral,

<sup>34</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Rashida Manjoo (A/69/368), septiembre de 2014.

<sup>35</sup> CEPAL. Informe anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe (LC/G.2626), Santiago de Chile, 2014.

<sup>36</sup> “La violencia quebranta los derechos de las mujeres a la igualdad y a no ser discriminadas por razones de sexo o género, así como a la libertad y la seguridad de su persona, y el derecho a no ser sometidas a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. También obstaculiza el derecho de las mujeres a la igualdad en el seno de la familia. La experiencia o la amenaza de violencia hace que muchas mujeres sean reacias a abandonar sus hogares, lo que las priva de sus derechos a intervenir en la vida política, económica, social y cultural de su comunidad. Esto, a su vez, les impide ejercer su derecho a votar y a ocupar cargos públicos, a trabajar, a recibir una educación, a gozar de un modo de vida seguro y a acceder a la justicia y a la salud”. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Rashida Manjoo (A/69/368), septiembre de 2014.

tanto en el ámbito público como en el privado<sup>37</sup>. Una de estas responsabilidades gubernamentales se centra en lo que la CBDP formula “actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer” (art. 7 inc. b).

La Convención de Belém do Pará establece el deber de los Estados de actuar con la debida diligencia y tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer (art. 7 inc. e). Con ese fin, se obligan a establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos (art. 7 inc. f); como asimismo establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación (art. 7 inc. g).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe temático, de fecha 9 de diciembre 2011, sobre “Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica”, ha señalado que un acceso adecuado a la justicia no se circunscribe sólo a la existencia formal de recursos judiciales, además estos deben ser idóneos para investigar, sancionar y reparar las violaciones denunciadas<sup>38</sup>. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado jurisprudencialmente el deber de “la debida diligencia”:

“En casos de violencia contra la mujer las obligaciones generales establecidas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana se complementan y refuerzan para aquellos Estados que son Parte, con las obligaciones derivadas del tratado interamericano específico, la Convención de Belém do Pará. En su artículo 7 inc. b dicha Convención obliga de manera específica a los Estados Partes a utilizar la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. De tal modo, ante un acto de violencia contra una mujer, resulta particularmente importante que las autoridades a cargo de la investigación la lleven adelante con determinación y eficacia, teniendo en cuenta el deber de la sociedad de rechazar la violencia contra las mujeres y las obligaciones del Estado de erradicarla y de brindar confianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección”<sup>39</sup>. En otra sentencia ha señalado que la obligación de los Estados de adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia implica, entre otras cosas, “contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de

<sup>37</sup> *Ídem*.

<sup>38</sup> Disponible en: [www.cidh.oas.org/pdf%20files/MESOAMERICA%202011%20ESP%20FINAL.pdf](http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/MESOAMERICA%202011%20ESP%20FINAL.pdf)

<sup>39</sup> Caso Fernández Ortega y Otros vs. México. Sentencia 30 de agosto de 2010, párr.193.

prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia. Todo esto debe tomar en cuenta que en casos de violencia contra la mujer, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención de Belém do Pará<sup>40</sup>.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido además, que el deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales<sup>41</sup>.

El carácter estructural de los feminicidios, como expresión extrema de violencia contra la mujer, también ha sido reconocido por la Corte Interamericana en la sentencia de Campo Algodonero vs. México: “no se trata de casos aislados, esporádicos o episódicos de violencia, sino de una situación estructural y de un fenómeno social y cultural enraizado en las costumbres y mentalidades”. En la misma sentencia, refiriéndose al informe de México producido por el Comité CEDAW, la Corte afirmó que estas situaciones de violencia están fundadas “en una cultura de violencia y discriminación basada en el género”<sup>42</sup>.

Como se mencionó anteriormente, al tener la violencia contra las mujeres un carácter estructural, su erradicación requiere de un abordaje integral, multidimensional y que es posible mediante la adopción de políticas estatales y culturales nodales, sostenidas en el tiempo que promuevan los derechos de las mujeres, en particular el derecho a vivir libre de todas las formas de violencias, desde un enfoque de igualdad de género. Tal como lo ha señalado NNUU, “la exigencia de que se aprueben y se apliquen planes de acción nacionales destinados a hacer frente a la violencia contra las mujeres está expresada en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos y los documentos de política”<sup>43</sup>, lo cual significa una responsabilidad

<sup>40</sup> Caso González y otras (“campo algodón”) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, parr. 258.

<sup>41</sup> Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, supra nota 257, párr. 166; Caso Perozo y otros Vs. Venezuela, supra nota 22, párr. 149, y Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, supra nota 30, párr. 63.

<sup>42</sup> Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, citado en la Sentencia Campo Algodonero Vs, México.

<sup>43</sup> PNUD-ONU Mujeres. El compromiso de los Estados: planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. 2013, pág. 8.

ineludible para los Estados asumida jurídica y políticamente al suscribir los tratados y al someterse a los sistemas supranacionales de la OEA y NNUU.

En efecto, la suscripción de los tratados de derechos humanos muestra la voluntad política de los Estados de cumplir con las obligaciones que en ellos se establecen, para lo cual los países deben adecuar sus normativas vigentes a las disposiciones de los tratados, así como destinar recursos presupuestarios y personal capacitado para diseñar y ejecutar políticas transversales que promuevan la inclusión y la participación de las mujeres en todos los ámbitos –estatales, sector privado, comunidad en general. La sostenibilidad de las acciones estatales en cuanto a la expectativa de eliminar la violencia contra las mujeres, requiere un posicionamiento político de los Estados en que las políticas diseñadas e implementadas no sean de gobierno sino políticas de Estado. El esfuerzo para responder a la problemática de la VCM debe necesariamente articular a los poderes ejecutivo, judicial y legislativo, junta a sectores privados, instituciones sociales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y movimientos de mujeres y de derechos humanos en el entendimiento que la mejor política de prevención de la violencia es la promoción de los derechos humanos de las mujeres de una manera integral e intersectorial superando la tendencia “a la vinculación exclusiva de las políticas de igualdad con el área social”<sup>44</sup>.

Por los motivos que se vienen planteando, la violencia no afecta por igual a todas las mujeres, razón por la cual en las políticas públicas y legislativas deben verse reflejadas las diferentes necesidades de acuerdo a la diversidad del colectivo social de mujeres. Las políticas en general –programas, planes, legislaciones– deben considerar un enfoque integral que reconozca las particularidades y realidades diversas de cada grupo de mujeres con el propósito que las estrategias para prevenir y eliminar la violencia incluyan una perspectiva intercultural e inclusiva. En los Estados con sistemas federales, compete el desarrollo de políticas definidas con presupuestos subnacionales para que las políticas adoptadas tengan vigencia en todos los Estados, provincias y comunidades del país.

### **Líneas estratégicas de políticas estatales para promover el derecho a vivir una vida libre de violencia: prevenir, atender, sancionar, reparar y erradicar las violencias contra las mujeres**

De acuerdo a los desarrollos de ONU Mujeres y del PNUD, las políticas públicas deben considerar algunos ejes que permitan un abordaje integral de la violencia contra las mujeres. Uno de ellos es la necesaria consideración de la diversidad de

<sup>44</sup> Consenso de Brasilia, XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, (CEPAL), Brasilia, 16 de julio de 2010.

expresiones de violencia contra las mujeres contempladas en los instrumentos legales y su coherencia con las políticas públicas. Así también, los diversos ámbitos o espacios considerados en la definición de violencia contra las mujeres en las normas de derechos humanos deben ser contemplados por las políticas estatales a fin de lograr la congruencia entre las responsabilidades de los Estados y los esfuerzos que realizan al diseñar e implementar políticas para atender la VCM. Otro soporte fundamental para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia es que las políticas nacionales deben asumir la interseccionalidad de rasgos o categorías que integran la diversidad del colectivo de las mujeres. Otro de los ejes se refiere al carácter de las respuestas institucionales el cual deber ser multidimensional “con foco en los ejes de la prevención, atención, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres u otras formas y/o expresiones de violencia”<sup>45</sup>. En cuanto a los planes nacionales sobre la violencia contra las mujeres, ONU Mujeres ha determinado que los mismos deben prever revisar otros ámbitos de la política nacional para formular un marco coherente en todas las instancias de gobierno para intervenir respecto de la promoción de los derechos humanos de la mujer y la igualdad de género, además de la eliminación de las VCM. Por otra parte, también es imprescindible armonizar las diversas normativas para abordar la violencia en las diferentes jurisdicciones e implementar sistemas y medidas pertinentes y relacionadas. Otro aspecto crucial y generalmente problemático para los Estados es la asignación de presupuesto, el cual está directamente relacionado con la consideración que se le otorga a la realidad de las violencias contra las mujeres. Por ello, para ONU Mujeres, los planes de acción nacionales deben declarar la “asignación presupuestaria y de recursos para cada iniciativa y la fuente de financiación”<sup>46</sup>.

En cuanto a las responsabilidades estatales para garantizar el derecho a una vida libre de violencia, esta sistematización focaliza algunos ejes estratégicos que deben orientar las acciones para la eliminación de las violencias contra las mujeres. Todos ellos deben estar orientados por políticas de monitoreo y evaluación permanentes de los procesos y de sus resultados. La tarea de monitoreo en la etapa de ejecución de las políticas públicas dirigidas a abordar las violencias contra las mujeres, debe incorporar ineludiblemente el enfoque de género y de derechos humanos, según los estándares internacionales y las obligaciones que tienen los Estados de acuerdo a las recomendaciones y observaciones que han realizado los órganos de seguimiento de los tratados.

<sup>45</sup> PNUD-ONU Mujeres. El compromiso de los Estados: planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. 2013, pág. 17.

<sup>46</sup> ONU Mujeres. Manual de planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres. Nueva York, 2012, págs. 25 y 67.

## 1.- Políticas orientadas a **prevenir** las diversas formas de violencias

- a) Formulación de políticas públicas sostenidas y transversales que promuevan la eliminación de los patrones socioculturales estereotipados y sexistas que colocan a las mujeres en lugares de subordinación, dependencia, inferioridad y que promuevan la visión y el respeto de las mujeres como sujetos de derechos en un plano de igualdad con los varones.
- b) Transversalizar la educación en derechos humanos con perspectiva de género, en particular el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en todos los niveles educativos.
- c) Sancionar leyes que promuevan el derecho a vivir libre de violencia y derogar las existentes que se contrapongan con los estándares internacionales en la materia. Es obligación de los Estados promover una educación no sexista y antidiscriminatoria<sup>47</sup>.
- d) Propiciar la creación de contextos institucionales que instauren “ambientes de tolerancia cero a la violencia contra las mujeres, tanto en el interior de las instituciones públicas como en el sector privado (ámbito laboral en el sector privado y público, instituciones militares, religiosas, recreativas, deportivas, etc.)”<sup>48</sup>.
- e) Promover la creación de redes intersectoriales, involucrando a niños, varones adultos y jóvenes a fin de fortalecer las acciones y transformaciones de pautas culturales que naturalizan y posibilitan la violencia contra las mujeres.
- f) Focalizar políticas de actuación con la niñez con el objeto de promover la crianza no violenta y con patrones igualitarios, así como la intervención oportuna con niñas y niños que hayan padecido violencia de manera directa o indirecta.

<sup>47</sup> Cladem ha sostenido durante varios años una campaña respecto de este derecho fundamental. Ver <http://cladem.org/campanas/educacion-no-sexista>

<sup>48</sup> PNUD-ONU Mujeres. El compromiso de los Estados: planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2013, pág. 24.

## 2.- Políticas orientadas a la **atención** de mujeres víctimas de determinadas violencias

- a) Implementar medidas de protección, juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos y garantías procesales, con servicios de intérprete y traducción, etc.
- b) Existencia de mecanismos judiciales y administrativos para asegurar a las mujeres el acceso efectivo al resarcimiento y reparación del daño.
- c) Servicios especializados con atención integral –jurídica, psicológica, médica y social– para las mujeres que lo requieran a través de redes, entidades públicas y privadas que involucren a las víctimas directas y a la familia o entorno afectado.
- d) Crear espacios de alojamiento (albergues temporales, casas de acogida, etc.), seguros y medidas temporales evitando la revictimización.
- e) Desarrollar programas de empleo, de vivienda y educacionales para las mujeres víctimas de violencias que lo requieran.
- f) Habilitar el funcionamiento de atención telefónica en todo el territorio del país, gratuita, con atención todos los días y las 24 h brindando asesoramiento, información, orientación y acompañamiento a las mujeres y familiares o entorno afectivo para situaciones de violencia.

## 3.- Políticas orientadas a **sancionar** las violencias

- a) Generar mecanismos y dispositivos con perspectiva de género, multicultural e interdisciplinaria para el acceso a la justicia por parte de las mujeres en los casos de haber padecido cualquier forma de violencia.
- b) Asignar presupuesto y profesionales especializados para implementar mecanismos judiciales y administrativos para que todas las formas de violencias puedan ser denunciadas e investigadas por los sistemas jurisdiccionales nacionales.
- c) Implementar mecanismos de ingreso a los sistemas de administración de justicia por concurso y con la exigencia de formación en derechos humanos con perspectiva de género, en particular del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias.

d) Desarrollar programas permanentes y actualizados de formación en la temática para operadores judiciales.

e) Crear unidades especializadas de policía, tribunales y procedimientos específicos para la atención de la denuncia, la investigación y sanción de las vulneraciones a los derechos de las mujeres a través de las diversas formas de violencias.

f) Adoptar y formular en base a los requerimientos culturales de cada región, protocolos intersectoriales para atender las distintas formas de violencia contra las mujeres.

g) Asegurar la protección eficaz y de manera urgente y segura para las víctimas/sobrevivientes de VCM.

#### 4.- Políticas orientadas a la **reparación** de los efectos de las violencias

a) Implementar acciones que posibiliten la reparación de los derechos vulnerados y los daños morales de las mujeres y familiares afectados.

b) Implementar medidas intersectoriales que favorezcan el empoderamiento económico de las mujeres que hayan padecido algunas de las formas de violencia contempladas.

c) Ofrecer recursos sostenidos de asistencia psicológica, jurídica, social, médica y económica a las mujeres de manera gratuita.

#### 5.- Políticas orientadas a **erradicar** las violencias contra las mujeres

Las políticas orientadas a erradicar estructuralmente las violencias contra las mujeres requieren de articulaciones de todos los niveles estatales, esferas, recursos y actores sociales. Además de involucrar las políticas públicas señaladas en los puntos anteriores, para erradicar las violencias basadas en el género, resulta imprescindible adoptar otras medidas integrales y específicas.

a) Una de estas medidas es de tipo legislativo: en particular se debe modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes que contemplen o regulen prácticas

jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra las mujeres.

b) Realizar campañas de sensibilización, difusión, conocimiento y la obligatoriedad para toda la comunidad de respetar y garantizar el derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencias.

c) A través de programas de educación formales y no formales promover la deconstrucción de masculinidades hegemónicas y favorecer la visibilidad y reconocimiento de modos de masculinidad asociados al respeto de las mujeres como sujetos de derechos en términos de igualdad de género.

d) Introducir en las carreras universitarias, sobre todo en las carreras sociales que estén relacionadas con los sistemas jurídicos, políticos y sistemas de salud, la perspectiva de derechos humanos, de género y multiculturalidad.

e) Fomentar programas de educación y sensibilización del sector privado, sobre todo empresarial y comercial, colegios profesionales sobre los problemas relacionados con la violencia contra las mujeres.

f) Implementar diseños nacionales y por regiones y por centros urbanos y rurales de investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las violencias perpetradas contra las mujeres y las consecuencias en todas las dimensiones de la vida. El objetivo fundamental de esto es contar con información base, confiable, unificada y accesible que permita el diseño de políticas de prevención, de asistencia, sanción y reparación, así como evaluar la eficacia de las medidas ya implementadas en esas mismas líneas de intervención.

Es importante advertir, en directa relación con la conceptualización que hemos hecho de las violencias contra las mujeres y el carácter estructural de la misma, que las estadísticas que presentan los Estados, suelen ser engañosas porque tergiversan el origen y los efectos de las violencias basadas en el género. La mayor parte de las estadísticas sólo refieren a las manifestaciones de las violencias que lesionan la vida, la integridad física y la integridad y libertad sexual de las mujeres. Si no se admite y se asume que la violencia simbólica –que no por ser invisible es menos grave– es la que sustenta las expresiones materiales de las violencias y que la erradicación de aquélla debe formar parte de las políticas nacionales, las estadísticas seguirán mostrando sólo lo que Femenías denominó el *emergente excesivo*.

Para poder llevar adelante políticas serias y racionales que efectivamente tiendan a erradicar las diferentes y complejas formas en que la discriminación y las

violencias afectan gravemente la vida de las mujeres e imposibilitan un desarrollo en igualdad y equidad de género, los Estados deben considerar que la violencia es estructural y requiere de un enfoque integral, multidimensional, con una perspectiva interseccional, de género, con fundamento en los estándares de derechos humanos y con articulación de todos los ámbitos del Estado. Considerar que las mujeres deben ser tratadas como sujetos de derechos en las mismas condiciones de igualdad que los varones y diseñar políticas estatales y culturales al respecto, requiere ir hasta el fondo, exige ver que el *emergente excesivo* es, precisamente, lo que la Convención de Belém do Pará denominó “una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”. Son esas relaciones de poder desiguales las que las políticas nacionales aún no llegan a desmontar y, en su aspecto técnico, de lo que las estadísticas no pueden hablar.

### **Ejes transversales a considerar**

En relación con los derechos que son afectados o arrasados por las diversas formas de VCM se considera necesario analizar algunos aspectos transversales en la cultura de nuestra región que involucran directamente el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Todos estos aspectos deben ser tenidos en consideración al momento de diseñar, implementar, monitorear y evaluar las políticas públicas, incluyendo las políticas legislativas que se generen para promover los derechos de las mujeres y para garantizar el derecho humano a vivir una vida libre de violencia en los términos de la Convención de Belém do Pará, de la CEDAW y de la jurisprudencia internacional en la materia.

\* Una de las características de los Estados, que contribuye a fortalecer la vigencia y el goce de los derechos de las mujeres, es el carácter laico de los mismos. Las creencias religiosas promueven lugares marginales e inferiorizados para las mujeres. En los países de nuestra región la persistencia del poder de las iglesias en relación con la definición de las políticas estatales interfieren gravemente en la vigencia plena de los derechos, en particular de los derechos sexuales y derechos reproductivos. Recientemente, la CEPAL ha advertido que la mortalidad de mujeres gestantes permanece extremadamente alta en la mayoría de los países de la región<sup>49</sup>. Los Estados han reconocido: “tanto la mortalidad materna como la infantil podían reducirse velando porque las mujeres pudieran prevenir embarazos no deseados y

<sup>49</sup> Documento de proyecto: “América Latina: avances y desafíos de la implementación del Programa de Acción de El Cairo, con énfasis en el período 2004-2009. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)”, 2010, pág. 15.

tuvieran acceso a servicios de atención de la salud prenatal, durante el parto y posnatal amplios y de alta calidad”<sup>50</sup>. Esto sin lugar a dudas también está relacionado con el acceso al derecho a la educación sexual integral laica, gratuita, con criterios científicos, tal como lo indican los documentos del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y que han adoptado muchos países de la región en sus normativas nacionales.

En relación con el derecho al aborto tanto en aquellos países en que está despenalizado por algunas causales o bien en los que está totalmente penalizado, se observa la estrecha relación de la “magnitud de la mortalidad materna derivada de abortos en condiciones de riesgo”<sup>51</sup>.

\* El trabajo doméstico no remunerado vinculado al rol reproductivo atribuido históricamente a las mujeres, sigue constituyendo una carga desproporcionada para las mismas. En relación con las concepciones de violencia, hemos ya señalado que la atribución de tareas no remuneradas a las mujeres, por su sola condición de tales, constituyen formas de violencia simbólica que integran la cultura y que la mayor parte de las políticas públicas reproducen directa o indirectamente. La CEPAL ha señalado que el trabajo doméstico no remunerado “en la práctica es un subsidio invisible al sistema económico, que perpetúa su subordinación y explotación”<sup>52</sup>. La división sexual del trabajo que relega a las mujeres a las tareas domésticas y de cuidado de la infancia, de la pareja, de las personas enfermas o ancianas de la familia, dificultan e imposibilitan el acceso igualitario al mercado de trabajo y a la esfera política y social; limita también las posibilidades de acceso y permanencia en la educación. De allí que en este trabajo se pone atención a las responsabilidades de los Estados en materia de enfocar el trabajo doméstico no remunerado y las tareas de cuidado como asuntos públicos y cuya responsabilidad debe ser compartida entre varones y mujeres.

\* El concepto de paridad como un aspecto determinante de los procesos democráticos constituye una condición fundamental para el ejercicio pleno de todos los derechos por parte de las mujeres. La exclusión de las mujeres en la toma de decisiones, en los mecanismos de representación social y política y de participación, así como en todas sus relaciones sociales, económicas, culturales, etc., afectan a todas las mujeres cualquiera sea su situación o

---

<sup>50</sup> *Ídem*, pág. 13.

<sup>51</sup> *Ídem*, pág. 16.

<sup>52</sup> Consenso de Brasilia, XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, (CEPAL), Brasilia, 16 de julio de 2010.

estado. Sin embargo, hay sectores de mujeres que se ven mayormente afectadas como las mujeres afrodescendientes, de pueblos indígenas, mujeres con discapacidad, migrantes, en condiciones de pobreza, mujeres rurales, mujeres trans, mujeres con escaso o nulo nivel educativo formal, etc.

\* La perspectiva de la diversidad cultural y sexual es ineludible al momento de pensar en estrategias normativas y de políticas públicas para el mayor acceso a los derechos, es lo que hemos llamado *interseccionalidad*. Los Estados aún no se desprenden de los paradigmas de los modelos de humanidad o de sujeto de derecho de género masculino, heterosexual, blanco, propietario y europeo. En varios documentos oficiales y tratados de derechos humanos, se ha reconocido que el territorio ocupado milenariamente por los pueblos indígenas es la base para su desarrollo económico y cultural. Asimismo, muchas resoluciones provenientes de NNUU, fundamentalmente de la OEA, obligan que los Estados remuevan las prácticas que patologizan, persiguen y discriminan a las personas en razón de su orientación sexual, identidad de género o expresión de género. Por su parte, las mujeres trans, lesbianas y bisexuales en muchos países de la región se ven gravemente afectadas por las prácticas de persecución y exterminio. Así, el Comité de Expertas-CEVI ha advertido que, respecto de la interseccionalidad, las leyes y las políticas públicas para garantizar una vida libre de violencias debe considerar la diversidad étnica (indígenas, pueblos originarios, campesinas), rurales y afrodescendientes; incorporar el derecho a la identidad de género, identidad sexual y diversidad sexual. Debe también garantizar una vida libre de violencia para las niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores con discapacidad física o psicosocial, migrantes, desplazadas o privadas de su libertad y debe reconocer, también, los principios y procesos de justicia indígena, en formas respetuosas de los derechos humanos y compatibles con la Convención de Belém do Pará, así como el reconocimiento de la ciudadanía intercultural<sup>53</sup>.

\* La división de la población en sectores urbanos y rurales repercute directamente en las mujeres en cuanto a la diferencia de acceso a los recursos que garantizan sus derechos. Las campañas de concientización, de difusión y el desarrollo de planes y programas estatales deben considerar esta diferencia por cuanto, entre otras cosas, las mujeres rurales ven limitado su acceso a la propiedad de la tierra, a los recursos naturales y, en general, a los recursos que favorezcan la producción por parte de ellas. Esto último permitiría o facilitaría la autonomía económica y personal y, por ende, posibilita el control de la salud, el resguardo de su integridad física, psíquica

<sup>53</sup> CEVI. Indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará". Mayo, 2013.

y sexual y la posibilidad de poner freno a la violencia a través del acceso a la justicia y a otros recursos estatales. Esta división entre zonas rurales y urbanas atraviesa también ciertos recortes de las políticas públicas, así como la de trabajo remunerado - trabajo no remunerado (tareas domésticas y de cuidado). Estos aspectos, como venimos señalando, se entroncan en la condición estructural de las violencias contra las mujeres.

### **Indicadores para la medición de las políticas implementadas por los Estados para la prevención, sanción y erradicación de las violencias contra las mujeres**

Los indicadores constituyen elementos fundamentales en las acciones estatales de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Los mismos también deben estar atravesados por la perspectiva de género y de derechos humanos de manera de contribuir fuertemente a la inclusión de las demandas de los movimientos sociales para reconocer y garantizar, cada vez más, los derechos de las mujeres. Es responsabilidad del Estado permear sus políticas públicas con el enfoque de género en todas las fases de su desarrollo, incluido el monitoreo de las mismas y la evaluación de sus resultados.

A continuación se señalan algunos indicadores que se tienen en consideración a lo largo de esta sistematización:

- **Legislación civil, penal y administrativa** tanto en el ámbito nacional como en los estados federales, provincias y comunidades que promueva los derechos de las mujeres, con perspectiva de género y orientada al acceso igualitario de los derechos.
- **Planes nacionales** y federales sostenibles en el tiempo, transversales y que trasciendan las asignaciones o recursos en el área de lo social<sup>54</sup>.
- **Acceso a la justicia:** recursos de accesibilidad a los sistemas de justicia y de reparación. Formación de operadores de justicia. Reducción de los niveles de impunidad en casos de violencias. Implementación de protocolos

<sup>54</sup> Según la ONU Mujeres, "un plan nacional para abordar la violencia contra las mujeres es un programa estratégico de actividades de largo plazo, con un enfoque integral y basado en un enfoque multisectorial e interdisciplinario cuya meta es la erradicación de todas las expresiones de violencia contra las mujeres. Parte de un diagnóstico de sus causas fundamentales y diseña un sistema de respuesta institucional que abarque los ejes de la prevención, atención, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres con miras a que se logren cambios sustanciales y duraderos permitiendo la acumulación y transferencia de conocimiento". PNUD-ONU Mujeres. El compromiso de los Estados: planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. 2013, pág. 15.

específicos en casos de violencia contra la mujer de acuerdo a los estándares internacionales.

- **Servicios especializados** de asesoramiento, consulta y atención interdisciplinaria para las distintas formas de violencia contra las mujeres. Características.

- **Presupuestos** nacionales y subnacionales: sostenibilidad en el tiempo, modo de asignación previsto en la legislación.

- **Sistemas y dispositivos de Información** estadística y Base de datos centralizada con perspectiva de género acerca de las formas de violencias contra las mujeres.