

Prevención de las violencias hacia las mujeres: evaluación y desafíos

Informe Regional



Prevención de las violencias hacia las mujeres

Informe Regional

Articulación Regional Feminista

Coordinadora de la Mujer, Bolivia

EQUIS, Justicia para las Mujeres, A.C., México

DEMUS, Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Perú

ELA, Equipo Latinoamericano de Justicia de Género, Argentina

Corporación Humanas Chile, Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género

Corporación Humanas Colombia, Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género

Corporación Humanas Ecuador, Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género

Edición: Corporación Humanas Chile, 2022

Esta publicación cuenta con el auspicio de la Fundación Ford



Introducción: la irrupción de las mujeres

Entre 2015 y la declaración de pandemia en la región (febrero de 2020) multitudes de mujeres protestaron en las calles de América Latina, exigiendo el fin de la violencia machista y el reconocimiento de derechos a las mujeres. Algunas fechas clave que se asociaban a la militancia feminista – el Día de la Mujer (8 de marzo)¹, el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (25 de noviembre)², el Día de Acción Global por un Aborto Legal y Seguro (28 de septiembre)³, y que originaban marchas y protestas desde hacía años, se empezaron a volver multitudinarias, convocando a millares de mujeres de todas las edades y condiciones y en distintos puntos de los países. Podría agregarse el Día del Orgullo LGTBI+ (28 de junio), que también ha dado lugar a grandes manifestaciones, con mucha presencia de mujeres.

En Chile, la marcha del 8 de marzo de 2020 fue la más grande de la historia, variando el recuento desde 200.000 a 1 millón de personas, según los medios, y fue masiva en prácticamente todas las ciudades, y lo mismo ocurrió en las ciudades de todos los países. En México, hubo millares de mujeres marchando en el centro de la capital. Además, como consigna EQUIS de México, *“en el Centro Penitenciario Femenil Santa Martha Acatitla, mujeres privadas de la libertad protestaron mostrando consignas a través de sus ventanas. (...) en las capitales de las entidades federativas se reportó la asistencia masiva en sus (...) movilizaciones. En Tijuana más de dos mil mujeres marcharon a un lado de la frontera y denunciaron la violencia hacia las migrantes. En Guadalajara las calles se paralizaron y las mujeres protestaron al ritmo de consignas y batucadas. Incluso, ciudades con pocos antecedentes de movilizaciones, como León, Aguascalientes y Torreón, experimentaron eventos multitudinarios”*.

- 1 Se origina en protestas multitudinarias de mujeres en Rusia y en Europa en 2019, durante la primera Guerra Mundial. El año 1975 es designado por la ONU como Año Internacional de la Mujer, y en 1977 la Asamblea General de la ONU establece el 8 de marzo como Día Internacional de la Mujer. También se conmemora la muerte de 146 obreras textiles en la ciudad de Nueva York el 8 de marzo de 1857. Exigían mejores condiciones laborales y una reducción en su jornada, Murieron por la represión policial y el incendio de la fábrica donde se encontraban.
- 2 El 25 de noviembre de 1960, en la República Dominicana, fueron asesinadas las tres hermanas Mirabal: Patria Mirabal, Minerva Mirabal y María Teresa Mirabal, activistas políticas, por órdenes del dictador Rafael Leónidas Trujillo. La fecha se conmemora desde 1982.
- 3 La iniciativa surgió en 1990 en el V Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe.

A lo anterior se suma una serie de movimientos que, sin tener una fecha específica, han destacado por una inmensa convocatoria de mujeres en años recientes, algunos de los cuales son registrados en los informes que aquí se presentan. Es el caso de la movilización “Ni Una Menos”, que estalló en Argentina el 3 de junio del 2015 a raíz del femicidio de Chiara Páez, una joven de 14 años embarazada que fue asesinada por su pareja, expandiéndose a otros países de la región, como el Perú donde el movimiento “Ni una menos” partió el 13 de agosto de 2016, con marchas paralelas en al menos 10 regiones del país, llegando a congregarse en Lima a aproximadamente 500.000 personas.⁴

En Chile, mayo de 2018 se bautizó como “mayo feminista” debido a una ola de protestas, tomas y paralizaciones de universidades para reclamar por una educación no sexista e intentar frenar el abuso sexual y la discriminación hacia la mujer, que tuvo como un hito destacado una marcha nacional multitudinaria que reunió unas 150.000 mujeres jóvenes sólo en Santiago. En Ecuador, en junio de 2019, ante una agudización de la violencia transfemicida (6 asesinatos violentos de enero a junio), el colectivo Asociación de Trabajadoras Sexuales Trans de Quito (ASOTST-UIO), junto con el Proyecto Transgénero: Cuerpos Distintos, Derechos Iguales, organizó una protesta pacífica en los exteriores de la Fiscalía para exigir que los casos no queden en la impunidad y sean debidamente investigados.

Originado en EEUU, el movimiento *me too* contra el abuso sexual cometido por hombres poderosos, se expande partiendo como una acción por medios digitales en toda la región, desde 2015. Para concluir con estos ejemplos, que son solo algunos, agregamos que en noviembre y diciembre de 2019, millones de mujeres de todo el mundo representaron en las calles “*un violador en tu camino*”, originada en Valparaíso, Chile, dejando en evidencia la magnitud y profundidad del rechazo de las mujeres al abuso patriarcal y al papel del Estado en su perpetuación. Millares de réplicas tuvo también en el mundo la “Canción sin Miedo” de Vivir Quintana, popularizada en México el 8 de Marzo de 2020.

Toda esta movilización ha tenido efectos políticos y sociales, tales como el debilitamiento del rechazo y estigmatización social del feminismo, un reconocimiento y condena general (no universal) a los abusos patriarcales (no tanto al sistema) y una presencia pública de distintas demandas de igualdad entre mujeres y hombres, así como una visibilización

4 El informe de DEMUS, Perú, agrega que “... en el ámbito público, con mayor fuerza a partir del año 2018, se impulsaron dos campañas complementarias. Por un lado, la Campaña #EmbarazoInfantilEsTortura, impulsada desde CLADEM Regional, y en el Perú a CLADEM Perú. Y por otro lado, la Campaña #NiñasNoMadres impulsado por Planned Parenthood Global, Amnistía Internacional, GIRE y CLACAI en el año 2016, y que en Perú es impulsada por Promsex.

y des-satanización del mundo LGTBI+. Uno de los resultados de estos procesos ha sido la activación de las políticas y normas para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres. Por esta razón nos pareció pertinente presentarlos como introducción a lo que ha sucedido en nuestros países con la prevención de las violencias contra las mujeres y el enfoque interseccional.

La afirmación del informe de ELA, Argentina, puede aplicarse a los demás países de la región: *“del 2015 a la fecha se logró colocar en agenda y promover cuestiones de género y diversidades que hasta entonces solo tenían eco entre algunos actores y espacios reducidos de la sociedad”,* agregando que *“hoy existe mayor permeabilidad social a discutir y trabajar sobre la violencia, la participación social y política, autonomía económica y física de mujeres y LGTBIQ+.”*

1.

Pertinencia y relevancia de la prevención interseccional de la violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres es una de las denuncias más frecuentes y antiguas del feminismo contemporáneo de América Latina, y uno de los problemas integrados más tempranamente en las políticas públicas sobre “la mujer”, con hitos de compromiso de los estados como la “Convención de Belém do Pará” (1994) y la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing de 1995, y otros anteriores⁵. Y como se anotó en la presentación, la masividad y el impacto que han alcanzado los movimientos feministas y de mujeres en la región, han empujado a los Estados a cumplir o a renovar los deberes que han comprometido cumplir.

Sin embargo, la violencia contra las mujeres sigue ocurriendo, incluso recrudeciendo en algunos países, como lo documenta el informe de México, lo que indica que la prevención es uno de los puntos más débiles y que exige una atención especial por parte de todos los actores de la sociedad. Estimamos que el enfoque interseccional es indispensable para saldar esta deuda. Este es el propósito de este informe y del encuentro de organizaciones: EQUIS de México, Humanas de Colombia, Humanas de Ecuador, DEMUS de Perú, Coordinadora de la Mujer de Bolivia, ELA de Argentina, y Humanas de Chile, todas integrantes de la Articulación Regional Feminista, que le dio origen.

Compartiremos aquí, sin entrar en detalles, el concepto de prevención de la violencia contra las mujeres que el informe de México toma de ONU Mujeres, el que refiere a “tratar las causas fundamentales de la violencia para fortalecer los factores de protección y aminorar aquellos que aumentan las posibilidades de que se produzca”. En otras palabras, la prevención debe tender a evitar que la violencia ocurra y evitar que se repita, así como a cambiar los contextos que la producen, como es el ordenamiento patriarcal de nuestras sociedades.

5 A partir de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer - llamada Convención de Belém do Pará (1995) por el lugar donde se realizó - adoptada por los estados miembros de la OEA, y de la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer (Beijing 1995), toma impulso en la región la creación de organismos y normas específicos para la protección de los derechos de las mujeres y el reconocimiento de sus vulneraciones. No obstante, ambas tienen precedentes vinculados a la Primera Conferencia Internacional sobre la Mujer (realizada en México, en 1975) y a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El punto de partida decisivo en la propuesta del análisis interseccional ha sido el desarrollo de feminismos variados en las distintas regiones geográficas y culturales del mundo, tales como el feminismo islámico y el feminismo afroamericano, que impugnaron la validez universal del feminismo occidental. Esta crítica puso sobre la mesa muchas otras categorías de mujeres ausentes o no bien incorporadas en los análisis feministas predominantes. Como anotan algunos de los informes, el concepto de “interseccionalidad” fue acuñado en 1989 por la abogada afro estadounidense Kimberlé Crenshaw en el marco de la discusión de un caso legal concreto, de explotación de trabajadoras negras. Con este concepto, “esperaba destacar el hecho de que en Estados Unidos las mujeres negras estaban expuestas a violencias y discriminaciones por razones tanto de raza como de género” (Viveros, 2016, p.5). A partir de allí, el concepto ha sido integrando a los análisis y las políticas –por lo menos en sus discursos–, así como a los instrumentos internacionales (por ejemplo, sin ser único, la Recomendación General N°28, párr.18, de CEDAW, dic. 2010), y adoptado especialmente por los diversos movimientos feministas, que sostienen que lo mismo que a las afroamericanas sucede con las mujeres indígenas, las pobres, las migrantes, las ancianas, las pertenecientes a grupos LGBTBI+, las mujeres con discapacidad, las del mundo rural, y otros grupos.

Desde esta perspectiva, la violencia de género se potencia y se vive de diversas maneras con la discriminación racial, el colonialismo, la situación de clase social y otros factores que pueden ser más o menos determinantes según el contexto. Por esta razón, la prevención de la violencia debe llevarse a cabo sobre la intersección de estos factores en cada situación.

Otro elemento, no ajeno al anterior, que impulsa la propuesta de interseccionalidad es el avance, en las décadas recientes, de una mayor conciencia social y política sobre la violencia contra las mujeres, que la saca del nicho del hogar y de su justificación, o al menos explicación, como un “exceso” –si no un derecho masculino– de la natural subordinación de las mujeres en este ámbito, en que no cabía la intervención de terceros, ni siquiera de la ley. Las primeras leyes sobre la materia, centradas en la violencia doméstica, rompen con el tabú de no intromisión del Estado en el poder del padre-esposo, pero no la asocian a otras violencias contra las mujeres. En cambio, se instala con fuerza la noción del deber del Estado de prevenir esta grave y frecuente vulneración de los derechos humanos, un deber cuyos alcances jurídicos y políticos son prolijamente detallados en el informe mexicano y cuyo cumplimiento es tema central de los informes que aquí se incluyen.

Otro nicho en que también se encasillaba la violencia contra las mujeres, era el de ciertas formas de violencia sexual como la violación, que tienen una presencia más antigua en los

códigos penales, pero se veían como delitos infringidos por desconocidos a mujeres que se “exponían” y cuya relación con la violencia doméstica se desestimaba. Este nicho también ha sido superado con el empuje de las denuncias y el reconocimiento público de una gran cantidad de abusos contra niñas y niños, cometidos a menudo por personas cercanas y con autoridad sobre ellas/os y contra mujeres situadas en cualquier relación de subordinación: en el trabajo, en las iglesias, en las universidades, en los organismos públicos y privados. Fue importante en esta materia la Conferencia de Población de El Cairo⁶ que tematizó la salud sexual y los derechos y reproductivos, enfatizando los derechos de mujeres y niñas, con mucha afinidad al pensamiento feminista. Como lo destaca el informe del Perú, la violencia sexual está en el corazón de otras violencias, con las que comparte el poder patriarcal sobre los cuerpos de las mujeres.

Hay que destacar que una concepción más amplia de la violencia hacia las mujeres, es reconocida “oficialmente” por los estados firmantes de la Convención de Belém do Pará (1994), según la cual todas las mujeres y todos los ámbitos son potencialmente propicios a la violencia de género, afirmando el deber del Estado de combatirla en todos los casos (ver los términos exactos en el recuadro).

Definición de la Violencia contra la Mujer en Belém do Pará

Art. 1 Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Art. 2 Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- 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 y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y*
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.*

⁶ La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), realizada en El Cairo en 1994 elaboró un Programa de Acción de amplias repercusiones. Ver la Edición 20 aniversario en: <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ICPD-PoA-Es-FINAL.pdf>.

Un aporte del feminismo en este camino es la presión social ejercida sobre sus gobiernos y los órganos internacionales para adoptar los conceptos de Belém do Pará, y otros acuerdos internacionales, un reconocimiento que después se ha reflejado –de manera aún insuficiente– en normas, políticas y programas nacionales.⁷

La Plataforma de Acción de Beijing (1995) –considerada la más avanzada de las surgidas en esa década– afirma, en su párrafo 118: “La violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que han conducido a la dominación de la mujer por el hombre, la discriminación contra la mujer y a la interposición de obstáculos contra su pleno desarrollo”.

Esta percepción coincide con propuestas feministas, para quienes la base de la violencia contra la mujer es la desigualdad y subordinación de ésta en las relaciones de género, entendiendo que se trata no sólo de las relaciones entre mujeres y hombres, sino de la ubicación, atribuciones, poderes, capacidades y características de ambos sexos en una sociedad dada. Otras concepciones entienden que la violencia de género no es bien comprendida desde una “mirada binaria (hombre-mujer)”, como lo expresa el informe de Humanas Ecuador, puesto que la configuración patriarcal de la estructura de la sociedad afecta no sólo a las mujeres. En esta línea, los distintos informes registran violencias de género contra las diversidades o las disidencias sexuales. Con el reconocimiento y demanda de derechos de las modalidades no binarias de la sexualidad y la identidad de género, se empieza a incorporar como Violencia de Género aquella que se ejerce contra la población LGTBI+, que puede entenderse más abarcadora que “Violencia contra las Mujeres”.

En suma, hoy es mejor reconocido el origen y la extensión de las violencias contra las mujeres como parte de una estructura social basada en las desigualdades de género.

Dado el carácter estructural de las violencias de género, la prevención debe apuntar a sus raíces y adecuarse a las distintas situaciones que la generan, teniendo en cuenta no sólo las desigualdades de género y sexo, sino también a las de clase, etnia, raza, edad, etc. en que se inscriben, y la forma en que se entrecruzan, se potencian y se reproducen en la generación de múltiples violencias, varias de las cuales se abordan en los informes que aquí se presentan, discutiendo la acción y avances en materia de prevención.

7 Las leyes y políticas que han surgido de estos procesos, se detallan para cada país en los informes nacionales.

2.

El cruce de condiciones, formas, espacios y víctimas de las violencias contra las mujeres

a) Las condiciones

Las distintas modalidades de la violencia que afectan a las mujeres se vinculan de manera evidente a las condiciones de discriminación y desigualdad, que son enunciadas ya en la Plataforma de Acción de Beijing (1995). Allí se argumenta que “las mujeres hacen frente a barreras que dificultan su plena igualdad y su progreso por factores tales como su raza, edad, idioma, origen étnico, cultura, religión o discapacidad, por ser mujeres que pertenecen a poblaciones indígenas o por otros factores”.

Por su parte el Comité de seguimiento de CEDAW amplía el enunciado de esos factores señalando que ... “incluyen el origen étnico o la raza de la mujer, la condición de minoría o indígena, el color, la situación socioeconómica y/o las castas, el idioma, la religión o las creencias, la opinión política, el origen nacional, el estado civil, la maternidad, la edad, la procedencia urbana o rural, el estado de salud, la discapacidad, los derechos de propiedad, la condición de lesbiana, bisexual, transgénero o intersexual, el analfabetismo, la solicitud de asilo, la condición de refugiada, desplazada interna o apátrida, la viudez, el estatus migratorio, la condición de cabeza de familia, la convivencia con el VIH/SIDA, la privación de libertad y la prostitución, así como la trata de mujeres, las situaciones de conflicto armado, la lejanía geográfica y la estigmatización de las mujeres que luchan por sus derechos, en particular las defensoras de los derechos humanos. (Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, 2017, párr. 12).

b) Los contextos

Distintas violencias asociadas a estas desigualdades y condiciones son abordadas en los informes nacionales. Su expresión concreta y sus intensidades pueden variar en función de cada contexto nacional, que, además de las diversas características demográficas, socioeconómicas, culturales y étnicas, incluyen, según lo expresan los informes, variaciones en las orientaciones de gobierno que han incidido en el apoyo o retardo de la ejecución y el financiamiento de las políticas sobre violencia de género, registrando influencias no sólo

desde las mujeres y el feminismo, sino también desde los movimientos ultraconservadores, especialmente documentados en Perú, donde frenan en 2016 la incorporación del enfoque de género (que llaman “ideología de género”) en la educación escolar. En Ecuador, por otra parte, en 2017 organizan la marcha “Con mis hijos no te metas” lo que resultó en la “satanización” del término género, logrando que en la *Ley orgánica integral para la prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres (2018)*, se eliminara “toda mención relativa a la diversidad sexo-genérica”, lo que ha sucedido también en ordenanzas del nivel local y otros debates legislativos.

Los conflictos armados han facilitado o generado contextos especialmente desfavorables para los derechos humanos de las mujeres y las niñas, que se dilatan por largos años, incluidos los procesos de paz, como ha ocurrido en Perú y en Colombia, que suma a las violencias sexuales y otras propias del conflicto, las asociadas a masivos desplazamientos humanos. Las autoras de informe sobre Colombia subrayan que para las mujeres “se mantienen los riesgos y las vulneraciones a sus derechos, en particular en los territorios militarizados y con presencia constante de actores armados, legales e ilegales, continuando el uso de la violencia sexual como una forma de la guerra, en la que sus cuerpos y subjetividades se convierten en un territorio en disputa, para alcanzar sus objetivos militares y políticos.”

En México, “se ha militarizado la seguridad pública, con el despliegue del ejército en las comunidades”, exponiendo a las mujeres a la violencia sexual, así como a otras agresiones derivadas de los estereotipos prevalecientes entre las fuerzas armadas y de seguridad pública.

Los contextos institucionales inciden de modo particular en los países federales, con la desigual adopción en los territorios de las normas y políticas adoptadas a nivel nacional, ejemplificada en las líneas de tiempo incluidas en el informe de México. La aplicación de políticas se ve afectada también por descoordinaciones, superposiciones u otras falencias de los sistemas administrativos y de gestión. Cabe destacar que todos los informes señalan el efecto negativo de la pandemia sobre las violencias y su prevención y atención.

c) Modalidades de las Violencias

El avance en la comprensión de la violencia y el reconocimiento de la multiplicidad de factores que pueden detonarla va unida a la ampliación de los tipos y formas de violencia que se van incorporando a las leyes y a las políticas. Así, mientras las primeras leyes (Perú, 1993; Chile, 1994; Colombia, 1996), abordaban la violencia al interior de la familia, las

normas posteriores amplían las modalidades y espacios sujetos a sanciones. Por ejemplo, el informe de México especifica que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007) determina como *tipos de violencia*: la violencia psicológica, física, patrimonial, económica y sexual, agregando que, como *modalidades* que puede adoptar, “se reconocieron inicialmente la violencia familiar, laboral y docente, en la comunidad, institucional y feminicida, a las que más recientemente se sumaron la violencia política (2020), así como digital y mediática (2021)”. Indica asimismo que algunos estados “amplían su marco de protección a otras violencias como la obstétrica, simbólica, moral o estética”. Por su parte, la ley N° 348 de Bolivia (2013) enumera una lista “no limitativa” de 16 formas de violencia, mientras que la Ley Orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres del Ecuador (2018) abarca casi los mismos tipos y modalidades enunciadas por la ley mexicana, agregando la violencia gineco-obstétrica. Otra forma de violencia es el acoso callejero, que ha sido objeto de denuncias en varios países.

El informe de DEMUS, Perú, ilustra casos emblemáticos de violencia hacia las mujeres, que se complejizan por los espacios y modalidades diversas en que tienen lugar, como las esterilizaciones forzadas, la violencia contra defensoras de Derechos Humanos y la Violencia contra mujeres trans y lesbianas. El informe de México anota patrones de “uso generalizado de la violencia en razón de género, incluidas las desapariciones forzadas, la tortura sexual y el feminicidio a manos de agentes del Estado y también de la delincuencia.”

En Colombia se subraya el peso creciente de la violencia política, que afecta a mujeres lideresas políticas, sociales y comunales, documentada en diversos estudios. En este país, “con ocasión y en desarrollo de conflicto armado” la ley 1719 de 2014 reconoció como delitos las siguientes modalidades de abuso sexual: “Acceso carnal abusivo menor de 14 años, Actos sexuales menor de 14 años, Prostitución forzada, Esclavitud sexual, Trata de personas con fines de explotación sexual, Esterilización forzada, Embarazo forzado, Desnudez forzada y Aborto forzado”.

Entre las modalidades de violencia en creciente expansión, se encuentran la violencia digital, o el ciberacoso, mencionado en México. En el informe de Chile el ciber acoso es identificado como una modalidad de violencia sexual que se ve potenciada en el contexto de pandemia, “por la enorme expansión que ha alcanzado el uso de la virtualidad”. Hay que agregar que la violencia digital ha sido tematizada en años más recientes por diversos organismos

internacionales como UNICEF, ONU Mujeres, la OEA⁸ y por algunas organizaciones de mujeres, marcando un campo de acción feminista que será indispensable fortalecer en el futuro inmediato.⁹

En otro ámbito, no abordado en los informes, cabe agregar que algunos organismos internacionales se están ocupando del efecto especialmente negativo del cambio climático y de crímenes ambientales sobre mujeres y niñas¹⁰, que también está siendo ubicado en la agenda pública de los países por movimientos ambientalistas (a menudo con lideresas que son objeto de violencia política).¹¹

d) La diversidad de mujeres vulneradas

Los informes de cada país muestran la gran diversidad de quienes reciben las violencias, así como los cruces entre discriminaciones que las potencian. En el caso de Chile, se documenta, por ejemplo, las violencias contra las niñas y adolescentes, que se producen en las formas y espacios más diversos y que, se afirma, son diferentes y/o más frecuentes que las que afectan a los niños, señalando, entre otras, el abuso sexual, el abandono de la escuela para realizar labores domésticas y de cuidado, o la explotación sexual comercial, multiplicadas por la situación de pobreza. El colectivo afrodescendiente marca que *“habitualmente (no ...) es cuestionado el trabajo de una niña con rasgos indígenas en un local comercial o vendiendo en una feria, lo que muestra que la niñez negra o indígena no es percibida como niñez.”* El informe del Perú desarrolla extensamente los temas ligados a los derechos de las niñas, en particular los referidos a derechos sexuales y reproductivos dando cuenta de las campañas ultraconservadoras contra la educación sexual en las escuelas – que denomina *“el caballito de batalla”* de sectores conservadores - y contra la legalización del aborto, que hemos visto en varios países.

En Colombia, las autoras notan un incremento de la violencia política ejercida físicamente contra mujeres lideresas políticas, sociales y comunales. Se enfatiza, en este informe, el

8 En abril de 2022 la OEA anunció su trabajo en una Ley Modelo para eliminar la violencia en línea.

9 En un sentido contrario, la digitalización provee importantes oportunidades para la erradicación de la violencia, como la tendencia a la “interoperabilidad” anotada en el informe del Perú.

10 La Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer (ohchr.org) informa que en el próximo 77º período de sesiones de la Asamblea General (sept.2022) se presentará una Relatoría sobre la violencia contra las mujeres y las niñas en el contexto de la crisis climática, incluida la degradación medioambiental y la mitigación del riesgo de catástrofes y la respuesta a las mismas.

11 El 10 de marzo de 2022, ONU Derechos Humanos en América del Sur se reunió con representantes de la agrupación de la sociedad civil Mujeres de Zona de Sacrificio Quintero – Puchuncaví en Resistencia (MUZOSARE), Chile.

impacto de la violencia sexual en los conflictos armados, situación que también se presenta en México con la militarización de la seguridad pública y que aún tiene repercusiones en Perú, con efectos más brutales sobre niñas y adolescentes, personas bajo custodia, campesinas y mujeres indígenas, según el país.

En el informe de Bolivia, un país en que confluyen 36 naciones indígenas, comunidades afro bolivianas y población mestiza, se argumenta los efectos de la intersección del racismo con los demás ejes estructurantes de la desigualdad - como son la condición socioeconómica, la ruralidad y la diversidad sexual - sobre la persistencia y reproducción de las violencias de género, lo que documentan en el texto con significativos testimonios, incluidas las barreras lingüísticas.

Estas categorías, sin embargo, no bastan para dar cuenta de grupos más específicos, que viven otras formas de violencia. Los informes recogen denuncias de la *invisibilidad* en normas y políticas, que es percibida como una forma de violencia, por parte de mujeres con discapacidades, privadas de libertad, afrodescendientes, migrantes, gitanas y pertenecientes a diversidades sexuales, las que no son integradas o se ven limitadas en el acceso a los beneficios de las normas y políticas, reforzando así las desigualdades que se proponen solucionar. Es así como en Argentina, los resultados de un estudio realizado sobre “*el abordaje de la violencia por razones de género en tiempos de COVID-19*”¹² “... develaron que las medidas tomadas para reforzar (...) vías de escucha y asesoramiento no tuvieron un impacto homogéneo en todo el país (... y que ...) el acceso que mujeres con discapacidad, migrantes, indígenas y de zonas rurales tuvieron para acceder a estos espacios fue casi nulo.” El informe de ELA provee varios ejemplos ilustrativos de las desigualdades y violencias que viven estos grupos.

En el caso de las disidencias sexo-genéricas, una de las organizaciones participantes en Chile anota, entre otras violencias, la “*violación como correctivo*”, la “*violencia contra la expresión de género*” y la “*violencia en parejas del mismo sexo*”, mientras que otra señala el *lesbo-odio* y lo ilustra con una golpiza provocada por la violencia digital. En el caso de las afrodescendientes se marca la “*racialización*” de toda su inserción social, que incide en barreras, discriminaciones y violencias derivadas del prejuicio racista presente en la población, y que también denuncian las mujeres indígenas.

12 ELA (2020), Las brechas de las políticas públicas. Miradas desde la sociedad civil sobre el abordaje de la violencia por razones de género en tiempos de COVID-19. Disponible en: <http://www.ela.org.ar/c/APP187/53/87/43/4212>.

Es necesario registrar que la invisibilidad de estos grupos se atribuye no sólo a los agentes públicos, sino también a las organizaciones sociales, incluso feministas. El informe argentino expresa esta situación con claridad citando a una entrevistada: *“las organizaciones que focalizan su accionar en la violencia en la pareja o relaciones sexo afectivas suelen trabajar con cis-mujeres y en parejas heterosexuales, y reconocen que desconocen la dinámica vincular y de la violencia en relaciones no heterosexuales”*.

e) La variedad de ámbitos de las violencias.

El mayor reconocimiento de las violencias ha conducido la atención pública a espacios largamente denunciados por el feminismo, como la violencia institucional, ejercida no sólo por las policías que reprimen manifestaciones, sino también en las escuelas y universidades, en los servicios de salud, en los ámbitos laborales y religiosos, y en los medios de comunicación, donde los agresores pueden ser agentes públicos o privados. La ley ecuatoriana ya mencionada plantea un listado amplio de ámbitos en que esta se puede ejercer: *“intrafamiliar o doméstico, educativo, laboral, deportivo, estatal e institucional, centros de privación de libertad, mediático cibernético, espacio público o comunitario, centros e instituciones de salud, emergencias y situaciones humanitarias”*. Según los países, el ámbito en que se ejerce la violencia puede ser conceptualizado como un tipo especial de violencia, como es el caso del acoso callejero (en el informe de Chile), a veces incluido como parte de la *violencia comunitaria*, o como *“modalidades”*, según se observa en la ley mexicana. En el ámbito institucional, entre los muchos ejemplos de violencia contra las mujeres, Perú resalta el caso de las esterilizaciones forzadas, impulsadas por el Ministerio de salud entre 1995 y 2001, la que tenía como principales víctimas a mujeres rurales, indígenas y pobres y que aún tiene pendiente el proceso penal en el país. Los conflictos armados constituyen otro ámbito propicio a las violencias contra las mujeres. Por su carácter multifacético ya fue incluido en la sección “Los contextos”

Los ejemplos y casos seleccionados desde los informes dejan en evidencia el carácter interseccional de la violencia contra las mujeres, en el sentido de multiplicación de violencias sobre mujeres cuya identidad está conformada por más de un factor de desigualdad. Y confirman que la complejidad de su prevención se asocia al hecho de que es necesario diferenciar tipos de víctimas y de victimarios, factores cruzados de desigualdad, espacios o ámbitos en que se ejerce y formas o modalidades que adopta la violencia, al mismo tiempo que se requiere actuar para el largo, mediano y corto plazo, involucrando todos los poderes y niveles del Estado e incluyendo todos los sectores de los gobiernos, con la participación de las mujeres y sus organizaciones.

3.

Tendencias en materia de prevención de las violencias.

a) El deber de los Estados

Es conveniente mirar las tendencias en materia de prevención de las violencias contra las mujeres teniendo en cuenta algunas recomendaciones y normas internacionales, sobre el deber del Estado en este campo, que son comunes en todos los países incorporados en este informe. En el recuadro siguiente se reproducen algunos párrafos del informe de EQUIS, México, sobre el deber de los Estados presentes en recomendaciones del Comité CEDAW de 2017, en las Convenciones de Belém do Pará y en la de derechos de la infancia y la de personas con discapacidad.

El deber de prevención de los estados según organismos internacionales

En su observación general número 35, el Comité de vigilancia de la CEDAW precisa que el deber de prevención comprende tanto los actos como las omisiones de agentes estatales como las y los funcionarios del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de agentes no estatales, instituciones privadas, empresas o iglesias. Al respecto, la Convención de Belén Do Pará señala que es deber de los Estados adoptar políticas para prevenir todas las formas de violencia contra las mujeres, actuar con debida diligencia e incluir en su legislación las normas necesarias para ello. De manera más específica, las Convenciones sobre los Derechos del Niño y sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad aluden a la responsabilidad de adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para proteger a las niñas, así como a las niñas y mujeres con discapacidad, respectivamente; del abuso físico o mental, los malos tratos, la explotación y la violencia.

(extraído de EQUIS, México: PREVENCIÓN DE LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES MÉXICO 2015-2020)

A los instrumentos internacionales citados en el recuadro cabría agregar la Convención Interamericana sobre derechos de las personas mayores¹³, suscrita en 2015 y años

13 La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

posteriores por los países integrantes de la OEA, que también establece deberes de los estados para asegurar a las personas mayores el derecho a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia (art.9).

Por su parte el informe de Colombia cita la Recomendación General número 19 de CEDAW, recordando que, de acuerdo al derecho internacional, los Estados son responsables por sus actos y los de sus agentes, y también por los actos de privados *“si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos”* (párr. 9). Y precisa, siguiendo la citada observación N°35 del Comité CEDAW que el deber de prevenir de los estados debe concretarse en *“acciones tales como la capacitación, la adopción, aplicación y supervisión de las disposiciones jurídicas, reglamentos administrativos y códigos de conducta, así como con la investigación, enjuiciamiento y sanción, así como la reparación, en todos los casos de violencia por razón de género contra la mujer* (párr. 23).

Sobre el estado de la prevención en nuestra región, la Declaración de Pachuca¹⁴ señalaba en 2014 que, pese a importantes avances normativos y políticos referidos a la violencia contra las mujeres, *“donde menos se ha avanzado es en el logro de las metas planteadas en el tema de la prevención primaria”*, situación que – sin desconocer algunos avances - se ha mantenido hasta la fecha de acuerdo con los informes nacionales aquí recogidos.

b) Las leyes sobre violencias y su prevención

Considerando específicamente el campo de la legislación, uno de los principales logros en el reconocimiento de las violencias contra las mujeres como un deber del Estado, como se anotó en las páginas anteriores, es el paso de la legislación sobre la violencia en la familia, propia de la década de los '90, a leyes integrales para asegurar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (a las que nos referiremos en adelante como *“leyes integrales”*), las que identifican diversas formas de violencia y, establecen responsabilidades multisectoriales e incluyen la prevención entre sus objetivos principales. Entre los países aquí considerados, éstas parten en la primera década del siglo XXI con México¹⁵, Colombia¹⁶ y Argentina¹⁷,

14 Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), 2014.

15 México: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de febrero de 2007).

16 Colombia, la Ley 1257 de 2008 sobre no violencia contra las mujeres reforma distintos cuerpos legales a sugerencia de la *“Mesa de trabajo para la elaboración de una ley integral por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias”*, constituida en 2006 por organizaciones sociales y respaldada por la Bancada de Mujeres.

17 Argentina, 2009: Ley de *“Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales”*.

seguidos en la segunda década por Bolivia¹⁸, Perú¹⁹ y Ecuador²⁰. En Chile, en cambio, sigue pendiente de aprobación un proyecto similar, ingresado al Congreso en 2017, manteniendo vigente, aunque con reformas, una ley de Violencia Intrafamiliar²¹.

En el mismo período se aprecia el ingreso expreso del femicidio o feminicidio en los Códigos Penales²²: Perú (2011); México (2011, Código Penal del D.F. y 2013, Código Penal Federal); Argentina (2012); Ecuador (2014); Colombia (2015); Chile (2010 y 2020). Las reformas han permitido erradicar conceptos arraigados como el de “crimen pasional”.

En años anteriores al período examinado, y al inicio del mismo, se produjeron importantes reformas en materia de delitos sexuales, en particular en los Códigos Penales, que se detallan en el recuadro. Si bien su propósito principal es la penalización, importan desde el punto de vista de la prevención, como sucede con las leyes sobre femicidio, porque dan cuenta de cambios en la mentalidad de la sociedad. Como lo expresa el informe de Ecuador, son “*un logro importante para visibilizar el tema de violencia y posicionar la urgencia de avanzar con una agenda estatal de prevención*”. Asimismo, en el proceso de cambio se van abandonando conceptos de larga vigencia como el de “mujer honesta”, la permisividad social frente a los abusos contra las mujeres y la disociación que existía entre violencia sexual y desigualdad de género.

18 Bolivia, 2013: Ley Integral 348 para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia

19 Perú, 2015: Ley 30364 para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar

20 Ecuador, 2018: Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia de género contra las mujeres. En 2007, se había promulgado el Decreto Ejecutivo 620, que tiene como objetivo la erradicación de la violencia de género hacia las niñas, niños, adolescentes y mujeres adultas.

21 Chile, 2005: Ley 20.066 de violencia intrafamiliar, que reemplaza la Ley 19.325 (1994). El Gobierno asumido en marzo de 2022 ha comprometido la priorización del proyecto de ley integral estancado en el Senado.

22 El término *femicidio* se introdujo en México a inicios del 2000, algunos años antes de las leyes citadas, como una categoría para describir los asesinatos violentos y sistémicos de mujeres en Ciudad Juárez (Lagarde, 2006, citada en el informe de México). En 2008, la Convención de Belém do Pará aprobó la “Declaración sobre el Femicidio”.

Penalización de delitos sexuales: 1981 a 2017 (*)

Argentina: en 2011, se derogó un artículo del Código Penal que permitía a un violador condenado ser perdonado si se casaba con su víctima. En 2017 modifica el Código Penal para “*precisar las acciones que implican el delito de abuso sexual*”.

Bolivia: incluye la violencia sexual como delito en 1997 y en 1999 dicta una ley sobre “*delitos contra la libertad sexual*”.

Colombia: la ley 1257 (2008) crea el delito de acoso sexual y agrega agravantes para los delitos de violencia sexual; ley 1448 (2011) y ley 1719 (2014) que modifica el articulado de anteriores leyes de violencia intrafamiliar, y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial con ocasión del conflicto armado

Chile: en 1999 se modifica el delito penal de violación.

Ecuador: en 1998, se agrega el delito de acoso sexual en distintos ámbitos públicos y privados donde se use la jerarquía para obtener favores sexuales.

México: en 1981 y 1997 reforma en Código Penal en materia de violación.

Perú: tipifica la violación sexual y define los actos contra el pudor en 1991; en 2004, modifica e incorpora artículos sobre *Violación sexual, explotación sexual comercial y pornografía infantil*; en 2018 incorpora delitos sexuales al Código Penal.

(*) En la primera década del siglo XX surge otra serie de reformas penales sobre la **trata y el tráfico de personas**, cuyas principales víctimas son mujeres, a menudo para su explotación sexual, en los países presentes en este informe: Ecuador (2004), Colombia (2005) Bolivia (2006), México (2007), Perú (2007), Argentina (2008) y Chile (2011).

Algunos países incluyen el acoso o violencia laboral en las leyes del trabajo: Chile (2005) y Ecuador (2017). En este país (2010) y en Bolivia (2019) se establece como requisito para ingresar al servicio público no contar con antecedentes de violencia contra las mujeres. Otros incluyen el acoso laboral en sus leyes integrales para una vida libre de violencia, como México (2007) y Colombia (2008). En Perú (2003) se genera una ley sobre Hostigamiento Sexual y se incluye este concepto en la ley del Servicio Civil. En Argentina se firma en 2020 el Convenio 190 de OIT sobre la Eliminación de la Violencia y el Acoso en el mundo del Trabajo. El acoso callejero o en espacios públicos se sanciona en Colombia (2006), Perú (2015), México (2018), Argentina (2019) y Chile (2019).

La violencia política se sanciona en Bolivia (2012), en Perú (2021), en Ecuador (2018), en Argentina (2019) y en México (2020). La violencia digital, o ciberacoso como se señaló antes, es incluida en las leyes de protección integral de México y de Argentina, primer país en incluirla, y que posteriormente, en 2013, estableció “*la penalización del grooming o acoso sexual a menores de edad vía internet*”.

En todos los países aquí considerados se considera como un logro la despenalización o autorización del aborto en ciertas condiciones más o menos restrictivas según el país. También se considera como avance el reconocimiento de derechos civiles de la población LGTBI+, el que no ha sido igual en todos los países. Tal vez el más significativo es el reconocimiento del matrimonio igualitario en Argentina, Colombia, Ecuador y México, mientras en Chile se estableció primero la llamada “unión civil”, debido a la férrea oposición de los sectores conservadores que temen por “la familia tradicional” y, posteriormente, el matrimonio igualitario. Estas reformas tienen sin duda un valor preventivo, lo mismo que ocurre con el derecho a la identidad de género autopercibida, presente en Argentina, Colombia, Bolivia, Ecuador y Chile.

Puestos en conjunto, se puede apreciar un esfuerzo continuado y no menor de los países en la legislación y las reformas legales sobre violencia contra las mujeres, así como la actuación de distintos ministerios y de los sistemas de justicia, una tendencia que no se ha detenido y que, en general, intenta acercarse a la normativa internacional, contando a menudo con el impulso y la participación de las organizaciones feministas.

Recapitulando, a partir de la primera década del siglo XXI, puede reconocerse que una tendencia común en las legislaciones, es la incorporación de una concepción integral de la violencia de género entendida como producto de la desigualdad estructural entre mujeres y hombres, recogida principalmente en las denominadas “leyes integrales” para la protección a las mujeres de la violencia (ver notas 11 a 17), las cuales intentarán plasmarse en las políticas y programas de las segunda década del siglo XXI.

Sin embargo, aun reconociendo estos y otros avances, los informes estiman que su efecto en la prevención de las violencias no ha sido el esperado, tal como señala la declaración de Pachuca, no sólo por la insuficiencia de las medidas y las normas adoptadas o su deficiente cumplimiento, sino por las limitaciones en su puesta en práctica y en el acceso a sus beneficios por parte de importantes colectivos de mujeres en situación de grandes vulneraciones sociales.

c) Las prácticas de prevención en los Estados

Las leyes “integrales” sobre violencia contra las mujeres transfieren conceptos y objetivos a la actuación de los estados. Para nuestro análisis es importante reiterar que, en primer lugar, se definen a sí mismas o se describen como leyes *integrales* ya que identifican diversas formas y ámbitos en que se ejerce la violencia. Todas ellas incluyen la *prevención* entre sus objetivos principales. Otro aspecto clave es que establecen responsabilidades *multisectoriales*, y *acciones intersectoriales*, incorporando a varios ministerios e involucrando a las autoridades y organismos públicos desde los niveles nacionales y subnacionales hasta los municipales. En algunas se reconoce el principio de *interseccionalidad*, o a lo menos se diferencia entre tipos de violencia y diversidad de víctimas y ámbitos en que están presentes.

Como producto de estas tendencias comunes en las leyes, la prevención de la violencia, que estaba presente desde antes en planes de igualdad entre mujeres y hombres, aunque orientado a la familia, se refuerza en todos los países, como objeto declarado de políticas, programas y mecanismos específicos de prevención, supuestamente más abarcadores de espacios de ejercicio de la violencia.

Las dificultades para hacer efectivo estos propósitos se aprecian, en primer lugar, en que las más de las veces han pasado años antes de que las nuevas normas se empiecen a implementar. Así sucede con el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, incluido en la ley integral de 2009 en Argentina, pero ejecutado recién en 2017. En Perú, la “Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar” se aprueba en 2015, pero transcurridos seis años no se aprobaba aún el “Protocolo Base de Actuación Conjunta para la Prevención”, incluido en la ley.

En México, la ley de 2007 crea el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, el cual ejecuta el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM). Actualmente se implementa el PIPASEVM 2021-2024.

En Ecuador, donde desde 2007 existía un Decreto para la erradicación de la violencia, la ley Integral (LOIPEVM), que se promulga en 2018, creando el Sistema Nacional para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, e instaurando el mismo año la Secretaría de Derechos Humanos que incluye en sus competencias la erradicación de la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes.

En Bolivia, donde la Ley Integral para garantizar a las mujeres a una vida libre de violencia data de 2013, se promulga en 2017, mediante Decreto Supremo, la Política Pública Integral Para una Vida Digna de las Mujeres Bolivianas.

En Colombia, a pesar de que la ley integral 1257 fue promulgada en 2008, es en el marco de la Política Pública de Equidad de Género 2012-2016 que el Estado se propone simultáneamente un “Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias” y un “Plan integral para la prevención y atención del impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento sobre las mujeres” “con lo cual se adoptan dos líneas para las acciones: una dirigida a la violencia cotidiana y otra a la asociada al conflicto armado”.

En Chile, aun cuando no se cuenta aún con una ley integral, se formuló el Programa de Atención, Protección y Reparación de la Violencia contra las Mujeres (2013) que se ocupa de “todas las manifestaciones de violencias, y en todos los espacios y contextos” en que estas se ejerzan, declarando una concepción integral de la violencia, que se adopta en el Plan Nacional de Acción en Violencia Contra la Mujer, en sus versiones 2014-2018 y 2021 – 2030.

Hay que agregar que en varios informes se consignan normas y mecanismos para la coordinación entre organismos del nivel nacional, los niveles subnacionales, así como de articulaciones con la sociedad civil e instituciones sociales, y de estos entre sí. El informe de Bolivia, por ejemplo, da cuenta de leyes municipales y departamentales referidas a la lucha contra la violencia hacia las mujeres que se han promulgado en los nueve departamentos que conforman al Estado Plurinacional de Bolivia que muchas veces han generado complicaciones. En los países con sistema federal el proceso puede ser muy complejo, teniendo en cuenta que aparte de las dificultades administrativas, hay autoridades provinciales o estatales que tienen distintos signos políticos y distintas posiciones ante los temas de género. La ley integral colombiana, en su capítulo de medidas de sensibilización y prevención, establece medidas que deberán ser adoptadas por el Gobierno Nacional y los gobiernos locales (departamentos y municipios).

Revisaremos a continuación algunos aspectos centrales de la aplicación de las orientaciones integradas en las leyes.

i. Intersectorialidad

En cuanto a la intersectorialidad, clave para la actuación eficaz en distintas materias referidas a la violencia y que, como se anotó, es una orientación que comparten las políticas y programas revisados, ninguno de los informes nacionales considera exitosas las experiencias. Algunos señalan que las obligaciones de los ministerios y servicios no están bien precisadas o exigidas, o no se cumplen, produciéndose “*falencias graves en la acción articulada y coordinada entre las autoridades y entidades competentes en la materia*”, como opina Humanas en Colombia. Las fallas se traducen en deficiencias en la atención y protección a las víctimas y en una reducida y poco eficaz prevención. En algunos casos, se ha suplido la coordinación por iniciativas propias de algún organismo, como es el caso de la Corte Constitucional de Colombia que, si bien no tiene potestad ejecutiva se ha pronunciado sobre los deberes del Gobierno y su incumplimiento.

Los ejemplos más robustos de coordinación intersectorial que aparecen en los informes se refieren principalmente a la atención a las víctimas, particularmente las de violencia extrema, donde son protagónicos la policía y el sistema judicial -generalmente en coordinación con mecanismos estatales de la mujer- pero con escasa presencia de la prevención. Un ejemplo es la creación en 2017 de la Fuerza Especial de la Lucha Contra la Violencia – FELCV - dentro de la policía boliviana, bajo la dirección funcional del Ministerio Público.²³ También es el caso del SNEJ²⁴ del Perú (2018), con foco en el sistema judicial, cuyo proceso de implementación presenta un retraso importante.

En Chile opera desde 2009 el Circuito Intersectorial de Femicidios (CIF)²⁵, liderado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que presta ayuda a víctimas directas e indirectas en casos de femicidios consumados y frustrados, y busca evitar la victimización secundaria.

23 Fuerza Especial de la Lucha Contra la Violencia – FELCV - es la división especializada de la Policía Boliviana encargada de la prevención, auxilio e investigación, identificación y aprehensión de los presuntos responsables de hechos de violencia hacia las mujeres, bajo la dirección funcional del Ministerio Público.

24 Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (SNEJ) integrado por el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de la Mujer

25 El Circuito Intersectorial de Femicidios (CIF) está integrado por la Policía de Investigaciones, Carabineros de Chile, el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, el Servicio Nacional de Menores, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la Fiscalía y el Servicio Médico Legal.

En Argentina, el Plan Nacional de Acción contra las violencias por motivos de género en su versión 2020-2022 incorpora el Programa Interministerial de Abordaje Integral de las Violencias Extremas por Motivos de Género, tiene por objetivo la prevención y el abordaje de femicidios, travesticidios y transfemicidios, una iniciativa pionera en la región, por incluir la diversidad sexual entre las víctimas de la violencia de género.²⁶ El programa incluye la prevención, pero entendida más bien como alertas tempranas de violencia. Si bien limitados, estos ejemplos son importantes como experiencias de coordinación entre organismos de la mujer, derechos humanos, judiciales y policiales. Su aporte a la prevención, ya que no aborda las causas de la violencia de género, puede situarse en el objetivo de evitar la consumación o reiteración de la violencia extrema.

ii. Disponibilidad de información

Entre las necesidades de coordinación intersectorial destacadas por los informes y presentes en las leyes integrales, se encuentran las relativas a sistemas de información sobre las violencias que debería interconectar a los distintos organismos involucrados. En Perú se señala que el Registro Único de Víctimas y Personas Agresoras – RUVA, fue incluido en 2015 en la Ley integral, pero fue reglamentado recién en 2018 y su instalación ha sido lenta hasta ahora. No obstante, cabe resaltar la experiencia de *interoperabilidad*²⁷ entre la Policía Nacional del Perú y el Poder Judicial, informada por DEMUS, en cuyo marco se han generado instrumentos para mejorar el abordaje de los casos de violencia de género contra las mujeres, y que sugiere importantes líneas de acción a través del creciente uso de tecnologías digitales en el intercambio y uso colaborativo de datos públicos sobre violencia de género.

En Bolivia se señala que cada una de las instituciones que interviene en la atención a las mujeres en situación de violencia ha realizado acciones para mejorar sus sistemas de registro o están en este proceso, pero que sin embargo la información es insuficiente y poco accesible. En este país, los mecanismos de atención a la violencia extrema han sido más ágiles en instalar registros. Se instala, en 2019, el Sistema de Registro y Alerta Inmediata “Adela Zamudio”.

26 En el Programa Interministerial de Abordaje Integral de las Violencias Extremas por Motivos de Género de Argentina participan los Ministerios de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD), de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) y de Seguridad (MINSEG).

27 La interoperabilidad se refiere al uso de tecnologías digitales que permiten de manera efectiva el intercambio y uso de datos para la colaboración entre entidades de la Administración Pública.

En el caso de Chile, se cuenta con un sistema informático de registro de femicidios²⁸. En Colombia, como parte de las coordinaciones previstas en la Política Pública de Equidad de Género 2012-2016, se creó el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE), que ha incorporado datos sobre violencia sexual y de feminicidio. En México, el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (2013-2018) fijaba metas para la integración de un registro de agresores sexuales y el fortalecimiento de las estadísticas de género en la procuración de justicia. Algunos de estos sistemas se alimentan de los registros policiales y judiciales.

Organismos internacionales han propuesto la creación de un Sistema Único de Registro de víctimas y victimarios que puede jugar un rol clave tanto en la atención como en la prevención, facilitando la derivación de víctimas y la comunicación entre los distintos agentes públicos, así como la revisión y mejoramiento de las políticas y acciones. En Chile, en Colombia, en Argentina y en Ecuador se ha anunciado en años recientes su creación, la que no se ha concretado, o se informa que está en desarrollo, como es el caso de Ecuador y Argentina. En este último país también se lleva a cabo la Encuesta de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres. En Chile, se aplica desde 2007 la Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales, que no se aplica a las menores de 15 ni a las mayores de 65.

Resumiendo la disponibilidad de información, los datos disponibles abarcan solo una parte de las situaciones, actores y otros datos sobre las violencias.

Como se expresa en el informe de Argentina, la insuficiencia y dispersión de la información, *“dificulta la comparación entre los distintos territorios nacionales y la posibilidad de detectar tendencias a lo largo del tiempo y diseñar medidas de prevención y asistencia.”*

iii. Educación

Un sector de políticas que destacan los informes como elemento central para cambios de mediano y largo plazo es el de Educación, lo que conecta con la antigua demanda feminista de incorporación del enfoque de género y los derechos humanos en los currículos y en las prácticas educativas de todos los niveles del sistema, tanto en la educación pública como en

28 Enmarcado en el CIF (nota anterior), el llamado “Sistema Red de Asistencia a Víctimas (SRAV)”, contiene variables de caracterización de femicidios, registro de las víctimas directas e indirectas, así como las intervenciones de las instituciones integrantes del Circuito Intersectorial de Femicidio en la activación de los casos.

la privada, con el fin de erradicar estereotipos de desigualdad entre mujeres y hombres que están en la base de la violencia contra las mujeres. Este enfoque es necesario para formar a la infancia. Algunos programas de gobierno lo incluyen con el propósito de eliminar prácticas de violencia que ocurren dentro de los establecimientos y demás organismos educativos, materia que ha sido objeto de denuncias públicas en años recientes.

En el Perú, la Política Nacional de Igualdad de Género estableció que debían prestarse “programas educativos para la igualdad de género en la educación básica”, al igual que los distintos planes nacionales. Pero estas acciones han enfrentado fuertes obstáculos para ser implementadas adecuadamente, resaltando la campaña de desinformación sostenida por los sectores más conservadores, con influencia en el Congreso, los medios de comunicación y las iglesias, que incluso intentaron que la justicia declarara inconstitucional el currículo escolar del año 2016, que contemplaba el enfoque de igualdad de género. Para ellos, se trata de la “*ideología de género*” que dañaría a los niños y niñas del país, ya que “promovía la homosexualidad, o relativizaba la identidad de las personas”. Otro obstáculo mencionado por DEMUS es la falta de capacitación de maestros y maestras sobre el tema, en especial frente al abordaje de la educación sexual integral.

En Argentina, el Plan Nacional de Acción que, como se señaló antes, es una de las obligaciones contempladas en la Ley Integral, en sus dos versiones 2017-2019 y 2020-2022, introduce acciones orientadas a la transversalización de la perspectiva de género en las currículas educativas. Con resultados dispares y diferentes grados de implementación en el territorio, se cuenta desde 2006 con el Programa Nacional de Educación Sexual Integral, sancionado por una ley que consagra los derechos de niñas, niños y adolescentes a que les sea garantizado el acceso a esta educación en todas sus etapas educativas.

En Bolivia, las organizaciones entrevistadas señalaron que no se han incorporado estrategias y programas de prevención e intervención integral contra las violencias hacia las mujeres en las políticas de educación, ni en los currículos escolares o en las prácticas educativas. Las maestras rurales entrevistadas agregan que “*el trabajo de prevención de violencias hacia las mujeres en las escuelas es casi inexistente, dado que hay regiones bastante conservadoras que no permiten debatir abiertamente el tema*”. Además, relatan que es común que las instituciones generen un programa de prevención “*.... que, generalmente, consisten en una o dos charlas por curso y por año, por lo que el esfuerzo, en realidad, no se constituye en una capacitación, sino solamente en una difusión y, quizás, en una sensibilización.*” Por su parte el Ministerio

de Educación ha desarrollado una normativa interna que no se refiere a los contenidos educativos sino a evitar la violencia dentro de las unidades educativas

En México, La Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia incorpora una lista contundente de obligaciones a la Secretaría de Educación Pública para la prevención de la violencia, tales como “*Desarrollar programas educativos, en todos los niveles de escolaridad, que fomenten la cultura de una vida libre de violencia contra las mujeres y el respeto a su dignidad*”. Los planes Proigualdad y el PIPASEVM, incorporan acciones de prevención en la educación formal. Sin embargo, las autoras observan que éstas han tenido un peso muy pequeño en comparación a otras medidas enfocadas en la atención o las emergencias.

En Colombia, la ley integral se reglamentó por sectores, mediante decretos. El correspondiente a educación (2011), establece responsabilidades a nivel nacional y en las autoridades locales, enfatizando en la incorporación de la equidad de género al sistema de educación, así como las categorías género, violencias basadas en género y violencias contra niñas, adolescentes y jóvenes a los sistemas de información de educación, (...) así como la formación a la comunidad educativa, incluyendo el nivel de educación universitaria. No obstante, las autoras constatan que las actuaciones reportadas reiteradamente por el Ministerio de Educación corresponden a otra norma, el Sistema de Convivencia Escolar (2013), que carece de enfoque de género.

En Ecuador, aunque el Ministerio de Educación es parte del Sistema Nacional para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres no se registran iniciativas para generar cambios en los contenidos de la educación, aun cuando se han realizado algunas en lo referido a prevención de violencias sexuales en los espacios educativos.

En Chile, se anunció un Plan de Educación para la Igualdad de género 2015-2018 que propone la integración paulatina del enfoque de género en todos los niveles de la educación, pero no tematiza específicamente la Violencia de Género y no se cuenta con una evaluación pública de sus resultados. En 2019 se presenta un convenio entre el Ministerio de la Mujer y el de Educación, con el Plan “Educación con Equidad de Género”, que incluiría un eje de “evitar la violencia en las aulas”. No se conoce la implementación de este plan, salvo un anuncio de distribución de “tres gráficas” (afiches) a 11.000 establecimientos escolares.²⁹

29 En el gobierno chileno actual, asumido en marzo 2022, los ministerios de educación y de la mujer y la equidad de género, han iniciado procesos de participación regionales con los establecimientos escolares para generar un plan de incorporación de la igualdad de género a la educación.

Resumiendo lo referido a educación, puede decirse que el aporte de los sistemas educativos a la prevención de la violencia contra las mujeres, es escuálido en todos los países, y que se trata de una de las tareas pendientes más necesarias para modificar los patrones culturales que están en la base de la violencia.

iv. Promoción y difusión³⁰

Otro elemento que aparece en los informes son las acciones de promoción y difusión que los gobiernos presentan como preventivas, “tales como la difusión de información, incluyendo la capacitación del funcionariado público”, que se consigna en el informe de México, agregando que el Instituto Nacional de las Mujeres, en respuesta a solicitudes de información sobre prevención informa de actividades de *“provisión y difusión de información, así como de sensibilización y concienciación de las personas.*

En Colombia, se realizó una evaluación de las acciones institucionales en materia de prevención, incorporadas al Plan integral para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencias 2012-2016, un plan establecido en el documento de política pública CONPES 161 (2013) “Equidad de género para las mujeres”. La evaluación encontró cumplidas las metas de prevención; sin embargo, *“observa una alta concentración en campañas, asesorías y asistencia técnica, documentos de lineamientos, formación y capacitación de funcionarios, difusión y divulgación, y sensibilización, sin información sobre impacto de estas en la realidad de las violencias”*

Por su parte, en Argentina se formuló expresamente la “Ley Micaela” (2019), que *“estableció la capacitación obligatoria para todas las personas que integran los tres poderes del Estado, en todos sus niveles y jerarquías, en la temática de género y violencia contra las mujeres”*. En este mismo país también se cuenta con una ley de 2016 que estableció la obligatoriedad de realizar al menos *una jornada anual* (sic) en las escuelas de todos los niveles y modalidades, sobre “Educar en Igualdad, Prevención y Erradicación de la Violencia de Género”.³¹ Respecto a las políticas para la concientización y difusión de información de derechos y servicios disponibles, en el PNA 2020-2022 presentó el “Programa Nacional de Prevención de las Violencias por Motivos de Género”, con dos subprogramas: uno sobre la construcción de otras masculinidades, y otro sobre vínculos sexo afectivos responsables y diversos que contemplen

30 En esta categoría se ubican dos líneas de acción diferentes e igualmente relevantes: la sensibilización y/o capacitación de trabajadores/as estatales o funcionariado público y las campañas de sensibilización y difusión de información a la sociedad en general.

31 Argentina, Ley Nacional 27.234 de 2016 (consultado en CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género/ leyes).

todas las modalidades y tipos de violencias por motivos de género. El programa incluye la realización de una campaña nacional para aportar al cambio cultural y social necesario para poner freno a las violencias por motivos de género, dirigida a toda la sociedad, incluyendo particularmente una campaña federal de sensibilización en medios públicos y comunitarios. No obstante, la sociedad civil evalúa que la estrategia comunicacional no tuvo el alcance deseado. Las vías utilizadas para sensibilizar a la población y comunicar sobre los programas y recursos no logró llegar por igual a todo el territorio ni logró ser accesible para mujeres y LGTBI+ con discapacidad, sin acceso a recursos tecnológicos e internet, a quienes viven en zonas rurales o que no hablan español.

En el informe de Bolivia se declara expresamente que *“el Estado no ha diseñado una estrategia nacional de comunicación, que incluya campañas en medios masivos, alternativos y redes sociales, dirigidas a informar y sensibilizar sobre las causas, formas y consecuencias de la violencia contra las mujeres, así como a la desestructuración de los estereotipos patriarcales de subordinación y desvalorización de las mujeres, considerando la diversidad cultural; tampoco se ha avanzado en la elaboración de un programa de sensibilización único del Estado para informar a la población sobre programas, campañas y mensajes analíticos sobre detección y prevención de violencia contra la mujer; menos aún se ha elaborado protocolos para los medios de comunicación destinados a combatir la violencia mediática contra las mujeres y el uso de lenguaje sexista en programación nacional y sancionar su incumplimiento”*.

En el Perú, se ha impulsado campañas desde el Ministerio de la Mujer, las que, según DEMUS, *“no han llegado a constituirse en una estrategia comunicacional articulada y con propósitos claros; sino más bien la suma de acciones puntuales, sostenidas a lo largo de periodos de tiempo limitados, y destinadas a promover la denuncia, más que cuestionar patrones socioculturales que históricamente han sostenido la discriminación de las mujeres”*.

En Chile, también se impulsan campañas nacionales desde el Ministerio de la Mujer y, al igual que en Perú, no es posible detectar continuidad en el mensaje que se desea transmitir, particularmente cuando se produce cambio del color político del gobierno de turno. La campaña impulsada en 2020, en período de recrudescimiento de la violencia en el marco de la pandemia, debió ser retirada al día siguiente de su lanzamiento debido a fuertes críticas de organizaciones de mujeres y feministas quienes señalaron que el mensaje intentaba redimir a perpetradores de violencia. La sensibilización y formación del funcionariado público constituye otra línea de acción en materia de prevención del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, la cual ha comenzado a incorporar el formato e-learning.

Los talleres y actividades de sensibilización parecen ser las prácticas más comunes de los gobiernos, junto con algunas campañas que sin duda pueden ser mejoradas en términos de alcance, mensaje, incorporación de interseccionalidad y accesibilidad.

v. Aplicación del enfoque interseccional

El enfoque de interseccionalidad se encuentra, como se ha dicho, en la letra de los textos, pero no siempre se aplica, lo que queda en evidencia por las dificultades de acceso de mujeres de grupos vulnerados a los sistemas de atención y de protección, resaltando los casos de la población rural, las mujeres en zonas de conflicto armado, indígenas y LGTIB+ y otros más.

En Argentina, la interseccionalidad se anuncia, pero aún falta capacidad para responder a las necesidades reales de los distintos colectivos vulnerados. Se reconoce un avance en el reconocimiento de la diversidad a nivel formal y el esfuerzo por alcanzar a poblaciones más vulneradas. Sin embargo, el informe nacional señala que *“los programas de prevención y atención que se introdujeron con el PNA 2020-2022 son atractivos y responden a necesidades concretas pero encuentran que al momento de acceder a ellos hay trabas burocráticas que obstaculizan que las mujeres pueden beneficiarse a tiempo para interrumpir el ciclo de violencia que las pone en peligro”*.

En este sentido, las autoras concluyen que, *“las políticas públicas del ejecutivo continúan mostrando que son insuficientes los recursos humanos y económicos con los que se cuenta para la prevención de las violencias de manera efectiva, y desde un enfoque interseccional real con llegada federal”*.

En Ecuador en lo que respecta a violencias y su prevención, *“...no se toman en cuenta los derechos de las mujeres lesbianas, trans, e intersex en las discusiones actuales del Código de la Niñez y Adolescencia y del Código de la Salud.”* Tampoco se logra visibilizar la existencia de mujeres que se encuentran en situaciones determinadas por su pertenencia étnica (indígenas, afro, montubias, otras), por su edad (niñas, adolescentes, jóvenes, adultas, adultas mayores), por su condición de discapacidad o estatus migratorio, mujeres en situación de pobreza, pobreza extrema, entre otras. Tampoco se aborda la trata de personas, *“una problemática que afecta particularmente a las mujeres”*.

En Perú la ley integral reconoce la diversidad de experiencias de la violencia según múltiples factores e identidades, proponiendo la atención diferenciada para determinados grupos de mujeres. No obstante, según se informa, no se aborda de igual manera a los distintos grupos

de mujeres, y aunque se cuenta con diagnósticos, y se dispone de algunas cifras sobre la prevalencia de la violencia y de la atención que se le brinda en los servicios existentes se carece de suficiente información sobre las necesidades diferenciadas de los distintos grupos, por lo que no se logra avanzar en la interseccionalidad.

En México, EQUIS anota que la perspectiva interseccional para la prevención, si bien se menciona en los distintos instrumentos de política, recibe más atención en el plan PIPASEVM, que contiene varias referencias a este enfoque y a las necesidades de fortalecimiento de la autonomía de las niñas y adolescentes, mujeres indígenas, afromexicanas, con discapacidad. Además, menciona la importancia de brindar atención prioritaria a las mujeres migrantes, de la diversidad sexual, adultas mayores, privadas de la libertad y trabajadoras del hogar. No obstante, en la medida que se concibe la prevención de manera limitada –como acciones de promoción, difusión o formación de funcionarios/as, o bien como mayor penalización de las violencias– el resultado no es alentador: hay cada vez más feminicidios. Por lo que concluyen que *“la perspectiva interseccional y multicultural en la política pública para prevenir las violencias contra las mujeres es todavía incipiente.”*

En Bolivia, las autoras revisan la aplicación del enfoque interseccional en las iniciativas y políticas públicas de prevención de violencias contra las mujeres a partir de consultas a autoridades del gobierno nacional, de los gobiernos departamentales y de los gobiernos municipales. Identifican así la incomprensión y/o ausencia de este enfoque en el nivel del gobierno nacional y su completa ausencia en los gobiernos departamentales. En cuanto a los gobiernos autónomos municipales, el de La Paz fue el único que aplicó un enfoque interseccional en su trabajo de prevención de las violencias. Adicionalmente, entrevistaron sobre la materia a actoras sociales afro bolivianas, indígenas, de la población LGTBQI+, mujeres con capacidades diferentes, mujeres con VIH, profesoras del área rural, trabajadoras asalariadas del hogar y a trabajadoras sexuales, quienes coincidieron en la ausencia de prevención y de un enfoque interseccional en las políticas sobre prevención de las violencias, las que no integran ni articulan lo plurinacional, o la condición socioeconómica entre otras falencias de diversa índole.

En Chile, las dos versiones del Plan Nacional de Acción en Violencia Contra la Mujer, (2014-2018 y 2021-2030), suscriben la noción de la interseccionalidad, reconociendo la diversidad de las mujeres y de las violencias que las afectan. Pero no avanzan en cómo abordarla, dejándola como uno de los desafíos pendientes, según puede apreciarse en el informe respectivo que

relata las violencias específicas a las que están sujetas las niñas y adolescentes, las mujeres indígenas, afrodescendientes, las disidencias sexuales, las migrantes y las que comparten más de una de estas categorías, sin una respuesta pública adecuada. En la práctica, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género no trabaja en conjunto, o lo hace muy parcialmente, con los organismos responsables de la niñez, la juventud, la discapacidad, la población adulta mayor, la población indígena o la población migrante, algunos de los cuales han reconocido la importancia de un enfoque de género.

En Colombia el capítulo sobre prevención de la ley integral ordena a todas las autoridades responsables de las políticas públicas *reconocer las diferencias y desigualdades sociales, biológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social*. Se informa, por otra parte, que el movimiento de mujeres logró comprometer en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Nacional una “Política Pública de Equidad de Género 2012-2016”, considerando “*particularidades que afectan a los grupos de población urbana y rural, afrocolombiana, indígena, campesina y Rrom*”; así como un plan de las mujeres desplazadas y para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias (ACPEM, 2012). Las víctimas del conflicto armado, en su mayoría mujeres del ámbito rural y a menudo jóvenes, han sido también objeto de medidas específicas. Sin embargo, la evaluación de estas políticas muestra que las acciones definidas y realizadas carecen de “*enfoque de interseccionalidad y de un abordaje étnico y territorial más contundente*”.

En síntesis

En cada uno de los países examinados, se da cuenta de que el impacto de las políticas destinadas a la prevención aún dista de los resultados deseados. Como resultados, en algunos países aumenta la violencia, como en México, donde se registra un aumento de los femicidios, independientemente de su inclusión en las leyes penales. O bien como sucede en Perú: se reduce la violencia, pero aumenta la tolerancia social hacia estos abusos.

No cabe duda de que han existido importantes reformas legislativas y políticas que han ampliado la comprensión de la violencia contra las mujeres, y de los diferentes ámbitos en que se produce. Y además se aprecia que la noción de interseccionalidad está presente, pero que, al parecer, no ha madurado lo suficiente como para comprender cabalmente la diversidad de formas y efectos de la violencia en los sumamente diversos grupos de mujeres. Para las autoras y las organizaciones incluidas en el informe de Ecuador - opinión que compartirían los demás informes - un problema mayor deriva de una cultura patriarcal que prevalece en

el Estado, donde la idea de una mujer homogénea y de la familia como su nicho principal sigue tiñendo las acciones que se emprenden, dejando sin aplicar el enfoque interseccional, por lo que *“no ha logrado ampliar los criterios de la protección hacia la diversidad de mujeres”*. Y agregan que las normas *“se han construido alejadas de las realidades cotidianas que viven las mujeres diversas ..., en especial de aquellas que se encuentran en los sectores rurales”*.

La descripción que hace el texto de Bolivia puede considerarse representativo de los otros países. Allí opinan que en los siete años de existencia de la Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia *“los esfuerzos realizados por las instituciones públicas para implementar acciones de prevención han sido mínimos, la inversión presupuestaria en prevención es insuficiente y el alcance de estas actividades es muy limitado o en su defecto se las efectúa sin ningún tipo de planificación.”* Se agrega que el enfoque de interseccionalidad es incipiente, debido en parte a la falta de conocimiento o comprensión de este enfoque, pero también a la carencia de información adecuada para su aplicación.

Las fallas en la actuación del Estado se traducen en deficiencias en la atención y protección a las víctimas y en una reducida y poco eficaz prevención.

4.

Actuación de las organizaciones feministas y de mujeres

Entregaremos, para terminar, una breve mirada sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales en la prevención, los efectos de su acción y su aplicación del enfoque interseccional sobre la violencia contra las mujeres en los países integrados a este informe.

1. Mecanismos de Participación de las mujeres en el Estado

En la mayor parte de los países, la participación de las organizaciones en la prevención de la violencia no siempre se concreta o no tiene la capacidad de incidir en las decisiones que toman los gobiernos

- a. En México se anota que el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de Violencia contra las Mujeres no contempla la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), a diferencia de lo que ocurre en los estados, donde además se admite a personas académicas o investigadoras especialistas en el tema.
- b. En Bolivia, se inicia en 2020 un proceso participativo de evaluación de la Ley Integral N°348 para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, y que ha generado importantes críticas y propuestas para su reforma. El gobierno boliviano convocó en enero de 2021 a las organizaciones sociales y de la sociedad civil a presentar propuestas para reformar la norma. En el mes de mayo el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, ente rector de la lucha contra la violencia hacia las mujeres bolivianas, sistematizó más de mil propuestas recibidas de diversas instituciones y de la sociedad civil, las que incluyeron la prevención, que fueron presentadas al Ministerio de la Presidencia y a las comisiones de Derechos Humanos y Mixta Contra Femicidios de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP). La siguiente contempla la socialización de las propuestas recibidas en foros departamentales, que se llevarán a cabo en los siguientes meses, con el fin de lograr un documento que tenga el consenso de todas las instituciones e instancias involucradas en la lucha contra la violencia hacia las mujeres.

- c. En Chile existen instancias de participación en distintos niveles de gobierno, establecidas por ley, como es el caso de los Consejos de la Sociedad Civil, pero según han señalado las organizaciones sociales, la participación se limita a un carácter meramente informativo y llega sólo a algunas organizaciones. Un ejemplo es lo sucedido con la Mesa Técnica del Plan Nacional de Acción contra la Violencia hacia las Mujeres, conformada en 2018, en que participan las contrapartes de cada una de las instituciones involucradas y se integra a representantes de Organismos Internacionales y de la Sociedad Civil. La mesa evaluó el Plan 2014-2018 y formuló propuestas para el nuevo Plan 2021-2030. Sin embargo, no se conoce la incorporación de sugerencias de la sociedad civil.
- d. Otro ejemplo es la región de Tarapacá en Chile, donde la migración ha llegado en masa. Allí, se advierte, las instituciones estatales no se vinculan con las organizaciones que conocen y monitorean la realidad de la población migrante, *“se sientan a decidir solos, sin permitirnos plantear nuestra visión y dialogar para encontrar soluciones, por lo que se toman decisiones que no son acordes a la realidad”*
- e. En Ecuador, donde se cuenta con instancias de participación desde los niveles nacionales hasta los locales, el informe estima que la relación entre el Estado y la Sociedad Civil ha disminuido en los últimos años, y notan *“cierta intolerancia de parte del Estado hacia sectores más críticos”*. En este sentido, se recogen críticas sobre la homogeneidad de las organizaciones que participan, así como también el hecho de que las convocatorias son dirigidas a los mismos sectores, lo que tiene efectos como el debilitamiento de los tejidos asociativos de las organizaciones feministas, de mujeres y de la diversidad sexo-genérica, *“produciendo una subordinación de las organizaciones de la sociedad civil en la participación”*

2. Efectos de las manifestaciones masivas sobre la acción del Estado

En la introducción de este texto dimos ejemplos sobre la masificación de los movimientos de mujeres en todos los países. Aquí queremos destacar, sin ser exhaustivas, algunos de los efectos de estas iniciativas sobre la acción del Estado en materia de prevención.

a. Aprobación de leyes

En México, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia fue aprobada en diciembre de 2006 por unanimidad por el pleno de la Cámara de Diputados, como efecto de una combinación de presión internacional, movilización social e incidencia de las legisladoras feministas.

En Colombia la ley 1257 de 2008 surge del trabajo conjunto entre el movimiento social de mujeres y la “Mesa de trabajo para la elaboración de una ley integral por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias”, constituida en 2006 por diversas organizaciones sociales –asociaciones regionales de mujeres campesinas, mujeres con capacidades diversas, feministas-. La ley fue respaldada por la bancada de mujeres del Congreso, donde confluyeron todas las mujeres congresistas.

b. Aprobación de Planes Nacionales

En Argentina, gracias a la fuerza y protagonismo de las organizaciones se contó en el 2017 con el Primer Plan Nacional para la Prevención, Asistencia y la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. El Plan fue una de las reivindicaciones centrales de la primera movilización del Ni Una Menos, detonada en junio de 2015 por el femicidio de una joven embarazada de 14 años, asesinada por su pareja.

c. Enfoque de Género en el Poder Judicial

En Perú, la multitudinaria e histórica marcha “Ni Una Menos” (13 de agosto de 2016) antes informada, que se realizó en Lima y en al menos 10 regiones del país en protesta por decisiones judiciales de “prisión suspendida” en dos casos de agresión, tuvo un efecto inmediato en el Estado peruano: el Poder Judicial creó la Comisión de Justicia de Género a fin de institucionalizar este enfoque en todos los niveles de esta institución, y en el Poder Ejecutivo se aprobó el Plan Nacional contra la Violencia de Género, además de otras medidas.

3. La acción interseccional en las organizaciones sociales

Destacaremos finalmente algunos ejemplos que ilustran algunas aristas, alcances y dificultades de la aplicación de este enfoque

a. Mirada interseccional en cada organización

En Argentina: Para efectivizar un abordaje interseccional de las violencias, las organizaciones que trabajan con mujeres con discapacidad, afrodescendientes o migrantes, manifiestan la importancia de que esta esté explícita en la misión, visión y objetivos, permeando el diagnóstico, diseño e implementación de todas sus acciones. Desde este enfoque, realizan actividades abiertas a toda la población y proponen incorporar la perspectiva de discapacidad o interculturalidad en otras organizaciones, acompañando sus procesos de formación y fortalecimiento institucional.

Además de enfocarse en los problemas y condiciones macrosociales que generan vulnerabilidad, buscan visibilizar que la violencia se ejerce de manera específica en estas poblaciones. Por ejemplo, en el caso de las mujeres afrodescendientes se destaca el racismo y se subraya que se encuentran atravesadas por otras intersecciones, como estar expuestas a mayor pobreza, menor acceso a lugares de decisión, menor acceso a la educación y al trabajo formal.

b. Aprovechando espacios locales.

En Ecuador: Ante la ausencia del Estado, las organizaciones de la sociedad civil han construido canales alternativos para acceder a la justicia, y proponen articularse estratégicamente con gobiernos locales para avanzar hacia la prevención de la violencia de género con un enfoque interseccional. En el contexto provincial, Azuay tiene un valioso precedente con el Matrimonio Simbólico Igualitario. El mecanismo se creó al amparo de la “Ordenanza para la Garantía de los Derechos Humanos, Libertades y el Reconocimiento de la Diversidad Sexual y la Identidad de Género en la Provincia del Azuay”, aprobada por el Consejo Provincial del Azuay el 4 de marzo de 2016.

c. Justicia alternativa

El colectivo Asociación de Trabajadoras Sexuales Trans de Quito (ASOTST-UIO) se organizó entre 2017 y 2019 en protesta contra la violencia transfemida (6 asesinatos violentos de enero a junio de 2019) e impulsó el proyecto “Justicia Callejera: una apuesta por desarrollar métodos alternativos de solución desde una perspectiva transfeminista y alternativista”. En este espacio se promovió la práctica de la negociación, la mediación y otras formas de resolución alternativa de conflicto aplicadas y especializadas en las problemáticas legales del sector de la población LGBTI en mayor desventaja histórica: las trabajadoras sexuales trans.

d. Inmigración y derechos sexuales

En Chile la Asamblea Abierta de Migrantes y Pro Migrantes (AMPRO) articulada en la red de migrantes en 2018 levantan instancias formativas en materia de violencia y educación sexual desde una perspectiva feminista, relevando los derechos de las mujeres y las discriminaciones estructurales que la impactan por ser tales. Relatan que, al abordar materias de salud sexual y reproductiva, se han visto enfrentadas al conservadurismo de muchas mujeres que ingresan desde otros países de Latinoamérica donde el peso de la iglesia católica sigue siendo muy fuerte.

e. Evidenciando intersecciones.

EQUIS convocó en México a cuatro espacios de diálogo con el objetivo de documentar la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil sobre las violencias contra mujeres privadas de la libertad, las mujeres indígenas y las mujeres afroamericanas, así como en materia de derechos sexuales y reproductivos.

f. Tensiones con la justicia de pueblos originarios.

En Bolivia una lideresa mosetén (amazónica) opina que “La ley 348 sobra”, en la medida que la justicia de los pueblos originarios está reconocida por ley y en Chile, en septiembre de 2020, el tribunal Constitucional declaró inadmisible las normas de la denominada “Ley Pascua”, artículos 13 y 14 de la ley N° 16.441, que permite rebajar penas a los hombres naturales de la isla que han sido condenados por diversos delitos sexuales en Rapa Nui. La norma apelaba a aminorar la responsabilidad de los involucrados por la diferencia cultural.

Conclusiones

En la última década, y en particular desde 2015, a partir de las millares de mujeres que protestan en las calles, no cabe duda de que en nuestros países se han producido importantes reformas legislativas y políticas que han ampliado la comprensión de la violencia contra las mujeres y los diferentes ámbitos en que se produce, así como se ha logrado ir instalando las particularidades de la violencia que sufren las distintas mujeres (LTBI+, afroamericanas, indígenas, migrantes, con discapacidad y de una amplia diversidad). Los compromisos internacionales de los Estados, suscritos en todos los países, no han sido ajenos a esta tendencia mundial. Sin embargo, en cada uno de los países examinados, se da cuenta de importantes debilidades en la prevención de las violencias contra las mujeres para responder a esta problemática que, lejos de disminuir, continúa afectando a 1 de cada 3 mujeres en el mundo³² y cientos de vidas por año en cada país.

Entre los avances, es posible sostener que en el diseño de acciones por parte de los gobiernos se ha hecho presente, sobre todo en la última década, el reconocimiento de la diversidad de formas y efectos de la violencia en los diversos grupos de mujeres. En este sentido, puede afirmarse que la noción de interseccionalidad está más presente que en años anteriores, al menos en lo formal. Sin embargo, en los estudios nacionales aquí reunidos se encuentra que no es un enfoque que se esté implementando efectivamente en materia de prevención. Para las autoras y las organizaciones incluidas en el informe de Ecuador -opinión que compartirían los demás informes- un problema mayor deriva de una cultura patriarcal que prevalece en el Estado, donde la idea de una mujer homogénea y de la familia como su nicho principal sigue tiñendo las acciones que se emprenden, dejando sin aplicar el enfoque interseccional, por lo que *“no ha logrado ampliar los criterios de la protección hacia la diversidad de mujeres”*. Y agregan que las normas *“se han construido alejadas de las realidades cotidianas que viven las mujeres diversas ..., en especial de aquellas que se encuentran en los sectores rurales”*.

32 Datos de la Organización Mundial por la Salud (2021): <https://www.who.int/es/news/item/09-03-2021-devastatingly-pervasive-1-in-3-women-globally-experience-violence>.

La descripción que hace el texto de Bolivia también puede considerarse representativo de los otros países. Allí opinan que en los siete años de existencia de la Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia *“los esfuerzos realizados por las instituciones públicas para implementar acciones de prevención han sido mínimos, la inversión presupuestaria en prevención es insuficiente y el alcance de estas actividades es muy limitado o en su defecto se las efectúa sin ningún tipo de planificación.”* Se agrega que el enfoque de interseccionalidad es incipiente, debido en parte a la falta de conocimiento o comprensión de este enfoque, pero también a la carencia de información adecuada a la aplicación de este enfoque.

Las fallas en la actuación del Estado se traducen en deficiencias en la atención y protección a las víctimas y en una reducida y poco eficaz prevención. Estos resultados se observan en todos los países, pudiendo variar entre ellos y en su interior, atendiendo a los cambios electorales que se han ido produciendo.

En cuanto al papel de las organizaciones de mujeres, a las “tradicionales” campañas y marchas icónicas del feminismo se ha sumado el verdadero fenómeno de irrupción de millares de mujeres en las calles, con diversas formas de protesta, que van más allá de las organizaciones, expresando la indignación acumulada por la desigualdad y la violencia machista. Las feministas, han contribuido orientando y poniendo texto a las exigencias, las que han producido cambios en el ámbito político, comunicacional y social. Cambios que han generado reacciones conservadoras.

Entre las modalidades más fructíferas de participación de las mujeres se encuentra -además de la presión de las multitudes en las calles- la capacidad de alianzas y estrategias conjuntas entre mujeres legisladoras y movimiento feminista, logrando metas tan relevantes como la promulgación de a lo menos dos leyes integrales – las de México y Colombia - sobre violencia contra las mujeres, y en el caso de Argentina logrando la Interrupción Voluntaria del Embarazo, entre otros logros. Las coordinaciones y alianzas en que se integra una importante variedad de organizaciones, han ido incluyendo cada vez más a grupos LGTBI+.

Respecto del enfoque interseccional en las acciones impulsadas por las organizaciones de mujeres, algunos informes sostienen que éste ha estado presente en toda su trayectoria, tal vez sin llamarlo así, en la medida que desde el feminismo se han vinculado con organizaciones ya sea para información, capacitación o apoyo jurídico, adaptado a necesidades de mujeres campesinas, migrantes, privadas de libertad, entre otras, en áreas de interés común como es

la violencia contra las mujeres o los derechos sexuales y reproductivos. Otros ejemplos dan cuenta de organizaciones más especializadas, que trabajan con mujeres con discapacidad, infancia, afrodescendientes, migrantes, o indígenas que integran de modo creciente un enfoque de género y sostienen la necesidad de una mirada interseccional para comprender y abordar las diversas violencias que afectan a quienes constituyen sus grupos objetivo. Parece haber consenso en que pese a los desafíos que ponen las distintas trayectorias de las organizaciones – por ejemplo, la falta de comprensión en algunas feministas de la realidad de otras mujeres - es necesario integrar el enfoque interseccional en cada estructura organizativa, incluidas sus metas, diagnósticos y sus intervenciones.

Algunas razones de las falencias en prevención

Resumiendo las razones de las fallas en la prevención y en la aplicación de un enfoque interseccional entregadas en los informes, destacamos:

- La resistencia del Estado y sus funcionarios a integrar el enfoque de género y a reconocer las desigualdades de poder como causa de la violencia contra las mujeres. A ello se suma el peso de la agenda política y social anti derechos, fortalecida en el marco de gobiernos conservadores.
- La persistencia de una mirada reduccionista de la violencia contra las mujeres, que la sigue percibiendo en el ámbito familiar y no es capaz de concebir la multiplicidad de las violencias que experimenta la diversidad de mujeres, o bien puede concebirla, pero no logra ajustar los mecanismos de acción que permitan su prevención, atención y erradicación en diversos contextos.
- Las fallas en la articulación interinstitucional y en la acción coordinada entre las autoridades y las entidades competentes en la materia. Estas se observan tanto en la relación entre los distintos poderes y niveles del Estado, como entre los sectores y servicios públicos que componen los gobiernos.
- La falta de comprensión de la violencia de género como producto de la desigualdad de poder, que a veces se reconoce en los textos, pero no se incorpora en el diseño y las prácticas del Estado. A ello contribuye la estratégica ausencia de esta problemática en los sistemas educativos en todos los niveles, que tienen pendiente una incorporación cabal del enfoque de género y derechos humanos.

- Limitaciones en la integración de los sistemas de información que aprovechen las técnicas disponibles de digitalización, lo que limita un registro adecuado de los victimarios y la diversidad de víctimas y entorpece la coordinación y la velocidad de respuesta y las capacidades de prevención ante los casos de violencia de género.
- Una concepción errada o insuficiente de la prevención. Para algunos, desde un enfoque punitivista, el aumento de la penalización reducirá la violencia. Para otros las acciones de promoción y difusión son suficientes. O se diseñan campañas de escaso alcance y mal enfocadas. Otros estiman que la atención y apoyo a las víctimas, puede entenderse como prevención en tanto se reduce el riesgo de repetición.
- Finalmente, respecto del Estado, varios informes anotan que las leyes y las políticas, con algunas excepciones, no han integrado la participación de las mujeres y sus organizaciones por lo que desconocen la realidad de sus situaciones, creando brechas entre lo enunciado en las normas y las políticas y su aplicación práctica.

Propuestas y recomendaciones

En el nivel nacional

- Revisar y reforzar la política pública intersectorial dirigida a la prevención de las violencias con enfoque interseccional, entregando el respaldo político y los recursos financieros y humanos necesarios que incluyan estudios e investigaciones sobre las violencias, desde cada perspectiva sectorial, que sirvan para precisar los deberes del Estado en cada organismo pertinente. Es imprescindible integrar conceptos afinados sobre los niveles de la prevención, asegurando la actuación decidida sobre el cambio cultural en el largo y mediano plazo, y abordando patrones simultáneos de subordinación de género, sociales, étnicos, etc.
- Incluir, en las políticas, revisiones o nuevas versiones de los Planes Nacionales de Prevención, precisando metas e indicadores sectoriales que permitan su evaluación y asegurando la interoperabilidad entre los organismos participantes. La revisión y la evaluación de los Planes nacionales tiene que llevarse a cabo con la participación de organizaciones de mujeres y de funcionarios/as.
- Incorporar en los planes nacionales la formación de funcionarios/as sobre violencia institucional e intersección de las violencias, analizando el papel de cada organismo en la producción, prevención y eliminación de estas. Además, deberían establecerse reconocimientos y sanciones referidos al logro de metas.
- Asegurar el carácter descentralizado de los planes de prevención, incluyendo gobiernos, responsables y funcionarios desde el nivel nacional al municipal, y asegurando la interoperabilidad entre los niveles y en el ámbito local.
- Reforzar el papel de la educación escolar, en todos los niveles, en el reconocimiento y rechazo a la violencia de género, incluido el entorno educativo. Lo mismo en el nivel universitario, integrando especialmente profesiones humanistas y de salud, entre otras, tanto en los planes de estudio como en los de vinculación con el medio

- Realizar campañas de sensibilización y prevención sobre las diversas violencias contra las mujeres y de conocimiento y promoción de sus derechos, con un marco temporal estable, sin distinción alguna de sexo clase social o pertenecía étnica, y establecer mecanismos que permitan evaluar sus resultados
- Elaboración de una estrategia de comunicación, en alianza con periodistas y medios de comunicación de todo tipo, para desnormalizar la violencia, la capacitación a periodistas en la temática y la adopción de códigos de ética
- Formación y capacitación de dirigentes y de organizaciones sociales urbanas, rurales, de migrantes, indígenas, de trabajadoras, mixtas o de mujeres, sobre derechos y desigualdades de género y en distintos ámbitos, y entregando instrumentos para la exigencia de derechos.
- Asegurar la instalación y funcionamiento en cada país del Registro Único de Violencia, que recoja, sistematice y difunda la información de los distintos organismos que trabajan sobre las violencias, desagregando en base al sexo, etnia, edad, condición social, situación de discapacidad, estado civil y ubicación geográfica, entre otros factores, sobre el número de mujeres víctimas de violencia, y otros elementos que permitan abordar la violencia contra las mujeres desde una perspectiva interseccional, considerando los riesgos específicos de vulneración de derechos humanos que pueden enfrentar las mujeres en razón de la intersección de factores combinados. Asegurando su aporte a la no reiteración de episodios de violencia y la disponibilidad y acceso público de la información. Analizar este proceso, comparando entre países
- Contar con presupuesto para las políticas de reducción de brechas entre los géneros y las acciones contra las violencias de género. Crear etiquetas de “Presupuesto con Perspectiva de Género” que permitan el monitoreo de la asignación, ejecución y rendición de dicho presupuesto.

En el ámbito de las organizaciones feministas y de mujeres

- Profundizar el enfoque interseccional de la prevención tanto desde las organizaciones que abordan de modo amplio las desigualdades de género como desde las especializadas en cierto tipo de mujeres o de violencias, explorando las mejores maneras de interconectarse y potenciar su acción pública y en la sociedad.

- Aunar esfuerzos en una campaña regional para la integración del enfoque de género y la prevención y erradicación de las violencias en todos los ámbitos y niveles de la educación, tanto en los planes de estudio como en las prácticas institucionales. Identificar actoras relevantes para este fin entre legisladoras, comunicadoras y mujeres en posiciones de poder.
- Coordinarse para la instalación y actualización continua de un Observatorio Regional de Violencia de Género.
- Estudiar tendencias en la actualización tecnológica del Estado – como la informatización y la interoperabilidad - y las posibilidades de su utilización para la prevención secundaria de la violencia contra las mujeres, que entre otros usos permitan promover la acción coordinada de los organismos públicos en la atención y prevención de las violencias hacia las mujeres.

