

LOS RIESGOS DE SOBRELLEGISLAR. REFLEXIONES ACERCA DE LAS RESPUESTAS INSTITUCIONALES A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES QUE HACEN POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA*

Jennifer M. PISCOPO**

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Género, violencia e impunidad en América Latina.* III. *De la definición del problema al dilema de las políticas públicas.* IV. *La saturación cognitiva, la violencia contra las mujeres y el sistema penal.* V. *El hostigamiento en los lugares de trabajo y la justicia electoral desde la perspectiva de género.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.* VIII. *Abreviaturas.*

I. INTRODUCCIÓN

En su trabajo pionero, Krook y Restrepo Sanín (2016) definen la violencia contra las mujeres en la política (VAWIP, por sus siglas en inglés) como cualquier agresión física y/o psicológica, ejercida por responsables partidarios y otros actores políticos, para resistir la presencia de las mujeres en la vida pública. Las mujeres de todas las regiones del mundo enfrentan resistencias frente a su creciente participación en actividades políticas. Sin embargo, en América Latina es donde las activistas han tenido mayor éxito en incluir en una misma categoría el conjunto de las reacciones adversas, desde la cobertura sexista por parte de los medios de comunicación de masas, hasta las agresiones físicas y asesinatos (Krook y Restrepo Sanín, 2016: 130 y 131). La evidencia empírica y los reportes de experiencias personales indican la gravedad y

* Reconozco y agradezco la ayuda y los comentarios realizados a este texto por Mariana Caminotti, Flavia Freidenberg, Imke Harbers, Meryl Kenny, Diana Z. O'Brien y Gwynn Thomas.

** Profesora investigadora de la universidad Occidental College, Los Ángeles, CA, Estados Unidos; correo electrónico: piscopo@oxy.edu.

urgencia del problema, y los Estados latinoamericanos están considerando impulsar reformas legales para darle respuesta.

Ahora bien, elaborada por activistas y académicas, la definición de violencia política contra las mujeres no toma en cuenta cómo la VAWIP surge de la impunidad y de la normalización de la violencia existente en las sociedades de América Latina (con distintos grados en diferentes países). La conceptualización de la VAWIP como una nueva forma de violencia vinculada al ámbito político y partidario (y, en consecuencia, como un delito electoral) pasa por alto el contexto sociopolítico más amplio, y corre el riesgo de empeorar la incapacidad del Estado para abordar la naturaleza multidimensional y multicausal de la violencia en la región latinoamericana.

La violencia política contra las mujeres en América Latina se asienta sobre tres problemas sociopolíticos interrelacionados: 1. La inscripción de diversas formas de violencia en la vida cotidiana; 2. Los deficientes sistemas de justicia e ineficaces aparatos policiales que garantizan la impunidad de los agresores, especialmente, en los casos de violencia contra las mujeres, y 3. Los continuos esfuerzos de las dirigencias partidarias para impedir que las mujeres accedan al poder político de manera efectiva, especialmente, en el nivel local. Estas problemáticas revelan la dificultad de los Estados latinoamericanos para mantener el monopolio efectivo en el control de la violencia, en un contexto caracterizado por un lento proceso de resquebrajamiento del orden patriarcal. Al enfocarse de manera exclusiva en el ámbito político, las activistas y académicas que abordan la VAWIP han ignorado este escenario más amplio de violencia e impunidad (Acobol, 2010; Acobol, 2013; Krook y Restrepo Sanín, 2016).

El encuadre del problema de la VAWIP como un delito electoral cobra sentido desde un punto de vista estratégico. En efecto, los Estados latinoamericanos han adoptado leyes de cuota y de paridad que afirman los derechos de las mujeres a elegir y ser elegidas (Htun y Jones, 2002; Schwindt-Bayer, 2009; Piscopo, 2015; Piscopo, 2016a). De esta manera, los derechos políticos de las mujeres se encuentran protegidos por las acciones positivas, mientras los derechos relacionados con la integridad física o la posibilidad de vivir una vida libre de violencia no reciben la misma protección estatal. Por ejemplo, los tribunales electorales suelen requerir que los partidos intercalen las candidaturas de mujeres y hombres (Piscopo, 2015), pero el sistema penal persigue muy pocos casos de violencia contra las mujeres (Dammert, 2013). Dado que la justicia electoral con perspectiva de género ha facilitado que los tribunales electorales garanticen las candidaturas de mujeres (Alanís Figueroa, 2013; Luna Ramos, 2010) y que el sistema penal no tiene capacidad efectiva para sancionar agresores y disminuir la delincuencia, no

sorprende que las activistas hayan definido a la VAWIP como una forma de violación de los derechos políticos y electorales.

Sin embargo, esta conexión simple entre la VAWIP y los derechos políticos de las mujeres complica la búsqueda de soluciones efectivas en el ámbito de las políticas públicas. Las activistas y las académicas utilizan la categoría de VAWIP para describir un amplio rango de ataques contra las mujeres, desde la discriminación institucionalizada en los partidos políticos (por ejemplo, bajo la modalidad de comentarios sexistas o de presiones para forzar a las mujeres a abandonar sus cargos) hasta las agresiones físicas (que pueden expresarse en golpes o en el asesinato de mujeres). Algunos de estos actos, sin duda, caen dentro de la esfera de competencia de la justicia electoral, porque afectan directamente el derecho de las mujeres de competir por cargos públicos o de ejercerlos. Otros, en cambio, son claramente asuntos de la justicia criminal.

De esta manera, surge una pregunta clave: ¿Qué instituciones del Estado responderán a la VAWIP y cómo le harán frente? Las instituciones y los tribunales electorales de América Latina pueden sancionar a los partidos en diversas circunstancias, pero no pueden imponer penas y encarcelar a los agresores que ejerzan violencia contra las mujeres en el ámbito público. El sistema penal puede privar de libertad a estos últimos, pero la evidencia empírica indica que la sobreespecificación de los crímenes no mejora la efectiva aplicación de las leyes.

Como Walsh y Menjívar (2016) muestran de manera convincente en el caso del feminicidio, tipificar el asesinato de las mujeres como una forma específica de violencia de género no ha alterado el marco cognitivo de los funcionarios del sistema penal. La codificación del feminicidio no ha incrementado la capacidad ni la voluntad de perseguir a los agresores. De manera similar, la tipificación de la VAWIP como un fenómeno nuevo (un crimen de odio contra las mujeres políticas) (Krook y Restrepo Sanín, 2016) privilegia la categorización legal por sobre las reformas estructurales necesarias para enfrentar la violencia. La solución a la VAWIP no radica así en la creación de nuevas tipificaciones legales de violencia, sino en la mejora de la capacidad de los Estados para desterrar la impunidad y eliminar la discriminación por género.

Desde el ámbito académico, en lugar de asumir de manera acrítica la definición del problema que se ofrece desde el activismo, resulta preciso proponer soluciones dirigidas a los problemas interrelacionados de la violencia, la impunidad y la escasa efectividad del Estado para hacerles frente. Sin duda, las mujeres en política son victimizadas, pero lamentablemente la victimización por razones de género, ya sea en la esfera pública o en la

esfera privada, no es nueva en América Latina. Al englobar el sexismo institucionalizado y las agresiones físicas y psicológicas, la categoría de VAWIP tiene poder retórico y simbólico, pero no es efectiva en la práctica. Estratégicamente, el concepto de VAWIP se enmarca en la exitosa experiencia previa de las activistas latinoamericanas que insistieron y lograron que los Estados implementen las leyes de cuota de género de manera efectiva. En esta dirección, la tipificación de la VAWIP como una violación de los derechos político-electorales de las mujeres demuestra “la fe formalista” (*formalistic faith*) de los Estados latinoamericanos (Harbers e Ingram, 2014); es decir, la creencia de que las leyes sobreespecificadas pueden garantizar una implementación adecuada.

A la luz de esta discusión, este capítulo busca argumentar que el camino de sobrelegislar no es el más eficaz para abordar la VAWIP en América Latina. El concepto de VAWIP se pone en diálogo con otras nociones vinculadas con los derechos político-electorales de las mujeres, la discriminación institucionalizada y la violencia de género, y se considera cómo dar respuesta al problema en un contexto de varios déficits democráticos (como la impunidad generalizada y la violencia multidimensional). El análisis concluye que el concepto de VAWIP confunde la discriminación institucionalizada con actos criminales, y propone crear categorías legales nuevas, mientras hay leyes vigentes que ya sancionan diversas formas de violencia que experimentan las mujeres políticas. En particular, se argumenta que la sobrelegislación (es decir, la creación de normas nuevas frente a normas vigentes pero inefectivas) no alcanza para desarticular la normalización del machismo, la violencia y la impunidad, que se refuerzan mutuamente. Por el contrario, las activistas y las académicas que buscan enfrentar la VAWIP deberían enfocarse en el diseño de programas basados en las leyes existentes, que distingan claramente entre la justicia electoral y la justicia penal.

El capítulo está estructurado en cuatro partes sustantivas. La primera parte ofrece una breve descripción de cómo el género, la violencia y la impunidad se entrelazan en América Latina (aun cuando las características específicas varían a través del territorio). La segunda parte evalúa la utilidad del concepto de VAWIP, al señalar cómo su formación por parte de activistas e investigadores surge de una estructura de oportunidad política específica. La tercera y la cuarta parte se interrogan si la VAWIP es una categoría legal útil para enfrentar la violencia contra las mujeres y la discriminación institucionalizada, respectivamente. Como conclusión del análisis, se sostiene que la imposición de la VAWIP como una nueva categoría legal no mejora la capacidad del Estado y su efectividad.

II. GÉNERO, VIOLENCIA E IMPUNIDAD EN AMÉRICA LATINA

El modo en que las académicas y las activistas conciben la violencia contra las mujeres en política depende de cómo conceptualizan el vínculo entre la violencia contra las mujeres, por un lado, y la violencia política y electoral, por otro lado. Para Krook y Restrepo Sanín (2016) y otras (Cerva Cerna, 2014; Archenti y Albaine, 2013), la VAWIP es parte de un continuo de actos de violencia basados en el género, que van desde los abusos psicológicos hasta las agresiones físicas. Así, la violencia contra las mujeres perpetúa los roles tradicionales de género, para mantener y reforzar la distribución desigual del poder económico, político y social. Para otras autoras, entre las cuales se destaca Bardall (2011; 2015), las mujeres políticas son victimizadas mediante estereotipos de género, pero los ataques que reciben son manifestaciones de violencia política. Ambos, las mujeres y los hombres, sufren la violencia política, pero el sistema de género hace que las mujeres padezcan ataques distintos que los hombres.

Quienes siguen a Krook y Restrepo Sanín (2016) vinculan la VAWIP con crímenes de odio y ataques contra las mujeres políticas por ser mujeres. Por su parte, quienes siguen a Bardall (2011; 2015), enfatizan que la violencia política “corriente” tiene dimensiones de género. Con todo, ninguno de estos enfoques aborda la situación de manera completa.

Concebir a la VAWIP como una forma distintiva de violencia contra las mujeres hace que las investigadoras se concentren en la resistencia por parte de los hombres a los cambios en los roles de género tradicionales (Krook y Restrepo Sanín, 2016). Albaine y Archenti (2013) y Albaine (2015) califican a la VAWIP como una reacción adversa al empoderamiento político de las mujeres, que se agudiza en el contexto de las leyes de cuota y las medidas de paridad. Los partidos políticos resisten la exigencia legal de nominar más mujeres por medio de canales formales (por ejemplo, al plantear la inconstitucionalidad de las cuotas) e informales (por ejemplo, se marginaliza, desprecia y/o intimida a las mujeres). En Bolivia y Perú, diversas mujeres manifestaron haber sido amenazadas o golpeadas por líderes de los partidos con el objeto de hacerlas renunciar a sus candidaturas (Albaine, 2015: 153; Acobol, 2013).

Las activistas preocupadas por la VAWIP, en Bolivia, señalan particularmente el caso de Juana Quispe, una concejala electa en 2010 que recibió presiones para renunciar al cargo, fue impedida de entrar en el recinto y finalmente llegó a ser suspendida. Quispe fue asesinada en 2012, luego de ser reinstituída en el cargo por el Tribunal Electoral tras interponer una demanda (Krook y Restrepo Sanín, 2016). El vínculo entre la expansión de

las oportunidades de participación de las mujeres en política, por un lado, y las reacciones adversas a su acceso al poder, por el otro, implica que la VAWIP es una nueva forma de violencia contra las mujeres que se acelera con la implementación de las leyes de cuota y de la paridad de género. Pero, al enfocarse exclusivamente en el poder masculino, este enfoque no toma en cuenta el contexto más amplio.

En América Latina, muchas comunidades experimentan múltiples formas de violencia. Los legados del terrorismo estatal y del autoritarismo político se combinan con el crimen organizado, la delincuencia común y la impunidad (Arias y Goldstein, 2010; Dammert, 2013; Menjívar, 2011; Rotker y Goldman, 2002; Schatz, 2011). Aunque las combinaciones exactas y la gravedad de la inseguridad varían a través del territorio, América Latina comprende vastas áreas geográficas donde la ciudadanía no está (o no se siente) segura (Kooning y Kees, 1999; Dammert, 2013). La inseguridad es tanto histórica como contemporánea, pues forma un mundo donde la violencia es normalizada y tejida en la fábrica social (Menjívar 2011: 37).

En este contexto, mujeres y varones son víctimas de la violencia, pero de maneras distintas. En situaciones de criminalidad generalizada, la mayoría de las víctimas son hombres. Por ejemplo, Molzahn, Ríos y Shirk (2012: 20) han reportado que para 2011, en México, las mujeres representaban sólo el 7.3% de los homicidios relacionados con el crimen organizado: en un día normal, se asesinaba a 47 personas, dos de las cuales eran mujeres y las restantes, hombres. Las mujeres, en cambio, son más vulnerables a experimentar violencia dentro de la pareja, y la violencia doméstica es la forma de violencia más común en América Latina (Imbusch *et al.* 2011: 100). Además, las profundas desigualdades sociales, económicas y raciales agudizan la violencia del género: las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de padecer pobreza, discriminación y otras formas difusas de marginación, y son más vulnerables al abuso y la explotación por parte de actores privados y agentes del Estado (Walsh y Menjívar, 2016).

Los Estados latinoamericanos generalmente no cuentan con fuerzas policiales y con sistemas judiciales efectivos. Esto da pie a la impunidad, que a su vez se recrea en un círculo vicioso de abusos y violaciones a los derechos humanos que no son castigados (Dammert, 2013; Imbusche *et al.*, 2011). Como muestra de ello, el Instituto Tecnológico de Monterrey ha señalado que el 98.5% de las actividades ilícitas ocurridas en México no son perseguidas (Staudt y Méndez, 2015: 37). La impunidad afecta de manera especial la violencia contra las mujeres, porque contribuye al bajo número de denuncias que ellas propician (Staudt y Méndez, 2015; Fregoso y Bejarano, 2009; Musalo *et al.*, 2010).

Esta normalización de la violencia *multidimensional* (Menjívar y Walsh, 2016) tiene dos implicaciones importantes sobre los esfuerzos de conceptualizar y tipificar la VAWIP. En primer lugar, la violencia, la inseguridad y la impunidad son consustanciales a muchos procesos políticos y electorales en América Latina. A nivel subnacional, y especialmente en los municipios, las alianzas entre políticos y distintas facciones en conflicto (que pueden ser bandas criminales o grupos paraestatales) convierten las contiendas electorales en conflictos entre elementos criminales (Beittel, 2012; Arias y Goldstein, 2010).

Los políticos y los partidos que no usan estrategias tan violentas, emplean mecanismos coercitivos o ilícitos para triunfar electoralmente, como el clientelismo y el fraude. Aun cuando las elecciones son libres y competitivas, el mero miedo al crimen puede impedir que los partidos o sus simpatizantes organicen eventos públicos. La inseguridad, así, afecta la participación política tanto de la ciudadanía como de los políticos (Trelles y Carreras, 2012).

En segundo lugar, la violencia contra las mujeres en la esfera política puede estar motivada por razones que van más allá del género. El trabajo de Bardall (2013) ofrece una perspectiva importante. La autora no observa a la violencia de género cuando ésta se manifiesta en la política, sino que analiza de qué manera la violencia político-electoral afecta a las mujeres de forma desproporcionada. Bardall (2013; 2015) explica que las mujeres tienen vulnerabilidades particulares en contextos políticos y electorales ya caracterizados por la inseguridad.

Por ejemplo, las mujeres políticas son más propensas que los varones de ser víctimas de la violencia sexual o del hostigamiento en los medios de comunicación de masas. De modo similar, Hubbard (2015) describe la victimización específica que sufren las mujeres votantes en Guatemala. “El clientelismo y la coerción en el voto son dirigidos más sistemáticamente a las mujeres que a los hombres”. A diferencia de la conceptualización de la VAWIP presentada por Krook y Restrepo Sanín (2016), la formulación del problema de Bardall y de Hubbard toma en cuenta cómo las prácticas antidemocráticas afectan tanto a mujeres como a hombres, y con qué especificidades.

La agresión física y el clientelismo no ocurren por razones de género, sino que son prácticas políticas normalizadas en muchos países de la región. Sin embargo, las mujeres se convierten particularmente en víctimas, pues ocupan posiciones subordinadas en la sociedad y eso las coloca en una posición más vulnerable. En efecto, la violencia contra las mujeres en política ha llamado más la atención en países profundamente afectados por la violencia

estatal, criminal y doméstica, como en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Perú.¹

Aunque Bardall (2013; 2015) reconoce que la violencia contra las mujeres en política tiene lugar en contextos donde la agresión y la coerción están normalizadas, no considera si el empoderamiento de las mujeres aumenta la tendencia a la violencia. Con esto, las activistas que reclaman contra la VAWIP señalan un punto importante: el hostigamiento, el asalto y el asesinato de mujeres políticas pueden representar una reacción adversa a la presencia de las mujeres en el ámbito público, una nueva extensión de la violencia de género ya endémica en la región. Como lo demuestran las investigaciones sobre la violencia contra las mujeres, los agresores usan la violencia física y psicológica para mantener un orden social basado en el género, lo cual requiere la preservación de lo político como ámbito masculino y el hogar como ámbito femenino (Bunch, 1990; Heise, 1998).

Al mismo tiempo, el entramado complejo entre la violencia criminal, la violencia político-electoral y la violencia de género oscurece las razones exactas de cualquier caso de abuso. Los funcionarios estatales, ya sean jueces o administradores, van a encontrar difícil separar y distinguir los motivos que conducen a la violencia. Además, la sistematización del uso de la violencia para resolver las competencias electorales o mantener redes ilícitas significa que las mujeres políticas también padecen y usan estas prácticas. Es probable que, en muchas ocasiones, las mujeres no sean victimizadas por ser mujeres, sino porque pertenecen a grupos políticos opositores o a bandas criminales rivales.

Como lo indican algunos incidentes muy conocidos de tráfico de drogas, desapariciones forzadas y asesinatos en Iguala (Guerrero, México), mujeres líderes políticas también participan de forma activa en el crimen organizado (Archibold, 2014), mientras otras mujeres cultivan y mantienen redes clientelistas o corruptas (Esarey y Schwindt-Bayer, 2014).² Posicionar a todas las mujeres políticas como “inocentes” deja de lado cómo las muje-

¹ Los países latinoamericanos experimentan diferentes configuraciones de violencia, aún a nivel subnacional. Establezco el vínculo entre los movimientos en contra de la VAWIP y la violencia generalizada, usando los países más mencionados en la literatura académica (Albaine y Archenti, 2013; Albaine, 2015; Krook y Restrepo Sanín, 2016; Cerva Cerna, 2014) y en los estudios que realizan las organizaciones internacionales (Barrig, 2014; Herrera, Arias y García, 2011; Hoyos, 2014; Machicao, 2011; Valverde, 2012; Quintanilla Zapata, 2012). Aunque muchos piensen que la violencia no prevalece en Costa Rica, las tasas de crimen han aumentado en el país. Por ejemplo, las tasas costarricenses de homicidio y el robo común son más elevadas que los promedios regionales (Stamatel, 2014).

² Los autores señalaron que este hallazgo solamente se aplica en los países con niveles bajos de desarrollo, donde la probabilidad de sanción es muy baja (como en América Latina).

res también pueden usar la violencia para mantener el dominio de ellas sobre otros, e implica de manera incorrecta que todos los ataques tienen como motivo central la preservación del orden patriarcal.

III. DE LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA AL DILEMA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Cada acto violento contra una mujer aspirante, candidata o electa está entrelazado con contextos más amplios de discriminación sexista, violencia multidimensional e impunidad. Esto complica la formación de conceptos claros y específicos relacionados con la VAWIP. Las definiciones importan, porque la manera en que se definen los problemas marca, en buena medida, el modo en que los Estados movilizan recursos, normas e instituciones para enfrentarlos.

En América Latina, las dimensiones políticas y electorales han dominado el marco normativo de la VAWIP, como es evidente en la sanción de la primera (y hasta el momento única) ley que tipifica la VAWIP como crimen penal en Bolivia. La Ley 243 de 2012 definió a la VAWIP como “presiones, persecuciones, hostigamiento y amenazas” y agresiones “psicológicas y físicas” que impiden que las mujeres candidatas, o las que ocupan cargos públicos, puedan gozar plenamente de sus derechos políticos o ejercer sus funciones. Esta definición refleja el marco normativo planteado por las activistas, que también ha influido en la formación del concepto académico.

Krook y Restrepo Sanín (2016) han sido pioneras en esta construcción del concepto, enfocándose en la resistencia masculina al empoderamiento político de las mujeres. Las autoras plantean que la violencia político-electoral forma parte de la violencia contra las mujeres en política, es decir que la VAWIP es la categoría predominante que subsume a las otras formas de violencia. A su vez, estas autoras clarifican que los ataques contra las mujeres políticas por sus ideas no constituyen, por sí solos, casos de VAWIP. No obstante, sostienen que cualquier ataque que use estereotipos de género (como ataques sexuales u hostigamiento sexual) se convierte en un caso de VAWIP: por ejemplo, atacar a las mujeres por medio de imágenes o lenguaje sexista comunica a la sociedad que las mujeres no deberían participar en política (Krook y Restrepo Sanín, 2016: 141).

Desde esta perspectiva, los ataques no motivados por el género, pero que usan el género para ser llevados adelante, se convierten en VAWIP porque disuaden a las mujeres de continuar con sus carreras políticas. Pero como han corroborado Bardall (2013; 2015) y Hubbard (2015), incluso los ataques no motivados por la resistencia patriarcal, siguen patrones de géne-

ro. Sin embargo, según Krook y Restrepo Sanín (2016), el mero hecho de usar un patrón de género convierte cualquier hecho de violencia contra una mujer política en un acto de VAWIP.

Además, Krook y Restrepo Sanín (2016) argumentan que la VAWIP debe englobar la violencia económica (por ejemplo, privar a las mujeres políticas de recursos financieros a los cuales los hombres tienen acceso) y la violencia simbólica (por ejemplo, usar estereotipos o roles de género para inhibir la actividad política de las mujeres). Esta definición va más allá del concepto de violencia psicológica (la cual se enfoca en el hostigamiento sistemático o la calumnia) e incluye las prácticas normalmente asociadas con la discriminación institucionalizada.

Tanto investigadores como actores políticos han reconocido que las jerarquías de género estructuran las instituciones políticas, con lo cual dan forma a prácticas formales e informales que marginalizan a las mujeres aun cuando aumenta su participación política (Kenny, 2007; Borner *et al.*, 2009). Estas prácticas forman un continuo de pequeñas desconsideraciones (por ejemplo, usar el pronombre masculino en documentos oficiales) hasta injusticias serias (por ejemplo, mentir a las mujeres sobre la ubicación y hora de reuniones importantes). Sin duda, estas prácticas restringen los derechos político-electorales de las mujeres, pero su categorización como *violencia* identifica al Estado como el agente responsable de su prevención, sanción y erradicación.

Esta definición de la VAWIP y el estiramiento del concepto de VAWIP, para englobar daños económicos y simbólicos, tienen raíces en el contexto actual de activismo feminista en América Latina. Los movimientos feministas se han fracturado, pero diversas redes profesionales que promueven temas de género específicos han florecido en su lugar (Jaquette, 2009). Varias redes temáticas dedicadas a la promoción de los derechos de las mujeres han logrado pasos importantes en presionar para que los gobiernos adopten, expandan o implementen leyes de cuota y paridad eficaces (Htun y Jones, 2002; Piscopo, 2015; Piscopo, 2016b).

Las redes de activistas concentradas en la violencia contra las mujeres también han logrado éxitos notables: después de la promulgación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, promovida en 1994 por la OEA, la mayoría de los países latinoamericanos aprobó leyes que categorizan y sancionan diversas formas de violencia de género (Weldon, 2002; Freidman, 2009). Sin embargo, los actores que reclaman por los actos de violencia política no provienen de las redes de activistas creadas contra la violencia, sino de las redes de activistas conformadas para implementar las leyes de cuota, y que además

han impulsado la paridad política. Conformadas por mujeres del Estado, los partidos y la sociedad civil organizada, estas redes —como Mujeres en Plural en México (Piscopo 2016b)— se concentran en promover y monitorear el cumplimiento de los derechos político-electorales de las mujeres.

Se considera que existen dos razones que explican por qué la VAWIP se vincula con el activismo de las cuotas y no con el que combate a la violencia de género. Primero, la normalización de la inseguridad y de la impunidad ha obstaculizado la implementación eficaz de las leyes contra la violencia de género, mientras el clima político ha facilitado la implementación y el fortalecimiento de las leyes de cuota y de la paridad.

Las primeras leyes de cuota fueron logros más simbólicos que sustantivos: exigían que los partidos políticos nominaran un porcentaje específico de mujeres candidatas, pero la presencia de válvulas de escape y la falta de supervisión permitían que muchos partidos evadieran esta obligación (Cerva Cerna, 2014; Hinojosa, 2012; Hinojosa y Piscopo, 2013; Caminotti y Freidenberg, 2016; Roza, 2010). Por ejemplo, los líderes partidarios ubicaban a las mujeres en las posiciones más bajas en las listas electorales (Schwindt-Bayer, 2009); les reservaban los distritos donde sabían que no iban a triunfar (Langston y Aparicio, 2011); les negaban recursos para las campañas (Sacchet, 2008); y las excluían de las posiciones de liderazgo dentro de los partidos y las legislaturas (Franceschet y Piscopo, 2014; Schwindt-Bayer, 2010).

Sin embargo, las redes de mujeres partidarias abogaron por la introducción de reformas a las leyes de cuota que cerraron las “válvulas de escape”, y presionaron para que las instituciones y los tribunales electorales penalizaran a los partidos políticos por los incumplimientos normativos (Piscopo, 2015). Estos esfuerzos de *lobby* basaron sus reclamos en las leyes y normas constitucionales sobre la igualdad de género, apelaron a la reputación internacional de cada país y fueron sumamente exitosos en lograr la reforma de las leyes de cuota y el cumplimiento de los partidos políticos (Hinojosa y Piscopo, 2013; Piscopo, 2015). De esta manera, las activistas pueden agregar a la lista de actos de violencia política las tácticas empleadas para esquivar las cuotas, que el Estado se encuentra dispuesto a sancionar y erradicar (Albaine, 2015; Archenti y Albaine, 2013; Cerva Cerna, 2014; Krook y Restrepo Sanín, 2016).

Segundo, puede ser más sencillo que las redes de mujeres activistas reclamen por la violencia hacia las mujeres en la política, en comparación con la violencia contra las mujeres en general. La violencia de género suele ocurrir en contextos privados donde los perpetradores son parejas o familiares. En cambio, la violencia contra las mujeres que hacen política sucede en la

esfera pública y sus responsables suelen ser miembros de los partidos o delincuentes comunes. La policía y/o los jueces del sistema penal pueden mostrar reticencias para intervenir en las relaciones interpersonales o familiares de las mujeres, por lo cual preferirán soluciones restaurativas y no punitivas (Franceschet, 2010; Macaulay, 2006). Pero quienes ejercen cargos públicos (políticos y jueces) no pueden negar la obligación de sancionar actos tan públicos como los ataques contra las mujeres militantes, las candidatas o las mujeres electas.

La alta visibilidad de la violencia contra las mujeres en política, en combinación con una larga campaña que ha sensibilizado a las autoridades del Estado sobre la importancia de respaldar los derechos político-electorales de las mujeres, facilita que las redes conformadas para promoverlos llamen la atención sobre la VAWIP. Es decir, la denominación y tipificación de los actos de violencia política contra las mujeres como *crímenes electorales de género* emerge de una estructura de oportunidad política. Sin embargo, esta conceptualización complica los esfuerzos de aumentar las capacidades del Estado para garantizar los derechos humanos. Ante todo, quienes violan la integridad física o psicológica de otras personas comenten actos criminales, independientemente de si esos actos están motivados por razones de género o si usan ideologías de género en los ataques para justificarlos.

Las activistas contra la violencia política hacia las mujeres coinciden con este punto, pero en la definición del problema que han planteado, lo criminal y lo electoral se confunden. Si cualquier acción que limita la carrera política de las mujeres constituye un acto de violencia criminal, corresponde al sistema judicial, pero puesto que se trata de violaciones a los derechos políticos de las mujeres, también intervienen las instituciones electorales. La ley 243 en Bolivia pone en las manos del ministro de Justicia, junto con el tribunal electoral, la persecución de los delitos relacionados con la violencia política.

La ley boliviana establece la responsabilidad compartida, pero las activistas han desarrollado lazos personales y profesionales con los responsables electorales, y les pueden reclamar más fácilmente que a los jueces del sistema penal. Si bien las instituciones electorales han castigado efectivamente a los partidos que han excluido a las mujeres candidatas, la persecución y el encarcelamiento de criminales, especialmente los que cometen ataques físicos contra mujeres, no entran en su ámbito de competencia.

El sistema de justicia penal es el que tiene esta jurisdicción, pero es precisamente este sistema el que no ha podido actuar de manera efectiva. En contextos en que las redes de activistas confían en las instituciones electorales, pero desconfían del sistema penal, ¿de qué manera los Estados pueden

garantizar que las instituciones electorales no se convertirán en las autoridades que de facto intervienen en asuntos penales?

Por otra parte, aunque es claro que el sexismo institucionalizado perjudica a las mujeres y les impide el ejercicio de los derechos político-electorales, no hay consenso en catalogarlo como un acto criminal. No cabe duda que el asesinato de mujeres políticas y su exclusión de espacios políticos importantes tienen el mismo objetivo, que es apartar a las mujeres de la vida pública (Krook y Restrepo Sanín, 2016). Sin embargo, los dos actos son diferentes en grado. Las agresiones pequeñas y diarias que resultan en discriminaciones sistemáticas de mujeres políticas, que Krook y Restrepo Sanín (2016) caracterizan como violencia económica y simbólica, marginalizan a las mujeres dentro de los partidos políticos y en el Poder Legislativo. Estas prácticas son motivadas por el género, y van más allá de la política “normal” (Krook y Restrepo Sanín, 2016). Si bien prácticas de exclusión como negar recursos a las mujeres, estereotiparlas, silenciarlas y desmoralizarlas requieren de acciones de sensibilización, prevención y sanción estatal y social, las mismas no se pueden poner en un pie de igualdad con otras acciones como el hostigamiento, la violación, los golpes y los asesinatos.

Las demandas de usar la legislación para tipificar estas prácticas sexistas demuestran lo que Harbers e Ingram (2014) denominan “la fe formalista”. Esto es, la creencia de que solamente si los Estados logran etiquetar todos los actos no deseados, “pueden asegurar que los partidos políticos se comporten como actores democráticos responsables” (Harbers e Ingram, 2014: 269). Pero es posible que la sobrelegislación pueda generar más complejidad que claridad. En el caso de la violencia económica y simbólica contra las mujeres en política, la tipificación legal involucra cuestiones de jurisdicción y responsabilidad estatal.

¿Qué instituciones estatales deben ser capaces de determinar cuándo ocurren actos de violencia política: las cortes penales o los órganos electorales? ¿Quiénes son responsables: los líderes partidarios o los individuos que cometen el acto? ¿Y qué penas pueden imponerse a personas que cometen actos sexistas, pero no agresión física? Y la cuestión clave: aun si los Estados pueden resolver las cuestiones de jurisdicción, procesamiento y penalización, ¿las nuevas categorías legales lograrán cambiar las desigualdades de género o convencerán a los hombres a cambiar sus prácticas sexistas y misóginas?

La discriminación institucionalizada de género requiere atención, pero la estrategia de sobrelegislar solamente agudiza la parálisis institucional, porque las autoridades del Estado no tienen claro aún quién se encarga de qué. Para las activistas, demandar nuevas leyes para sancionar la VAWIP

es una estrategia lógica que surge de la estructura de oportunidad política, la que se concentra en proteger los derechos político-electorales. Pero los académicos y los encargados de la formulación de políticas públicas necesitan preguntarse si la estrategia de tipificar y penalizar todas las formas de discriminación contra las mujeres tendrá posibilidades reales de cambiar los marcos cognitivos de la sociedad.

IV. LA SATURACIÓN COGNITIVA, LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y EL SISTEMA PENAL

La formación de conceptos, como ejercicio académico, difiere de la definición de problemas como estrategia que desarrollan las activistas o los funcionarios estatales. Sin embargo, en el caso de la discusión sobre la violencia contra las mujeres en política, no se ha reconocido la distinción crucial entre estos dos procesos. Los investigadores que enfatizan la resistencia masculina al empoderamiento político de las mujeres, para construir teorías sobre la violencia política contra las mujeres, han identificado (correctamente) cómo las jerarquías de género obstaculizan las carreras políticas de las mujeres. En cambio, no consideran cómo estas barreras se interrelacionan con contextos más amplios de violencia e impunidad naturalizadas.

El complejo nexo entre las normas patriarcales, la violencia de género y la violencia político-electoral hacen que un ataque singular no pueda ser reducido a un solo motivo. En verdad, el énfasis que las activistas y las académicas ponen en el género como el motivo central oscurece cómo gran parte de la violencia diaria que viven las mujeres latinoamericanas tiene raíces múltiples. Como señala Menjívar, la desigualdad social y económica, el sistema patriarcal, el autoritarismo estatal y la apatía institucional, la criminalidad y la discriminación cotidiana, son “mutuamente constitutivos” y “se manifiestan en los micro procesos de la vida cotidiana” (2011: 8).

Trágicamente, las mujeres políticas, como todas las mujeres latinoamericanas, experimentan la violencia no como un acto particular que debe ser investigado, documentado y sancionado, sino como parte de una serie de violaciones de derechos que perjudica de manera sistemática su bienestar físico, psicológico y emocional. El reconocer que la violencia es multidimensional y se teje en la fábrica social *no* significa que el Estado deba abandonar su responsabilidad de garantizar los derechos de la ciudadanía a la seguridad y una vida libre de violencia. Pero sí plantea el asunto de si la sobretipificación de crímenes constituye la mejor estrategia para proteger y promover los derechos humanos de las mujeres.

La historia de la legislación para combatir la violencia contra las mujeres ofrece un ejemplo ilustrativo. En las décadas de 1990 y 2000, debido a presiones transnacionales y nacionales de las organizaciones de mujeres, la mayoría de los países latinoamericanos adoptaron y endurecieron sus leyes contra la violencia de género (Weldon, 2002; Friedman, 2009; Htun y Weldon, 2013). El contenido específico y el año de adopción varían entre países, pero las leyes suelen seguir el marco normativo y legal de la Convención Interamericana de 1994. Aunque las leyes iniciales en algunos países codificaban la violencia familiar como un asunto civil y no penal (Franceschet, 2010; Macaulay, 2006), las reformas en la década de 2000 criminalizaron la violencia de género en todos los ámbitos. En su estudio comparativo, la OEA concluye que, a partir de 2012, el 100% de las leyes tipifica como crimen penal la violencia sexual, física y psicológica, tanto en la esfera pública como en la privada, y 78% de las leyes también tipifica la violencia patrimonial, económica o financiera (2014: 31).³

El problema está en la implementación de las leyes contra la violencia de género, no necesariamente en su contenido y su diseño. La impunidad caracteriza de manera particular el problema de la violencia contra las mujeres (Boesten, 2012; Carey y Torres, 2010; Fregoso y Bejarano, 2009; Menjívar, 2011; Prieto-Carrón *et al.*, 2007; Staudt y Méndez, 2015). La impunidad favorece también el mantenimiento de las normas patriarcales, porque la falta de acción de las fuerzas policiales y del sistema judicial refuerza las creencias de que las mujeres y los cuerpos de las mujeres son de poco valor (Wright, 2006). Como lo han dicho Prieto-Carrón *et al.* (2007: 31) en su estudio sobre México y América Central, “los hombres matan a las mujeres porque pueden”.

Es en este contexto que las activistas y las legisladoras, frustradas porque las leyes no frenan la impunidad ni bajan la brutalidad de la violencia de género, deciden plantear un nuevo término para describir el crimen de asesinar a las mujeres: el femicidio (o feminicidio). Los Estados respondieron: Guatemala y México, recientemente, han reformado las leyes contra la violencia de género para incluir esta definición o han sancionado leyes especiales en contra del feminicidio.

Sin embargo, Walsh y Menjívar (2016) concluyen, en su estudio sobre Centroamérica, que esta tipificación adicional no mejora la aplicación de las leyes ni salva las vidas de más mujeres. Para explicar la paradoja de cómo más leyes generan más inacción, Walsh y Menjívar ofrecen el concepto de “saturación cognitiva”: la violencia está tan normalizada que influye en la

³ Estas figuras incluyen a los países del Caribe anglófono.

manera en que los ciudadanos, incluso los funcionarios del Estado, entienden el mundo social. Es decir, la sistematización causa la invisibilidad del crimen y la invisibilidad causa la impunidad, y las categorías nuevas no visibilizan lo que ya es visto como natural. La recodificación de crímenes ya etiquetados en el código penal no altera las realidades estructurales que dan forma a la violencia multidimensional, ni mejora la capacidad de los funcionarios de perseguir y sancionar la violencia de género.

Entender que la violencia contra las mujeres surge de la impunidad arraigada en la sociedad, y no de la falta de legislación adecuada, ofrece lecciones importantes para las activistas que buscan erradicarla. Primero, las víctimas que buscan el castigo de los culpables no recibirán el amparo del sistema judicial. Esto es así, independientemente de que se apele al código penal, a leyes especiales contra la violencia hacia las mujeres o a nuevas leyes sobre violencia contra las mujeres en política.

Además, los órganos y tribunales electorales son más eficaces, pero solamente pueden ofrecer soluciones simbólicas en casos de agresión física y psicológica; pueden regular y sancionar a los partidos y sus autoridades, y restaurar los derechos político-electorales de las mujeres, pero no pueden investigar, perseguir y encarcelar a los agresores. Más aún, los tribunales electorales no pueden sancionar a quienes el código boliviano identifica como terceros: familiares o parejas, u otros actores sociales como periodistas, delincuentes, miembros de grupos criminales o desconocidos.

El caso boliviano demuestra este problema. Entre 2010 y 2014, solamente se tramitaron 13 de los 272 casos documentados de VAWIP (y todos en el tribunal electoral, no en la justicia criminal). En un caso bien conocido, una concejala fue secuestrada durante un día entero y forzada a firmar su renuncia al cargo. En un acto de justicia reparativa, el tribunal electoral instruyó al partido político a restituir a la concejala (Ariñez, 2015), pero dicha medida es claramente insuficiente ante un caso de secuestro. Si el sistema judicial funcionara, los responsables recibirían un castigo penal, mientras en este caso no recibieron pena alguna.

Como un efecto no deseado, el intento de solucionar la VAWIP a través de las instituciones electorales contribuye a preservar la impunidad de quienes cometen estas agresiones, tanto en los casos donde las instituciones electorales tienen el poder de intervenir *de facto* (como en Bolivia) como donde tienen el poder formal de responder (como han propuesto las leyes especiales que están en debate en varios países). Cuando los órganos electorales intervengan, los agresores no serán castigados en el sistema penal, y así el ciclo de violencia e impunidad se perpetuará.

Al igual que en el caso del feminicidio, hay pocas razones para esperar que la definición de la VAWIP como un delito particular permita transformar el desinterés del Estado en perseguir los casos de violencia contra las mujeres, ya sea en la política o en cualquier otra esfera. Pero como señalan Menjívar y Walsh (2016), la apatía del Estado no se corrige con leyes más específicas: porque la impunidad es una parte constitutiva del mundo social, un marco cognitivo que da forma a los actos oficiales del Estado. Por lo tanto, el reto actual es encontrar soluciones que permitan transformar las jerarquías de género a través de cambios sociales, culturales y estructurales.

En el corto plazo, los Estados pueden enfrentar la VAWIP con estrategias ya existentes. Los Estados deberían designar fiscales especiales para investigar y perseguir los casos de agresiones físicas y hostigamiento psicológico contra las mujeres políticas. Si estos fiscales cuentan con apoyo político y suficientes recursos, no deberían limitarse a castigar a los culpables, sino también apoyar los esfuerzos de recopilación de datos y documentación de casos de violencia contra las mujeres en política, que llevan a cabo las activistas. Una comisión estatal especial para tratar el problema de la violencia contra las mujeres en política, con autoridad para coordinar las diferentes instituciones policiales y judiciales, podría dirigir los esfuerzos para identificar los casos de VAWIP y perseguirlos, mediante el uso de los códigos penales y las leyes contra la violencia de género ya existentes.

V. EL HOSTIGAMIENTO EN LOS LUGARES DE TRABAJO Y LA JUSTICIA ELECTORAL DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Las leyes latinoamericanas contra la violencia de género abordan la violencia sexual, psicológica y física, tanto en la esfera privada como en la esfera pública. Sin embargo, la discusión anterior enfatiza la agresión sexual y física y la incapacidad de los Estados para enfrentar crímenes tan graves como la violación sexual, el asalto corporal, el secuestro y el asesinato. La violencia económica y simbólica, a la que se refieren Krook y Restrepo Sanín (2016), corresponde más bien al hostigamiento sexual y de género en los lugares de trabajo. Las mujeres políticas reportan sufrir injusticias que no se equiparan con la privación de la vida, de la libertad, o de la integridad física, pero que tienen un efecto corrosivo en su bienestar emocional. Estas prácticas incluyen propuestas sexuales no deseadas, comentarios que utilizan estereotipos de género (por ejemplo, observaciones sobre la vestimenta, el comportamiento sexual o el rol de madre), delegación de responsabilidades no contempladas en la descripción del puesto (tareas de secretaría u otras

semejantes, de menor jerarquía), privación de espacios en las oficinas u otros recursos, exclusión sistemática de importantes reuniones y reducción al silencio en los debates.

Las activistas encuentran muchas resistencias para clasificar estas prácticas como discriminación de género (Krook y Restrepo Sanín, 2016): como en el caso de la violencia física, estas prácticas están normalizadas como “cosas que suceden”. Sin embargo, el hostigamiento sexual y de género en los lugares de trabajo también es tipificado en la legislación vigente que combate la violencia contra las mujeres. La OEA (2014) señala que todas las normas latinoamericanas contra la violencia de género incluyen el hostigamiento laboral (pero no necesariamente imponen sanciones penales). Estas protecciones legales son sumamente importantes, porque la discriminación de género institucionalizada —que Krook y Restrepo Sanín (2016) categorizan como violencia económica y simbólica— no afecta solamente a las mujeres políticas, sino a todas las mujeres trabajadoras. Con todo, los componentes menos implementados de las leyes contra la violencia de género son los artículos que buscan prevenir el hostigamiento laboral. En 2012, solamente cinco países latinoamericanos —Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, México y Paraguay— manifestaron a la OEA que habían coordinado campañas de sensibilización para enfrentar el hostigamiento laboral (OEA, 2014).

El abordaje del problema de la discriminación institucionalizada se dificulta por la combinación de la apatía burocrática y la normalización del sexismo. Las mujeres son víctimas del hostigamiento sexual y de género, porque las culturas institucionales lo permiten y las autoridades no lo toman en serio, no porque las leyes no lo tipifiquen. Pero quienes se oponen a la VAWIP tienen una importante herramienta a su disposición para enfrentar el acoso laboral de las mujeres en los partidos y en la vida política, que no requiere de nueva legislación: el concepto de justicia electoral con perspectiva de género. Este acercamiento a la jurisprudencia electoral surgió del litigio en torno de las cuotas de género a partir de la década de 1990. Entonces, a lo largo de toda América Latina, los partidos políticos impugnaron las leyes de cuotas ante los tribunales electorales, desafiando desde el principio de acción afirmativa hasta los mandatos de posición para ordenar los nombres de las mujeres en las listas (Piscopo, 2015; Piscopo, 2016a). Pero los órganos electorales (y los jueces electorales) rebatieron los argumentos partidarios y sostuvieron la constitucionalidad de las cuotas de género.

Por ejemplo, en 2011, el TEPJF de México tomó una decisión histórica al declarar que la ley de cuotas debería ser respetada sin excepción alguna (TEPJF, 2011). El Tribunal argumentó que “la igualdad de género es un prin-

cipio constitucional igual a cualesquiera otros principios constitucionales” y, de esta manera, el tribunal se posicionó como “una aliada de las mujeres para el ejercicio de sus derechos político-electorales” (Alanís Figueroa, 2013: 87-89). En otros países, los tribunales han enfatizado que la igualdad de género significa igualdad sustantiva, entendida no como igualdad de oportunidades sino de resultados (Piscopo, 2016a: 221 y 222). En Costa Rica, una decisión de la Corte Constitucional de 2008 estipuló que el Estado puede implementar mecanismos compensatorios (de cuotas y otros) hasta que se llegue a resultados iguales entre hombres y mujeres (Sala Constitucional de Costa Rica, 2008). La justicia electoral, cuando tiene perspectiva de género, va más allá de la igualdad legal formal: se pregunta si los derechos formales de las mujeres se traducen en el acceso sustantivo al poder político.

Aun cuando esta jurisprudencia ha sido aplicada hasta el presente en casos donde los partidos han negado a las mujeres el acceso a las candidaturas, este marco amplio de interpretación de “igualdad de resultados” ha sentado precedentes. Los órganos electorales han usado estos conceptos para cerrar las válvulas de escape de las leyes de cuota y para imponer regulaciones que van más allá de dichas leyes. La decisión del tribunal electoral mexicano invalidó una provisión del código electoral que estipulaba que los procesos democráticos de selección de candidaturas eximían a los partidos de cumplir con la exigencia de las cuotas, mientras los fallos en Costa Rica, Ecuador y otros países impusieron reglas específicas sobre el orden de las candidatas en las listas electorales (Piscopo, 2015). Es decir, los institutos y tribunales electorales han adoptado la perspectiva de género para regular a los partidos de formas no previstas en el código electoral. Esta tendencia a ir más allá del texto de la ley sugiere que las instituciones electorales también podrían obligar a los partidos a modificar prácticas perjudiciales para la igualdad sustantiva, y sancionar comportamientos que disuaden o expulsan a las mujeres de su actuación en la vida pública.

Esta actuación se legitima por una aceptada práctica latinoamericana de intervención estatal en los asuntos partidarios (Harbers e Ingram, 2014) (más instalada en algunos países que en otros) representativa de la “fe formalista” que confía en que las reglas generales pueden inducir un buen comportamiento. Las Constituciones de la mayoría de los países de América Latina consideran a los partidos como sujetos de derecho público. Es decir, en comparación con las asociaciones privadas que gozan de más privacidad interna, los partidos políticos son de interés público y pueden ser sometidos a la intervención o la regulación estatal. Los códigos electorales y las reglas administrativas regulan casi todas las actividades partidarias, tanto en tiempo de elecciones como fuera de él (Biezen y Kopecký, 2007; Harbers

e Ingram, 2014). Por ejemplo, los órganos electorales en México determinan y monitorean los gastos diarios, el financiamiento de las campañas, la selección y estructura de los comités ejecutivos, y el acceso a los medios de comunicación.

La intervención estatal en la vida de los partidos y la jurisprudencia que enfatiza la igualdad sustantiva sugieren que los organismos y tribunales electorales pueden intervenir para modificar el ambiente hostil que los partidos crean para la participación política de las mujeres. De esta manera, quienes luchan para eliminar la VAWIP pueden demandar ante estas instancias electorales que los partidos mejoren los contextos institucionalizados de discriminación de género.

Sin embargo, estas estrategias de acción legal tienen limitaciones. Como se ha mencionado, los órganos electorales regulan y sancionan a los partidos políticos, lo cual significa que solamente pueden intervenir en los ámbitos laborales donde corresponde la supervisión partidaria, como las cámaras legislativas, algunos sectores del Poder Ejecutivo y las organizaciones partidarias mismas. En cambio, esta estrategia no ofrece ninguna protección a las mujeres que ocupan otros puestos en la esfera política, como el servicio civil, ni protegen a mujeres que son victimizadas por agresores desde fuera del partido. El déficit de protección para muchas mujeres que se desempeñan en política señala la importancia de implementar los artículos ya incluidos en las leyes contra la violencia hacia las mujeres en general, que prohíben el hostigamiento sexual y de género en *todos* los ámbitos de actividad laboral. Las activistas que se oponen a la VAWIP deberían buscar medidas de protección para todas las mujeres trabajadoras, y no sólo para las mujeres militantes, las candidatas y las legisladoras.

Hasta que se alcance ese objetivo, los decisores políticos pueden buscar otras soluciones en el corto plazo. Instancias estatales especiales o personas dedicadas a la defensa de los derechos humanos (*ombudspersons*, en inglés) pueden asistir a las mujeres que ocupan cargos en el servicio civil. En México, por ejemplo, el TEPJF cuenta con una Unidad Técnica de Género, la cual trabaja por la igualdad de género dentro de la institución. De manera similar, a los fiscales especiales en el ámbito penal, los órganos electorales pueden designar defensores especiales para recibir, escuchar y documentar casos de hostigamiento sexual y de género en los partidos o en los lugares laborales bajo la supervisión partidaria. Estos *ombudspersons* en los órganos electorales pueden servir como interlocutores clave entre las autoridades electorales y las activistas que militan en contra de la VAWIP, para determinar en qué momento deben juzgar a un partido.

VI. CONCLUSIONES

La violencia contra las mujeres en política es un fenómeno complejo que no va a tener soluciones sencillas. Las activistas y los investigadores que trabajan en los casos latinoamericanos han planteado una definición simple: la VAWIP consiste en ataques y prácticas que buscan resistir la participación política de las mujeres por el hecho de ser mujeres. En realidad, esta definición oscurece la violencia multidimensional endémica en la región, violencia que surge de un núcleo complejo de desigualdad, impunidad e inseguridad.

Esta conceptualización de la violencia enturbia los marcos cognitivos de hombres y mujeres, y así disminuye la capacidad de las autoridades del Estado (y aún más, la capacidad de las víctimas mismas) para identificar prácticas violentas y coactivas como prácticas fuera de lo normal. Paradójicamente, la tipificación de formas cada vez más específicas de violencia en la legislación no alcanza para revertir estos procesos de normalización. Sin embargo, los Estados latinoamericanos mantienen la fe formalista a pesar de sus limitaciones prácticas. La estructura de oportunidad política, que crea más posibilidades para promover medidas de protección de los derechos político-electorales de las mujeres que el derecho a vivir una vida libre de violencia, explica por qué las políticas, las activistas y los académicos han planteado que la VAWIP es un fenómeno nuevo que requiere leyes igualmente nuevas. La fe formalista persiste, aun cuando la policía y las cortes penales no protegen la integridad física y psicológica de las mujeres, y los funcionarios del Estado siguen ignorando la discriminación de género institucionalizada.

De alguna manera, la adopción de leyes especiales para enfrentar la VAWIP al menos reconoce el problema frente a la apatía institucional. Por lo tanto, brinda recursos retóricos y simbólicos a las redes de mujeres activistas que buscan frenar las prácticas machistas dañinas y promover la participación política igualitaria. Pero esta estrategia no se dirige al contexto más amplio de violencia e impunidad que enmarca la VAWIP, y crea confusión entre la jurisdicción y las capacidades de la justicia penal, por un lado, y la justicia electoral, por el otro. Además, el enfocar las políticas públicas exclusivamente en la VAWIP implica que algunas mujeres (las que participan en la política formal) merecen más protección que otras. En vista de estas problemáticas, una estrategia más beneficiosa debería regresar a las leyes contra la violencia de género existentes, y usar estas herramientas legales para bregar por poner fin a la impunidad, sin importar la profesión de la víctima ni el ámbito donde ocurre el abuso.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALANÍS, María del Carmen (2013), “Justicia electoral con enfoque de género”, en ALCOCER, Jorge (ed.), *Cuota de género: una sentencia histórica*, México, Nuevo Horizonte, pp. 75-97.
- ALBAINE, Laura (2015), “Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 52, pp. 145-162.
- ARCHENTI, Nélica y ALBAINE, Laura (2013), “Los desafíos de la paridad de género. Tensión normativa y violencia política en Bolivia y Ecuador”, *Revista Punto Género*, núm. 3, pp. 195-219.
- ARCHIBOLD, Randal C. (2014), “Investigators in Mexico Detain Mayor and His Wife over Missing Students”, *The New York Times*, 4 de noviembre.
- ARIAS, Enrique Desmond y GOLDSTEIN, Daniel M. (eds.) (2010), *Violent Democracies in Latin America*, Durham, Duke University Press.
- ARIÑEZ, Rubén (2015), “Sólo 13 casos de acoso político a la mujer se resolvieron en 5 años”, *La Razón*, La Paz, Bolivia, 4 de enero.
- ACOBOL (2013), *El acoso y la violencia política hacia las mujeres en Bolivia*, La Paz, Asociación de Concejalas de Bolivia.
- ACOBOL (2010), “Acoso y violencia política en razón de género: afectan el trabajo político y gestión pública de las mujeres”, *Concejala*, núm. 5, septiembre.
- BARDALL, Gabrielle (2015), “Towards a more Complete Understanding of Election Violence: Introducing a Gender Lens to Electoral Conflict Research”, trabajo presentado en el Congreso Europeo de Política y Género, Upsala, 11-13 de junio.
- BARDALL, Gabrielle (2013), “Gender-Specific Election Violence: The Role of Information and Communication Technologies”, *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 2, núm. 3, pp. 1-11.
- BARDALL, Gabrielle (2011), *Breaking the Mold: Understanding Gender and Electoral Violence*, Nueva York, IFES.
- BARRIG, Maruja (2014), “El disciplinamiento de las mujeres: violencia y política en los gobiernos locales”, trabajo presentado en el Congreso “La presencia de las mujeres en la vida pública”, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 29 de agosto.
- BEITTEL, June S. (2012), “Mexico’s Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of the Rising Violence”, Documento R41576, Washington D. C., Congressional Research Service.

- BIEZEN, Ingrid van y KOPECKÝ, Petr (2007), "The State and the Parties", *Party Politics*, vol. 13, núm. 2, pp. 235-254.
- BOESTEN, Jelke (2012), "The State and Violence against Women in Peru: Intersecting Inequalities and Patriarchal Rule", *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, vol. 19, núm. 3, pp. 361-382.
- BORNER, Jutta *et al.* (2009), *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- BUNCH, Charlotte (1990), "Women's Rights as Human Rights: Toward a Re-Vision of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 12, núm. 4, pp. 486-498.
- CAMINOTTI, Mariana y FREIDENBERG, Flavia (2016), "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 61, núm. 228 (septiembre-diciembre), pp. 121-144.
- CAREY, David Jr. y TORRES, M. Gabriela (2010), "Precursors to Femicide: Guatemalan Women in a Vortex of Violence", *Latin American Research Review*, vol. 45, núm. 3, pp. 142-164.
- CARRERAS, Miguel y TRELLES, Alejandro (2012), "Bullets and Votes: Violence and Electoral Participation in Mexico", *Journal of Politics in Latin America*, vol. 4, núm. 2, pp. 89-123.
- CERVA CERNA, Daniela (2014), "Participación política y violencia de género en México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 59, núm. 222 (septiembre-diciembre), pp. 117-139.
- DAMMERT, Lucía (2013), "Security Challenges for Democratic Governance", en DOMÍNGUEZ, Jorge I. y SHIFTER, Michael (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins Press, pp. 78-101.
- ESAREY, Justin y SCHWINDT-BAYER, Leslie (2014), "Women's Representation, Accountability, and Corruption in Democracies", trabajo presentado en el Congreso Europeo de Política y Género, Upsala, 11-13 de junio.
- FRANCESCET, Susan (2010), "Explaining Domestic Violence Policy Outcomes in Chile and Argentina", *Latin American Politics and Society*, vol. 52, núm. 3, pp. 1-29.
- FRANCESCET, Susan y PISCOPO, Jennifer M. (2014), "Sustaining Gendered Practices? Power and Elite Networks in Argentina", *Comparative Political Studies*, vol. 47, núm. 1, pp. 86-111.
- FREGOSO, Rosa-Linda y BEJARANO, Cynthia (eds.) (2009), *Terrorizing Women: Femicide in the Americas*, Durham, Duke University Press.

- FRIEDMAN, Elisabeth Jay (2009), “Re(gion)alizing Women’s Human Rights in Latin America”, *Politics & Gender*, vol. 5, núm. 3, pp. 349-375.
- HARBERS, Imke e INGRAM, Matthew C. (2014), “On the Engineerability of Political Parties: Evidence from Mexico”, en BIEZEN, Ingrid van y MARTIEN TEN NAPEL, Hans (eds.), *Regulating Political Parties: Democracies in Comparative Perspective*, Leiden, Leiden University Press, pp. 253-277.
- HEISE, Lori L. (1998), “Violence against Women: An Integrated, Ecological Framework”, *Violence Against Women*, vol. 4, núm. 3, pp. 262-290.
- HERRERA, Morena *et al.* (2011), *Hostilidad y violencia política: develando realidades de mujeres autoridades municipales*, Santo Domingo, ONU Mujeres.
- HINOJOSA, Magda (2012), *Selecting Women, Electing Women*, Philadelphia, Temple University Press.
- HINOJOSA, Magda y PISCOPO, Jennifer M. (2013), “Promoción de los derechos de las mujeres a ser elegidas: veinticinco años de cuotas en América Latina”, en LUNA RAMOS, José Alejandro (ed.), *Cuotas de género: visión comparada*, México, TEPJF, pp. 55-108.
- HOYOS, María Paula (2014), *Mujeres muy políticas, mujeres muy públicas*, Bogotá, FES.
- HTUN, Mala y JONES, Mark P. (2002), “Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America”, en CRASKE, Nikki y MOLYNEUX, Maxine (eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave, pp. 32-56.
- HTUN, Mala y WELDON, S. Laurel (2013), “Feminist Mobilization and Progressive Policy Change: Why Governments Take Action to Combat Violence against Women”, *Gender & Development*, vol. 21, núm. 2, pp. 231-247.
- HUBBARD, Caroline (2015), “Violence and Intimidation against Women in Elections Needs to Stop. Here’s how”, *Democracy Works*, National Democratic Institute, 30 de octubre de 2015; disponible en <https://www.demworks.org/violence-and-intimidation-against-women-elections-needs-stop-here-s-how> (consultado el 17 febrero de 2017).
- IMBUSCH, Peter *et al.* (2011), “Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review”, *International Journal of Conflict and Violence*, vol. 5, núm. 1, pp. 87-154.
- JAQUETTE, Jane S. (ed.) (2009), *Feminist Agendas and Democracy in Latin America*, Durham, Duke University Press.
- KENNY, Meryl (2007), “Gender, Institutions and Power: A Critical Review”, *Politics*, vol. 27, núm. 2, pp. 91-100.

- KOONINGS, Kees y KRUIJT, Dirk (eds.) (1999), *Societies of Fear: The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America*, London-Nueva York, Zed Books.
- KROOK, Mona Lena y MACKAY, Fiona (eds.) (2010), *Gender, Politics and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- KROOK, Mona Lena y RESTREPO SANÍN, Juliana (2016), “Gender and Political Violence in Latin America: Concepts, Debates and Solutions”, *Política y Gobierno*, vol. 23, núm. 1, pp. 129-164.
- LANGSTON, Joy y APARICIO, Francisco Javier (2011), “Gender Quotas are not Enough: How Background Experience and Campaigning Affect Electoral Outcomes”, Documento de Trabajo, núm. 234, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- MACAULAY, Fiona (2006), “Judicialising and (de) Criminalising Domestic Violence in Latin America”, *Social Policy and Society*, vol. 5, núm. 1, pp. 103-114.
- MACHICAO BARBERY, Ximena (2011), “Participación política de las mujeres: acoso y violencia política”, *Revista Mujer Salud*, año 17, núm. 2.
- MENJÍVAR, Cecilia (2011), *Enduring Violence: Ladina Women’s Lives in Guatemala*, Berkeley, University of California Press.
- MOLZAHN, Cory *et al.* (2012), *Drug Violence in Mexico*, San Diego, Trans-Border Institute, University of San Diego.
- MUSALO, Karen *et al.* (2010), “Crimes without Punishment: Violence against Women in Guatemala”, *Hastings Women’s Law Journal*, vol. 21, núm. 2, pp. 161-222.
- OEA (2014), *Second Follow-Up Report on the Recommendations of the Committee of Experts of the MESECVI*, Washington D. C., The Inter-American Commission on Women.
- PISCOPO, Jennifer M. (2016a), “Democracy as Gender Balance: The Shift from Quotas to Parity in Latin America”, *Politics, Groups and Identities*, vol. 4, núm. 2, pp. 214-230.
- PISCOPO, Jennifer M. (2016b), “When Informality Advantages Women: Quota Networks, Electoral Rules and Candidate Selection in Mexico”, *Government & Opposition*, vol. 51, núm. 3, pp. 487-512.
- PISCOPO, Jennifer M. (2015), “States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, vol. 57, núm. 3, pp. 27-49.

- PRIETO-CARRÓN, Marina *et al.* (2007), “No More Killings! Women Respond to Femicides in Central America”, *Gender and Development*, vol. 15, núm. 1, pp. 25-40.
- QUINTANILLA ZAPATA, Tammy (2012), *Estudio sobre el acoso político hacia las mujeres en el Perú*, Lima, Centro Flora Tristán, Diakonía Perú y Calandria.
- ROTKER, Susan y GOLDMAN, Katherine (eds.) (2002), *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*, Nueva York, Rutgers University Press.
- ROZA, Vivian (2010), *Gatekeepers to Power: Party-Level Influences on Women’s Political Participation in Latin America*, Washington D. C., Georgetown University, tesis doctoral.
- SACCHET, Teresa (2008), “Beyond Numbers. The Impact of Gender Quotas in Latin America”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 10, núm. 3, pp. 369-386.
- SAGOT, Montserrat (2010), “Does the Political Participation of Women Matter? Democratic Representation, Affirmative Action, and Quotas in Costa Rica”, *IDS Bulletin*, vol. 41, núm. 5, pp. 25-34.
- SALA CONSTITUCIONAL DE COSTA RICA (2008), Decisión 9582-2008, 14 de junio.
- SCHATZ, Sara (2011), *Murder and Politics in Mexico*, Nueva York, Springer.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie (2010), *Political Power and Women’s Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie (2009), “Making Quotas Work: The Effect of Gender Quota Laws on the Election of Women”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 34, núm. 1, pp. 5-28.
- STAMATEL, Janet P. (2014), “Revisiting Nations Not Obsessed with Crime”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 62, núm. 2, pp. 113-129.
- STAUDT, Kathleen y MÉNDEZ, Zulma Y. (2015), *Courage, Resistance and Women in Ciudad Juárez*, Austin, University of Texas Press.
- TEPJF (2011), Decisión 12642, 20 de noviembre.
- VALVERDE, Zetty Bou (2012), “Violencia y acoso político: la función jurisdiccional y la experiencia de Costa Rica”, *Revista Derecho Electoral*, núm. 13, pp. 238-247.
- WALSH, Shannon Drysdale y MENJÍVAR, Cecilia (2016), “Impunity and Multisided Violence in the Lives of Latin American Women: El Salvador in Comparative Perspective”, *Current Sociology*, vol. 64, núm. 4, pp. 586-602.
- WRIGHT, Melissa W. (2006), *Disposable Women and Other Myths of Global Capitalism*, Nueva York, Taylor & Francis.

VIII. ABREVIATURAS

Acobol: Asociación de Concejales de Bolivia.

OEA: Organización de los Estados Americanos.

TEPJF: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

VAWIP (por sus siglas en inglés): violencia contra las mujeres en la política.