

Introducción

Cuando decenas de miles de personas marcharon por las calles de las principales ciudades de Argentina el 3 de junio de 2015 bajo la consigna “Ni una menos” haciendo visible el reclamo generalizado de una sociedad cansada de presenciar inerte la forma más extrema de la violencia contra las mujeres, parecía que décadas de lucha del movimiento de mujeres y del feminismo en la región había finalmente encontrado eco en la sociedad. Fue el movimiento de mujeres el que logró movilizar a los gobiernos de América Latina y el Caribe para lograr la aprobación del primer instrumento internacional contra la violencia hacia las mujeres en 1994, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como la “Convención de Belém do Pará”). Sin embargo, los años que siguieron fueron testigo de la forma en que en gran medida el debate público, las propuestas de campañas electorales, los estudios de la academia y el activismo social, circunscribieron el problema a uno de “las mujeres”, reducido a ciertos espacios específicos de debate e incidencia.

En los sistemas de protección de derechos humanos tanto internacional como regional, la tendencia a reunir los ámbitos de debate político, activismo jurídico y denuncia sobre la persistencia de la violencia contra las mujeres en los órganos específicos dedicados a la igualdad de género (como el Comité de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), por un lado, y el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) por otro), se extendió hasta hace no mucho tiempo atrás. En los últimos años, sin embargo, la preocupación por abordar la violencia contra las mujeres como una forma central de las violaciones de derechos humanos trascendió el ámbito del Comité de la CEDAW y del MESECVI, y comenzó a ocupar las agendas no solo de otros comités de derechos humanos sino también de otros actores¹.

¹ Para un repaso por la reciente inclusión del tema en las recomendaciones finales de los Comités de seguimiento de diversos tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, como el Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité contra la Tortura, así como en el trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, puede verse en CEPAL (2014).

Pero los hechos que dieron lugar a la masiva movilización de Argentina, que encontró su reflejo en otras ciudades de América Latina y de la que dio cuenta la prensa internacional², fueron principalmente la preocupación por los casos de femicidio. Esta forma de violencia extrema efectivamente llegó a niveles alarmantes en una región en la que la creación de un tipo penal específico no parece haber tenido un impacto decisivo para su prevención, ni aún para la adecuada sanción de los agresores o reparación de las víctimas³.

A la gran movilización social de Argentina en 2015 siguieron otras en Chile, México, Bolivia, Brasil, Perú y nuevamente en Argentina cuando se cumplió el primer aniversario del 3 de junio⁴. Frente a cada una, se reedita el interrogante: ¿cuál es la violencia que alarma a la sociedad? ¿A qué formas de violencia se refieren los y las referentes políticos en sus manifestaciones públicas que condenan la violencia de género? ¿Cuáles son los casos en los que los medios de comunicación expresan con contundencia un rechazo a los hechos de violencia que tiene a las niñas, adolescentes y mujeres como sus principales destinatarias?

Las respuestas a estos interrogantes se reflejan en las acciones legislativas, institucionales y de políticas públicas adoptadas por los Estados de la región frente a las obligaciones asumidas en el marco de sus compromisos internacionales. Aunque la Convención de Belém do Pará define la violencia contra las mujeres en términos amplios, incluyendo diversas manifestaciones y ámbitos en los que se produce y considerando tanto la violencia que tenga lugar en la unidad doméstica como aquella que se produce en la comunidad o aún (perpetrada o tolerada) por el propio Estado o sus agentes, las medidas que han adoptado los Estados se circunscriben en gran medida a algunas de estas formas de violencia y en particular a la violencia producida en ámbitos domésticos y perpetrada por parejas actuales o pasadas.

Los informes del MESECVI (2012 y 2014) elaborados a partir de la información entregada por los propios Estados en el marco de sus rondas periódicas de evaluación, dan cuenta de esta realidad. Sólo una cuarta parte de los países de América Latina y el Caribe contaba al 2014 con legislación integral de protección contra las diversas manifestaciones de violencia, mientras que la amplia mayoría aún priorizaba las respuestas legales y políticas a la violencia que se produce en el ámbito de las familias y unidades domésticas por sobre las violencias que se registran en la comunidad, en espacios públicos, en los medios de comunicación.

Sin embargo, aún respecto de la violencia en las parejas, sobre la que se registra un mayor grado de avance, los estudios muestran que los innegables progresos en las leyes y formulación de programas de acción no han logrado superar muchos de los problemas que se señalan en forma reiterada (CEPAL, 2014). Por el contrario, persisten los problemas de coordinación y de superposición de esfuerzos en ocasiones aún dentro de las mismas unidades de gobierno, situación que se ve agravada por las complejidades que se suman en el caso de los Estados federales. Estas dificultades reflejan también en cierta medida la debilidad institucional de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres, que en muchas ocasiones cuentan con insuficientes recursos humanos, técnicos y financieros para hacer frente a la amplitud de sus competencias políticas y obligaciones jurídicas. La poca información disponible sobre los presupuestos dedicados específicamente a la prevención, atención y reparación de las violencias reafirma la certeza de que los esfuerzos globales de los Estados para abordar el problema de las violencias en toda su dimensión son aun incipientes.

² Crónicas sobre la marcha del 3 de junio de 2015 pueden encontrarse en varios diarios del mundo <http://www.usatoday.com/story/news/world/2015/06/03/buenos-aires-protest-argentina-women/28435939/>; <http://www.nytimes.com/2015/06/16/opinion/argentine-women-call-out-machismo.html>; <https://www.theguardian.com/lifeandstyle/2015/jun/08/argentina-murder-women-gender-violence-protest>; <http://www.perfil.com/internacional/La-consigna-NiUnaMenos-recorrio-el-mundo-20150604-0011.html>.

³ El Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL cuenta con información actualizada sobre los países que han sancionado el femicidio (siguiendo diversas modalidades de política regulatoria) y, cuando está disponible, los datos de los femicidios ocurridos en el territorio de cada país. Una agenda importante para la investigación será indagar sobre la efectividad de las leyes de femicidios, considerando su aplicación por los tribunales de justicia y evaluando las sanciones dictadas así como las medidas reparadoras ordenadas, en su caso.

⁴ <https://www.theguardian.com/global-development/2016/jun/03/brazil-argentina-unite-protest-sexual-violence-gender>.

La propuesta de este estudio es analizar las normas y las políticas que se están impulsando desde los Estados de la región de América Latina y el Caribe para abordar otras formas de violencia todavía invisibilizadas, que están menos presentes en el debate público y que, sin embargo, contribuyen a mantener la estructura de discriminación de género que reproduce la violencia más extrema.

Se trata de formas de violencia que socavan la autonomía de las mujeres en sus distintas dimensiones: violencias en los procesos reproductivos que impactan en la autonomía física; violencias mediáticas y simbólicas reproducidas en el discurso público, que restringen la autonomía en la toma de decisiones; y violencias en ámbitos sociales, educativos y laborales, que limitan el ejercicio de la autonomía económica de las mujeres. En particular, el estudio busca aportar un punto de partida en la evaluación de los abordajes que se han adoptado para esas otras formas de violencia que están en los cimientos de una sociedad patriarcal donde la diferencia sexual se ha consolidado en la estructura misma de la desigualdad social, con una naturalidad tal que el devenir de la vida cotidiana brinda innumerables evidencias de situaciones en las que se reproducen violencias múltiples.

Frente a esto, uno de los interrogantes que guía este estudio es identificar en qué medida las políticas adoptadas por los Estados y las opciones regulatorias que se siguen para cada una de estas otras violencias (que en algunos casos incluyen normas penales y en otros son reguladas como faltas administrativas), está mostrando efectividad en el abordaje del problema. Adicionalmente, se analiza el alcance de las medidas esbozadas para promover políticas de reparación frente a estas violencias, que puedan contribuir a una verdadera transformación de la situación estructural que les da origen. En esa línea, se trata de avanzar afianzando en el concepto de reparaciones transformadoras, que aspiran a generar efectos más allá de la reparación del daño sufrido por una mujer concreta.

El estudio repasa en primer lugar, los tipos de violencias incluidas en las leyes de protección integral que los Estados de la región comenzaron a sancionar en la última década, ya que las particularidades propias de sus textos no siempre permiten hacer afirmaciones generales sobre el alcance de las distintas leyes. Se identifica así cuales son las formas de violencia más presentes en estos marcos regulatorios, mostrando la evolución hacia la conceptualización de nuevas manifestaciones de la violencia en ámbitos públicos y privados. En términos más amplios, la primera sección se pregunta también si es posible identificar vínculos entre las políticas de igualdad que podrían avanzar en modificar la estructura de discriminación que brinda su justificación permanente a las violencias más extremas que sufren las niñas, adolescentes y mujeres, y las iniciativas para avanzar en la desnaturalización de las violencias cotidianamente aceptadas. Esto no significa que las violencias en el marco de las relaciones familiares (la violencia doméstica, el abuso sexual intrafamiliar, el femicidio íntimo) se encuentren en retroceso. Muy por el contrario, la comprobación de que existen nudos persistentes en la necesidad de garantizar el acceso a la justicia, a los medios de protección y a las medidas de prevención, hace pensar en la necesidad de prestar atención también a los otros procesos en marcha para abordar formas de violencia menos expuestas al escrutinio público.

A continuación, el estudio se focaliza en una revisión más exhaustiva de algunas de las formas de violencia que han tenido un menor desarrollo en las normas y en las iniciativas de políticas públicas. La violencia obstétrica, la violencia política, la violencia mediática y el acoso sexual en ámbitos laborales, educativos y espacios públicos, son violencias generalmente menos abordadas, que todavía parecen estar debajo de la superficie que oculta la desigualdad estructural de género. En cada uno de estos casos se ilustrará el análisis no sólo con la revisión de las normas vigentes sino también de algunas iniciativas de políticas públicas en las que se ha avanzado en algunos países de la región. A pesar de la poca información disponible y que los estudios de evaluación e impacto de estas iniciativas son todavía incipientes, el recorrido a lo largo de los ejemplos escogidos busca ilustrar en qué medida las decisiones de política legislativa y el marco general en el que se inscriben las políticas públicas para abordar estas formas de violencia son relevantes para definir la efectividad de las normas, en un contexto en el que el derecho penal (al que se recurren en varios marcos normativos) por sí sólo, ha probado ser ineficaz para avanzar en la prevención y erradicación de las violencias.

Los avances en las leyes y las políticas públicas delineadas por los Estados se enfrentan con los desafíos que imponen las estructuras y culturas institucionales, modeladas en un entorno marcado por los estereotipos de género que las expresan. Por lo tanto, el estudio se detiene por último a analizar el

impacto de estos estereotipos de género en las condiciones para el efectivo acceso a la justicia, considerando la manera en que lesionan la efectiva aplicación de los mecanismos diseñados para garantizar la realización de los derechos, así como para prevenir y sancionar las diversas manifestaciones de la violencia de género, brindando a las mujeres asistencia, contención y reparación.

Las conclusiones del estudio invitan a una reflexión que pueda profundizar sobre el sentido y el alcance de las obligaciones que han asumido los Estados de la región en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. En particular, el alcance del deber de investigar y sancionar, especialmente cuando se trata de formas de violencia contra las mujeres distintas de la que sufren en las relaciones de parejas o en los vínculos familiares, dentro del ámbito doméstico. Algunas de estas manifestaciones de violencia que han tenido hasta el momento un menor grado desarrollo en las normas y en las iniciativas de políticas públicas, deben adquirir mayor centralidad en el contexto de los desafíos que enfrenta la región para avanzar en el cambio cultural indispensable que reclaman las movilizaciones masivas de los últimos años. Este estudio busca realizar un aporte en ese sentido, promoviendo un llamado de atención sobre otras violencias, en la convicción de que es la tolerancia social y estatal a estas otras formas de violencia que permanecen al mismo tiempo ocultas en los cimientos y naturalizadas en la superficie de la vida cotidiana, la que sostiene la persistencia de la violencia extrema contra las mujeres.