

I. Violencias que restringen la garantía de igualdad: leyes para la protección integral de las mujeres

Cuando en la última década México y la República Bolivariana de Venezuela dieron inicio al movimiento que llevó a otros países de la región a sancionar leyes de segunda generación para el abordaje integral de las violencias, se avanzó en la convicción de que resultaba relevante contar con normas que permitieran un abordaje holístico y particularizado sobre la violencia contra las mujeres. De esta manera, el marco normativo favorecería la coherencia entre las diversas respuestas del Estado, en sus distintas competencias y jurisdicciones. A estas leyes pioneras aprobadas en 2007, siguieron otras adoptadas por Colombia y Guatemala (2008), Argentina y Costa Rica (2009), El Salvador (2010), Nicaragua (2012), Panamá y el Estado Plurinacional de Bolivia (2013).

En los últimos años, otros países se han sumado al proceso de debate para la aprobación de leyes integrales para la prevención, atención, sanción y erradicación de las diversas manifestaciones de la violencia contra las mujeres, como es el caso de Paraguay⁵ y República Dominicana⁶. En forma reciente Perú aprobó una ley de carácter mixto, en tanto se refiere a diversas manifestaciones de violencia contra las mujeres, pero agregó también el tratamiento de violencias dirigidas a “integrantes del grupo familiar”⁷.

⁵ En diciembre de 2015 la Cámara de Diputados aprobó en general el Proyecto de Ley Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres basada en Asimetrías de Género, que deberá ser tratado en particular en las sesiones durante el nuevo período parlamentario hincado en marzo en 2016.

⁶ En junio de 2016 la Cámara de Senadores de República Dominicana aprobó en primera lectura el proyecto de Ley Orgánica para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, que establece el marco general y principios rectores para la coordinación de políticas públicas para el abordaje de las violencias contra las mujeres.

⁷ Se trata de la Ley 30.364 para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, aprobada en noviembre de 2015, y que deja sin efecto la anterior Ley 26.260 de Protección frente a la Violencia Familiar.

Recuadro I.1

Definición de violencia contra la mujer

Artículo 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.

Artículo 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; c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

Fuente: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Las leyes de protección integral contra distintas formas de violencia vigentes en una decena de países de la región tienen particularidades relevantes, tanto en términos de conceptualización como en relación con los abordajes que sugieren para cada una de las manifestaciones de violencia allí contempladas.

Estas regulaciones integrales mencionan, en todos los casos y de modo explícito, la violencia doméstica, sosteniendo los antecedentes que la señalan la forma de violencia más extendida y aquella que reúne el mayor número de políticas públicas dedicadas a su abordaje. La violencia patrimonial y económica también está presente en todas las leyes de protección integral, generalmente concebida como una de las formas en la que se expresa la violencia doméstica (tal como la violencia física, psicológica y sexual). Por su parte, las violencias mediática, obstétrica o contra la libertad reproductiva están presentes en menor medida. Considerando su alcance en relación con las distintas formas de violencia que describen, las legislaciones de Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela, aparecen como las leyes de mayor amplitud conceptual.

El siguiente cuadro sintetiza las diversas manifestaciones de violencia que incluyen las leyes de protección integral, aunque no siempre se denominen en esos términos y aún cuando las definiciones de los diversos tipos de violencia pueden diferir entre los diversos marcos regulatorios.

Cuadro I.1
América Latina: leyes integrales de violencia considerando las modalidades de violencia contempladas (10 países)

	Doméstica	Institucional	Laboral	Obstétrica	Mediática	Contra los DRRR	Acoso sexual	Patrimonial y económica	Simbólica
Argentina (2009)	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2013)	x	x	x	^a	x	x	x	x	x
Colombia (2008)	x		x					x	
El Salvador (2010)	x	x	x					x	x
Guatemala (2008)	x		x					x	
México (2007)	x	x	x					x	
Nicaragua (2012)	x	x	x					x	
Panamá (2013)	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Perú (2015)	x						x	x	
Venezuela (República Bolivariana de) (2007)	x	x	x	x	x		x	x	x

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los archivos legislativos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

^a No se menciona expresamente la violencia obstétrica, pero se contempla la violencia "en los servicios de salud".

Es indudable que las leyes integrales muestran un creciente detalle en la conceptualización de nuevas formas de violencia, aunque esto no siempre se ha visto reflejado en el consiguiente diseño de políticas públicas para abordarlas. Por caso, la violencia obstétrica, simbólica y mediática están contempladas en la legislación de algunos países pero los esfuerzos por diseñar políticas públicas específicas dirigidas a responder a sus particularidades son todavía incipientes. Por otro lado, la violencia económica o patrimonial (incluida entre las modalidades contempladas en las legislaciones de Argentina, Bolivia, Colombia, México) podría haberse considerado comprendida entre las formas de violencia psicológica en marcos normativos anteriores y, aún así, todavía no se ha avanzado en diseños institucionales adecuados para su prevención, sanción y erradicación.

El argumento subyacente en la relevancia de contar con un mayor grado de detalle en la descripción de las violencias que se incluyen en las normas integrales de protección se vincula con facilitar su conceptualización, difusión y aplicación por las autoridades competentes, con el objetivo de mejorar las condiciones para su debida aplicación. Esto requiere además integrar la interpretación de las regulaciones sobre violencias con otros marcos normativos: el derecho de familia, el derecho laboral, el derecho administrativo. Por caso, la violencia patrimonial se expresa con toda contundencia en las relaciones de pareja en el contexto de las separaciones y divorcios, y los mecanismos específicos de la justicia de familia serán indispensables para paliar las consecuencias nocivas que acarrea sobre las vidas de las mujeres. Lo cierto es que las fallas en la formación de funcionarios públicos y de operadores jurídicos sumado a la vigencia de estereotipos de género discriminatorios para las mujeres, operan en detrimento de la mejor aplicación de estos nuevos conceptos.

Por otra parte, algunas indagaciones realizadas sobre el vínculo entre la sanción de leyes integrales de protección contra todas las formas de violencia y los avances en las políticas para abordar la violencia hacia las mujeres en sus diversas manifestaciones (de un modo que avance más allá de la violencia en las relaciones de pareja o el ámbito doméstico), parece indicar que no hay una relación directa entre una y otra cuestión. Si bien el informe de CEPAL (2014) muestra que a partir de la aprobación de una ley integral de protección contra la violencia el Estado avanza en la elaboración de planes de acción contra las violencias, esto no significa que los planes en sí mismos aborden con la misma profundidad otras formas de violencia más allá de la violencia doméstica, o la que se produce en la intimidad de las relaciones de parejas y familias.

Si la violencia contra las mujeres es la expresión más extrema de la desigualdad, parece difícil avanzar en su erradicación sin abordar la desigualdad estructural de género que atraviesa las sociedades latinoamericanas, y que se expresa en las limitaciones para el ejercicio de las autonomías física, económica y en la toma de decisiones. Por eso, es importante preguntarse cómo se enmarcan las políticas sobre violencia contra las mujeres en relación con las políticas más amplias para promover la igualdad de género.

Lo cierto es que son pocos los países de la región que han aprobado planes contra la violencia y que también cuentan con planes más amplios de igualdad de género, aunque éstos siempre incluyen como uno de sus componentes la lucha por la erradicación de la violencia.

Un estudio que analiza 18 planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones de países de la región de América Latina, identifica los principales ejes que comparten (Gelambí-Torrell, 2015). Estos cuatro ejes centrales son: i) la participación política y pública de las mujeres, destacando la relevancia de asegurar la presencia de las mujeres en los procesos de toma de decisiones, en particular en el ámbito político; ii) la promoción, protección y garantía de los derechos económicos, el empleo, acceso, uso y control de los recursos, mejorando la presencia de mujeres en el mundo del empleo y sobre todo para garantizar una mayor igualdad de oportunidades en el ámbito laboral; iii) la erradicación de la violencia de género, que se encuentra presente en todos los planes de igualdad; y iv) la educación como herramienta indispensable para alcanzar la igualdad de género, incidiendo en los procesos que llevan a generar un cambio cultural. Otros temas incluidos en menos de un tercio de los planes de igualdad analizados por el estudio citado incluyen disposiciones que destacan la importancia de promover políticas de cuidado; de fomentar la corresponsabilidad; de asegurar un desarrollo sostenible con perspectiva de género; de trabajar en la comunicación; de asegurar los derechos reproductivos; y de incorporar la visión de igualdad de género en el territorio y el medio ambiente.

Los planes de igualdad aprobados por los países de la región señalan la importancia de institucionalizar las políticas de género para vencer las dificultades que muchas veces las acompañan y que se traducen en problemas en la fase de implementación por la débil voluntad política coordinada o la falta de suficientes recursos humanos y financieros. Como una manifestación de esa debilidad, el estudio destaca que en solo 7 de los planes analizados incluye una metodología para su seguimiento y evaluación, que en algunos casos llegan a incorporar una propuesta de indicadores.

Cuadro I.2
América Latina: planes de igualdad de oportunidades (18 países)

País	Plan de Igualdad de Oportunidades	Organismo rector
Argentina	Programa Nacional de Estado contra la Discriminación de Género. Hacia la igualdad real entre mujeres y varones, 2009	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Plan Nacional para la igualdad de Oportunidades “Mujeres construyendo la nueva Bolivia para vivir bien”, diciembre 2008	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales (VGAG)
Brasil	II Plan Nacional de Política para mujeres. Brasil, 2013	Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SPM)
Chile	III Plan de Igualdad entre mujeres y hombres, 2010/2020	Servicio Nacional de Mujeres (SERNAM)
Colombia	Política Nacional de Equidad de Género, 2013	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
Costa Rica	Política Nacional para la igualdad y equidad de género, 2007/2017 (PIEG)	Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)
Ecuador	Plan de Igualdad, no discriminación y buen vivir para las mujeres ecuatorianas, 2010/2014	Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CONAMU)
El Salvador	Política Nacional de las Mujeres Actualizada: medidas al 2004 (2011 año de su publicación)	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de las Mujeres (ISDEMU)
Guatemala	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres, 2008/2023	Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)
Honduras	Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras, 2010/2022 (II PIEGH)	Instituto Nacional de la Mujer (INAM)
México	Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no discriminación contra las mujeres, 2013/2018 (ProGualdad)	Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)
Nicaragua	Programa Nacional de Equidad de Género, 2006/2010	Instituto Nacional de la Mujer (INIM)
Panamá	Política pública de igualdad de oportunidades para las mujeres (PPIOM), 2012	Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)
Paraguay	Tercer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2008/2017	Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República
Perú	Tercer Plan Nacional de Igualdad de Género, 2012/2017 (PLANIG)	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
República Dominicana	Segundo Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género, 2007/2017. (PLANEG II)	Ministerio de la Mujer
Uruguay	Primer Plan Nacional de Igualdad y Oportunidades y Derechos, 2007/2011	Instituto Nacional de las Mujeres
Venezuela (República Bolivariana de)	Plan para la Igualdad y Equidad de Género “Mamá Rosa”, 2013/2019	Instituto Nacional de la Mujer

Fuente: Gelambí-Torrell (2015).

En la medida en que la violencia es una expresión estructural de la desigualdad en la cultura patriarcal imperante en América Latina y el Caribe, no es posible desatender sus vínculos. Para hacerlo, es preciso coordinar las acciones entre las diversas instituciones y los distintos planes elaborados y las medidas que se llevan adelante. La sanción de leyes integrales de violencia se concibe como un avance en ese sentido, ya que al establecer un órgano rector de las políticas contra la violencia se espera que recaiga en ese ámbito institucional las responsabilidades de organizar el quehacer estatal.

Todos los países de la región que cuentan con leyes integrales de violencia, han elaborado sus planes específicos de acción. En algunos casos, se trata de planes que además se articulan o deberían articularse con los planes de igualdad de oportunidades vigentes. El siguiente cuadro muestra las diferencias en relación al organismo rector a cargo de cada una de estas iniciativas, lo que podría operar como un facilitador de la articulación entre las políticas de igualdad o en detrimento de su coordinación.

Cuadro I.3
América Latina: países con leyes integrales de violencia y planes de acción (10 países)

País	Plan de acción específico sobre violencia contra la mujer	Plan de igualdad de oportunidades a cargo del organismo rector de la Ley Integral	Plan de igualdad de oportunidades a cargo de otro organismo rector	No se explicita organismo rector
Argentina	x		x	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	x		x	
Colombia	x			x
Costa Rica	x	x		
El Salvador	x	x		
Guatemala ^a	x			x
México	x	x		
Nicaragua ^b	x			x
Panamá ^c	x	x		
Venezuela (República Bolivariana de)	x	x		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Gelambí-Torrell (2015) y CEPAL (2014).

^a El organismo rector identificado para el Plan de Violencia es la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra la Mujer (CONAPREVI), mientras que el organismo rector identificado para el Plan de Igualdad de Oportunidades es la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM).

^b El Programa Nacional de Equidad de Género de Nicaragua es anterior a la sanción de la Ley de Protección Integral, e indicaba como organismo rector al Instituto Nacional de la Mujer (INAM).

^c La Política Pública de Igualdad de Panamá es anterior a la sanción de la Ley de protección integral, y señalaba al Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) como organismo rector.

La sanción de leyes integrales de violencia se concibe como un avance en la posibilidad de abordar los componentes estructurales de las expresiones de violencia contra las mujeres, ya que al establecer un órgano rector de las políticas públicas se espera que recaiga en ese ámbito institucional las responsabilidades de organizar el quehacer estatal. De los países que cuentan con leyes de protección integral, sólo Costa Rica, El Salvador, México y la República Bolivariana de Venezuela colocan la responsabilidad para su implementación en el mismo organismo rector que el encargado de la implementación del plan de igualdad de oportunidades.

Además, distintas manifestaciones de violencia contempladas ya sea en las leyes de protección integral o normas específicas interpelan a organismos públicos diversos con competencia en la regulación de la salud, el empleo, las políticas universitarias y de transporte, el sistema electoral y el monitoreo de los procesos políticos. En la próxima sección se analizan las opciones regulatorias asumidas y las medidas específicas adoptadas en relación con algunas formas de violencia que se consideran ilustrativas de los desafíos de coordinación y articulación que los Estados tienen por delante.