

II. Las respuestas de los Estados frente a las otras formas de violencia

A. La violencia obstétrica

El control de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres ha sido tradicionalmente un medio para mantener la dominación masculina y la subordinación de las mujeres⁸, y como tal constituye una forma de discriminación que, cuando se lleva adelante con la intervención de los operadores de salud (públicos o privados) pueden implicar el ejercicio de violencia institucional contra las mujeres.

La violencia obstétrica, asociada a la intervención desproporcionada e inexorablemente medicalizada del proceso natural de la condición de embarazo y del parto, imprime un mensaje poderoso de subordinación de las mujeres en razón de su maternidad. Subordinación que se da no sólo ya en el ámbito privado (en una relación de pareja violenta), en el ámbito del empleo (por la discriminación horizontal y vertical, la brecha salarial, la mayor exposición al acoso sexual) sino además por parte de las instituciones y efectores del sistema sanitario, en ocasión de la atención de la salud de las mujeres. La violencia obstétrica no solo se relaciona con la experiencia del parto: incluye otros aspectos vinculados con los derechos sexuales y reproductivos como la anticoncepción, la planificación familiar, el aborto y la menopausia.

1. El concepto de violencia obstétrica y su recepción en las normas nacionales y recomendaciones internacionales

La violencia obstétrica comenzó a ser objeto de análisis y preocupación por parte del activismo feminista y de derechos de las mujeres en años recientes, acrecentada por la institucionalización de la atención del embarazo y de los partos. La atención del parto y del puerperio se convirtió en una “práctica médica”, sujeta a las reglas del arte de curar y las normativas aplicables a los derechos del paciente.

⁸ En ese sentido, véase el estudio del Secretario General de las Naciones Unidas (ONU, 2006).

La tecnificación de la medicina tiende a promover la intervención sobre los cuerpos, que se hace presente en “la atención institucionalizada del parto [donde se] ve a la mujer que pare como un objeto de intervención y no como un sujeto de derecho” (Belli, 2013). Se consolida así la relación asimétrica de poder propia del paternalismo médico, que desplaza el saber y las experiencias de las mujeres por el saber científico. El establecimiento de un claro orden jerárquico y la descalificación del saber de las mujeres permiten la desacreditación de las mujeres como sujetos, desplazando su autonomía.

La bioética fundada en los principios de autonomía, beneficencia, no maleficencia y justicia (Beauchamp y Childress, 2001) ordena el análisis crítico de las prácticas médicas transformadas por un proceso de creciente tecnificación, burocratización y mercantilización de la medicina, que impacta en la necesaria relación de confianza que debería construirse entre médico/a y paciente. El impacto de esa transformación en la atención de las mujeres en situación de parto o puerperio, es retratado con contundencia:

En el caso de la maternidad, las mujeres son tratadas a menudo como enfermas, por lo que son susceptibles de recibir una asistencia perinatal, configurada por un conjunto de procedimientos tecnificados, con un interés casi nulo por la vivencia integral del embarazo, el parto y el puerperio. Especialmente relevante es el momento del parto que es tratado como un trámite quirúrgico, cuya máxima expresión es la generalización de las cesáreas. Un espacio particularmente reconocido por la asimetría en las relaciones de poder y que contrasta con el discurso oficial sobre el deber ser y los valores de una profesión, es la sala de partos. De aquí, la importancia de colocar este tema en la mesa de discusión sobre la ética y la calidad de la atención obstétrica (Villanueva Egan, 2010).

La imposición del saber médico desacreditando las experiencias y vivencias de las mujeres y la atención institucional del parto, se traduce en conductas de diversa naturaleza que pueden configurar una violación de los derechos humanos y reproductivos de las mujeres.

Estas conductas pueden incluir dos modalidades de violencia. Por un lado, formas de violencia física, que se configura cuando se realizan a la mujer prácticas médicas invasivas, y el suministro de medicación no justificada por el estado de salud de la mujer, o cuando no se respetan los tiempos ni las posibilidades del parto biológico. Por otro lado, formas de violencia psicológica que incluye el trato deshumanizado, grosero, burlón, discriminatorio, humillante, ya sea cuando la mujer solicita asesoramiento o requiere atención, o durante el transcurso de una práctica obstétrica. La omisión en la información o la falta de transparencia activa en el deber de informar a la mujer (y/o sus familiares) de un modo comprensible y adecuado por parte del personal de salud respecto de las decisiones que se van tomando en el transcurso del trabajo de parto, también puede constituir formas de violencia obstétrica (Medina, 2009).

El primer reconocimiento institucional de la violencia obstétrica como una forma particular de violencia hacia las mujeres se dio en la República Bolivariana de Venezuela con la sanción de la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Ley 38.668, sancionada en 2007). Siguieron luego otras normas que la incluyeron entre las modalidades de violencia descriptas en las leyes de protección integral. Este fue el caso de Argentina con la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales (Ley 26.485 del año 2009), que también contempla de modo expreso la violencia obstétrica. Panamá incluyó la violencia obstétrica en su ley de protección integral (2013) así como el Estado Plurinacional de Bolivia, aunque sin denominarla en esos términos sino como “violencia en los servicios de salud”.

En julio de 2012, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) publicó las “Orientaciones técnicas sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a la ejecución de las políticas y los programas destinados a reducir la mortalidad y morbilidad prevenibles asociadas a la maternidad”. Este documento, formulado desde un enfoque de justicia social establece las bases para realizar un trabajo desde una perspectiva de derechos humanos encaminada a evitar la mortalidad materna y la violencia obstétrica.

En línea con las propuestas de estas orientaciones técnicas, el objetivo de las políticas que se proponen abordar la violencia obstétrica desde un enfoque de justicia social es que las mujeres o sus familias puedan empoderarse en el proceso de atención de su salud, exigiendo respuestas al Estado a través del personal sanitario en todos los niveles. Desde esta conceptualización, la violencia obstétrica es analizada como una violación de los derechos humanos frente a la cual se propone no sólo que se planteen eventuales denuncias persiguiendo la sanción de los hechos que pudieran constituir delitos, sino además promoviendo medidas administrativas (tanto sancionatorias, como aquellas tendientes a lograr las reformas de procedimientos de atención) que eventualmente también puedan traducirse en indemnizaciones económicas.

Por su parte, no fue sino hasta 2014 que la Organización Mundial de la Salud (OMS) difundió una declaración para la “Prevención y erradicación de la falta de respeto y el maltrato durante la atención del parto en centros de salud”⁹. En la declaración, la OMS reconoce que cuando las mujeres sufren un trato irrespetuoso y ofensivo durante el parto no sólo se viola sus derechos humanos sino que además se amenazan sus derechos a la vida, la salud, la integridad física, menoscabando su derecho a la no discriminación. En esta declaración, la OMS “reclama un accionar más enérgico, diálogo, investigación y apoyo en relación con este importante problema de salud pública y derechos humanos”.

Recuadro II.1 **La violencia obstétrica en los mecanismos de monitoreo de derechos humanos**

La violencia obstétrica puede asumir la forma de graves violaciones a los derechos humanos, como lo ilustran los casos que fueron presentados ante diversos mecanismos de monitoreo de derechos humanos y que llevaron a la determinación de la responsabilidad internacional de los Estados.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) resolvió en 2003 el caso *María Mamérita Mestanza contra Perú* a través de una solución amistosa. María era una mujer campesina de unos 33 años de edad, madre de siete hijos, forzada por el sistema de salud para que se practicara una esterilización. A través del amedrentamiento por medio de amenazas e información falsa (dijeron que tendrían que pagar una multa por tener más de 5 hijos, que iría a la cárcel, que sería denunciada a la policía), bajo coacción, lograron el consentimiento de la señora para practicarle una operación de ligadura de trompas. Fue dada de alta al día siguiente, a pesar de las complicaciones que evidenciaba. La señora falleció en su casa. La CIDH declaró culpable a Perú y se ordenó el pago de una indemnización a la familia de la señora Mestanza, junto con una investigación, sanción, y que se tomaran medidas para la no repetición de casos similares.

En 2011, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos resolvió el caso *Ternovszky contra Hungría* en el que una mujer embarazada deseaba un parto domiciliario aunque la ley, al no ser clara sobre el punto, disuadía al personal de salud de atender partos domiciliarios ya que se creía que implicaba un incumplimiento legal. El Tribunal argumentó en favor de la mujer a decidir las condiciones para el parto, señalando que favorecer el sistema de salud resultaba discriminatorio y violatorio del derecho a la vida privada y familiar de las mujeres. El Tribunal, ordenó el pago de una indemnización y la instrucción de aclarar la legislación aplicable como medida de no repetición.

En 2012, el Comité de la CEDAW resolvió el caso *Alyne da Silva contra Brasil*, condenando a ese país por la muerte de una mujer afrodescendiente de 28 años, que falleció a causa de una suma de hechos derivados de la violencia obstétrica de la que fue víctima. El Comité no sólo condenó a Brasil a tomar medidas compensatorias para la familia, sino que además ordenó medidas de prevención para garantizar la no repetición: garantizar el derecho a la maternidad segura y facilitar el acceso a los cuidados obstétricos, dar capacitación y entrenamiento profesional a los trabajadores de salud, permitir el acceso legal a remedios eficaces y asegurar que los servicios de salud cumplan con estándares internacionales y nacionales.

Fuente: Elaboración propia.

⁹ Véase OMS (2014).

2. El abordaje de la violencia obstétrica en las experiencias nacionales

En su Segundo Informe Hemisférico, el MESECVI tuvo oportunidad de analizar los avances de los países de la región en materia de violencia obstétrica. Con fundamento en el artículo 9 de la Convención de Belém do Pará que establece que los Estados Partes deben considerar especialmente en la situación de vulnerabilidad a la violencia en la que se puedan encontrar las mujeres, aclara que “...(e)n igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada”.

El Comité de Expertas (CEVI) recomendó entonces a los Estados “adoptar disposiciones que penalicen la violencia obstétrica” estableciendo “por los medios apropiados los elementos de lo que constituye un proceso natural antes, durante y después del parto, sin excesos ni arbitrariedad en la medicación, que garantice la manifestación del consentimiento libre y voluntario de las mujeres en los procedimientos vinculados a su salud sexual y reproductiva. Adoptar una perspectiva intercultural que respete las costumbres y pautas culturales de las mujeres indígenas y afrodescendientes en los centros de salud”¹⁰.

Sin embargo, el abordaje elegido por muchos países que comenzaron a incorporar el concepto de violencia obstétrica en sus marcos normativos no necesariamente siguió la recomendación del MESECVI en relación con la estrategia regulatoria propuesta. La penalización sugerida implicaría la incorporación de un tipo penal antes que regulaciones de tipo civil o administrativo, vinculadas con la organización de los servicios de salud y los mecanismos de rendición de cuentas, incluyendo mecanismos de monitoreo, seguimiento, evaluación y (en su caso) reparación de las circunstancias que se planteen.

La tendencia regulatoria en la región no se ha focalizado en la incorporación de tipos penales para sancionar la violencia obstétrica. Como muestra el siguiente cuadro en algunos casos, las normas sancionadas están contenidas en las leyes de protección integral contra todas las formas de violencia (como es el caso de Argentina, México, Panamá y Venezuela) mientras que en otros casos se trata de regulaciones incluidas en otros cuerpos normativos. En estos últimos supuestos, en ocasiones se trata de normas de menor jerarquía pero igualmente relevantes en la regulación de los aspectos vinculados con las prestaciones a cargo de equipos de salud, como es el caso de Costa Rica, que incluye la violencia obstétrica en la directiva contenida en una Guía de atención para el Seguro Social¹¹.

La incorporación de la violencia obstétrica en la legislación de protección integral permite ubicar su dimensión estructural: se trata de una de las manifestaciones de violencia que se da en el marco de la subordinación de las mujeres, basadas en relaciones desiguales de poder entre los géneros. De un modo similar, al enmarcar la violencia obstétrica en las regulaciones que especifican los derechos de las mujeres en relación con el embarazo, parto y posparto, o aún en el marco de los derechos de pacientes en términos más amplios, también se atienda a la dimensión estructural de una cuestión que encuentra su origen en la relación asimétrica de poder en el ejercicio de la medicina.

Partir de estas estrategias regulatorias permite habilitar ciertos límites difusos en una normativa que no necesitará establecer una descripción pormenorizada de conductas constitutivas de violencia obstétrica, aunque incluya de modo ilustrativo algunas de sus manifestaciones con el objetivo de otorgar mayor claridad y visibilidad al problema¹². Las regulaciones de naturaleza civil o administrativa,

¹⁰ Recomendación Número 9 del Segundo Informe Hemisférico (MESECVI, 2012).

¹¹ Es habitual en los sistemas de salud recurrir a guías que brindan pautas para la atención por parte de los efectores de salud. Aunque estas guías no tienen muchas veces fuerza normativa formal (porque no son aprobadas por leyes o resoluciones), son parte importante del entramado de normas y prácticas que regulan la actividad profesional. Muchos de los protocolos de actuación vigentes en relación con el acceso al aborto no punible (o los casos de aborto legal por causales), están regulados en protocolos que no tienen fuerza normativa formal.

¹² En el caso de Brasil, a partir de las normas que establecen el derecho de las mujeres a designar una persona acompañante durante el proceso de trabajo de parto, el parto y el momento posterior, la Defensoría Pública del Estado de São Paulo elaboró material de difusión sobre los derechos de las mujeres, la descripción de conductas extendidas en el sistema de salud que constituyen formas de violencia obstétrica, y la recomendación a las mujeres que obtengan copias de sus historias clínicas y busquen asesoramiento y asistencia en caso de experimentar situaciones de violencia obstétrica. Véase http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/34/documentos/cartilhas/Cartilha_VO.pdf y <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/41/violencia%20obstetrica.pdf>.

enmarcadas en los derechos de las pacientes o en el derecho a una vida libre de violencias, permiten otorgar la flexibilidad necesaria para que la legislación no se cierre a un número determinado de conductas que luego puede resultar limitativo de otras situaciones, con consecuencias adversas a lograr reparación integral para las mujeres y mejoras concretas en las formas de atención¹³.

Cuadro II.1
América Latina: regulación de la violencia obstétrica en las normas nacionales

Argentina	
Ley de Protección Integral	Ley 26.485 (de Protección Integral) Art. 6 inc. e. Definida como aquella que ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, expresada en un trato deshumanizado, un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, de conformidad con la Ley 25.929 (de Parto humanizado) El Decreto Reglamentario 1011/2010, dispone que se considera trato deshumanoizado el trato cruel, deshonroso, descalificador, humillante o amenazante ejercido por el personal de salud en el contexto de la atención del embarazo, parto y postparto, ya sea a la mujer o al/la recién nacido/a, así como en la atención de complicaciones de abortos naturales o provocados, sean punibles o no. Se considera personal de salud a los efectos de la ley a todo aquel/la que trabaja en un servicio, se trate de los/as profesionales (médicos/as, enfermeros/as, trabajadores/ as sociales, psicólogos/as, obstétricas/os, etc.) o de quienes se ocupan del servicio hospitalario, administrativo o de maestranza Las mujeres... tienen el derecho a negarse a la realización de las prácticas propuestas por el personal de salud. Las instituciones del ámbito de la salud pública, privada y de la seguridad social deben exponer gráficamente, en forma visible y en lenguaje claro y accesible para todas las usuarias, los derechos consagrados en la ley
Otras Normas	Ley 25.929 (Derechos relacionados con el embarazo, trabajo de parto, parto y posparto) Establece que Toda mujer tiene los siguientes derechos, tanto en el sistema público como privado de salud: i) a ser informada sobre las distintas intervenciones médicas que pudieren tener lugar durante esos procesos de manera que pueda optar libremente cuando existieren diferentes alternativas; ii) a ser tratada con respeto, y de modo individual y personalizado que le garantice la intimidad durante todo el proceso asistencial y tenga en consideración sus pautas culturales; iii) a ser considerada, en su situación respecto del proceso de nacimiento, como persona sana, de modo que se facilite su participación como protagonista de su propio parto; iv) al parto natural, respetuoso de los tiempos biológico y psicológico, evitando prácticas invasivas y suministro de medicación que no estén justificados por su estado de salud o el de persona por nacer
Bolivia (Estado Plurinacional de)	
Ley de Protección Integral	Si bien no se menciona expresamente, la Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida libre de Violencia (2013), en el art. 7, Incs. 8 (Violencia contra los Derechos Reproductivos) y 9 (Violencia en Servicios de Salud), se define a la primera como "acción u omisión que impide, limita o vulnera el derecho de las mujeres a la información, orientación, atención integral y tratamiento durante el embarazo o pérdida, parto, puerperio y lactancia; a decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de hijas e hijos; a ejercer su maternidad segura, y a elegir métodos anticonceptivos seguros" Constituye violencia en servicios de salud "toda acción discriminadora, humillante y deshumanizada y que omite, niega o restringe el acceso a la atención eficaz e inmediata y a la información oportuna por parte del personal de salud, poniendo en riesgo la vida y la salud de las mujeres
Brasil	
Otras normas	Ley 11.108/05 de Acompañamiento Durante el Parto establece el derecho de la mujer de determinar una persona de su elección para que la acompañe durante todo el período de trabajo de parto, el parto y el momento posterior al parto Resolución 36/2008 de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria establece un reglamento para la prestación de servicios obstétricos y de neonatología basados en la calificación, la humanización de la atención y la reducción y control de riesgos. Además, el Ministerio de Salud creó el Programa de Parto Humanizado a través de Portaria/GM n. 569, de 1/6/2000
Colombia	
Otras normas	Guía de Práctica Clínica del Ministerio de Salud (2013), en la que se recomienda la adopción de los principios del parto humanizado, incluyendo el derecho de la mujer a elegir una persona que la陪伴e durante todo el proceso, basada en la evidencia científica que se presenta en la Guía

¹³ La ley de protección integral contra las violencias de Panamá enumera entre los derechos que corresponden a las mujeres que viven cualquiera de las manifestaciones de violencia previstas en la ley (entre ellas, la violencia obstétrica), el derecho a "acceder a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición frente a los hechos constitutivos de violencia, a ser oídas personalmente por la autoridad judicial y por la autoridad administrativa competente" y "decidir si pueden ser confrontada con el agresor en cualquiera de los espacios de atención y en los procedimientos administrativos, judiciales o de otro tipo".

Cuadro II.1 (conclusión)

Costa Rica	
Otras normas	La Caja Costarricense del Seguro Social (2009) elaboró una Guía de Atención Integral a las Mujeres, Niños y Niñas en el Período Prenatal, Parto y Posparto con el fin de brindar los lineamientos básicos que permitan ofrecer un servicio médico oportuno, eficaz y humanizado El Art. 12 de la Ley General de Salud (1974) enumera que toda madre gestante tiene derecho a recibir información y control y asistencia médica durante el embarazo y el parto
Ecuador	
Ley de Protección Integral	En el Proyecto de Ley Orgánica Integral por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias se contempla la violencia obstétrica en el art. 25
Otras normas	La Ley Orgánica de Salud (2006) establece que deberá promoverse y respetarse el conocimiento y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, de las medicinas alternativas, con relación al embarazo, parto, puerperio
México	
Ley de Protección Integral	No expresamente contemplada, pero está comprendida en el concepto de violencia psicológica (art. 6, i) Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio Violencia institucional: Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia Leyes estatales de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
Otras normas	La norma 007-ssa2-1993, <i>Para la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, y del recién nacido</i> , establece criterios mínimos para la atención médica de las mujeres durante el embarazo, parto y puerperio, y del recién nacido. Este conjunto de criterios son de aplicación obligatoria en todas las unidades de salud de los sectores públicos, social y privado del Sistema Nacional de Salud
Panamá	
Ley de Protección Integral	Violencia obstétrica contemplada en la ley integral de violencia Se define como aquella que ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, expresada en un trato abusivo, deshumanizado, humillante o grosero
Uruguay	
Otras Normas	Ley de Acompañamiento durante el Parto (Ley 17.386 de 2006) tanto para instituciones públicas como privadas Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva (Ley 18.426 de 2008) menciona como objetivo específico promover el parto humanizado garantizando la intimidad y privacidad; respetando el tiempo biológico y psicológico y las pautas culturales de la protagonista y evitando prácticas invasivas o suministro de medicación que no estén justificados
Venezuela (República Bolivariana de)	
Ley de Protección Integral	Se enumeran los actos constitutivos de violencia obstétrica y se estipula tanto sanción (multa) como indemnización a la víctima Se define como “la apropiación del cuerpo y procesos reproductivos de las mujeres por prestadores de salud, que se expresa en un trato jerárquico deshumanizador, en un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, trayendo consigo pérdida de autonomía y capacidad de decidir libremente sobre sus cuerpos y sexualidad impactando negativamente en la calidad de vida de las mujeres” Se considerarán actos constitutivos de violencia obstétrica los ejecutados por el personal de salud, consistentes en: 1. No atender oportunamente y eficazmente las emergencias obstétricas. 2. Obligar a la mujer a parir en posición supina y con las piernas levantadas, existiendo los medios necesarios para la realización del parto vertical. 3. Obstaculizar el apego precoz del niño o niña con su madre, sin causa médica justificada, negándole la posibilidad de cargarlo o cargarla y amamantarla o amamantaría inmediatamente al nacer. 4. Alterar el proceso natural del parto de bajo riesgo, mediante el uso de técnicas de aceleración, sin obtener el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer. 5. Practicar el parto por vía de cesárea, existiendo condiciones para el parto natural, sin obtener el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer

Fuente: Elaboración propia, a partir de la revisión de las normas nacionales.

Esta forma de abordaje normativo entra en tensión con la descripción de una conducta tipificada en el ordenamiento penal, que requiere necesariamente de la precisa descripción de las conductas que constituyen un delito a fin de observar cabalmente el principio de legalidad, una garantía fundamental del estado de derecho. La relevancia de contar con cierta flexibilidad en la descripción normativa es un argumento a favor del abordaje no penal del problema, reservando la respuesta sancionatoria del Estado a las formas más graves de violencia obstétrica, integrada con un abordaje más amplio.

Por su parte, la OMS (2014) sugiere un abordaje focalizado en cinco grandes ejes: producción de conocimiento; diseño e implementación de programas específicos; adopción de un enfoque de derechos en la atención de la salud; monitoreo y seguimiento de las prácticas de atención de la salud; y amplia participación de diversos actores sociales.

En primer lugar, los lineamientos de la OMS proponen promover investigaciones que permitan contar con mejor información sobre cómo definir el maltrato y la falta de respeto, tanto en ámbitos de atención de la salud públicos como privados, de modo de comprender mejor el impacto en las experiencias y vidas de las mujeres y en sus elecciones de salud.

En segundo lugar, diseñar, implementar y sostener programas diseñados para mejorar la calidad de la atención de la salud materna, con un enfoque que privilegie la atención respetuosa y de calidad incluyendo estándares de confidencialidad, privacidad, decisión informada.

Tercero, se destaca la relevancia de realzar el derecho de las mujeres en la atención de su salud, promoviendo que sea partícipe en el derecho a exigir una atención digna y respetuosa tanto durante el embarazo como durante el parto y período posparto.

Cuarto, se enfatiza la necesidad de contar con datos relacionados con las prácticas de atención (respetuosas o no), los sistemas de responsabilidad implementados en los diversos efectores de salud y el seguimiento de las buenas prácticas identificadas para su posterior difusión¹⁴.

Finalmente, en quinto lugar, se propone desplegar estrategias para involucrar a las partes interesadas, incluidos los equipos de salud, las mujeres, las comunidades, asociaciones profesionales, entidades educativas, administradores y gobiernos. Se trata de reunir esfuerzos para identificar con claridad las prácticas constitutivas de malos tratos y violencia, ofensivas e irrespetuosas, para diseñar medidas preventivas y reparatorias en todos los niveles de atención de la salud.

3. Experiencias en la aplicación de las normas de violencia obstétrica

Es escasa la evidencia empírica sobre la aplicación de normas sobre violencia obstétrica. Un estudio realizado en México llama la atención sobre las pocas quejas identificadas en relación con episodios de violencia obstétrica documentados (GIRE, 2015)¹⁵. La información recibida en respuesta a los pedidos de informes requeridos por la organización fue sumamente limitada: se registraron pocas quejas relacionadas con la violencia obstétrica y la mayoría se refieren a casos que se presentaron cuando los hechos son trágicos, resultando en la muerte de la mujer o del producto de la gestación. Esto parece indicar que “el maltrato (físico y psicológico), las humillaciones, el no proporcionar información y la falta de respeto hacia las decisiones de las mujeres no se consideran motivos para interponer quejas. La violencia obstétrica... es silenciosa” (GIRE, 2015:140).

¹⁴ En el caso de Brasil, se pueden diferenciar dos estrategias dirigidas a abordar dimensiones distintas del problema: por un lado, aquella dirigida a las mujeres, para que exijan información y el pleno respeto por sus derechos, a través de los mecanismos de denuncia individual que pone a su disposición la Defensoría Pública. Por otro lado, aquella estrategia dirigida a abordar la dimensión estructural del problema, a partir de la identificación de los efectores de salud que tienen conductas constitutivas de violencia obstétrica, a través de las denuncias ante el Ministerio Público Federal. Véase http://www.prsp.mpf.mp.br/sala-de-imprensa/noticias_prsp/10-03-14-mpf-sp-instaura-inquerito-para-investigar-atos-de-violencia-obstetrica.

¹⁵ Para la documentación de los casos de violencia obstétrica se presentaron pedidos de informe ante los servicios de salud, las secretarías de salud locales e instituciones afines sobre el número de quejas recibidas contra prestadores de servicios de salud en el marco de la atención gineco-obstétrica, por malos tratos y/o negligencia médica contra mujeres y, en su caso, las sanciones aplicadas. A las comisiones locales y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), se le requirió también información sobre el número de quejas y recomendaciones emitidas (así como las aceptadas y cumplidas).

Además, aún en los pocos casos en que el estudio documentó la existencia de quejas ante diversos prestadores de salud, no se registraron datos que permitieran dar cuenta de su seguimiento. Las instituciones responsables generalmente no realizan un monitoreo de las quejas recibidas ni promueven mecanismos eficaces para lograr avanzar en cambios que permitan la modificación de las prácticas constitutivas de malos tratos y violencia obstétrica.

Según el relevamiento comentado, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED) informó que entre 2009 y 2011 fueron sido concluidas 17 investigaciones sobre quejas en casos de atención ginecológica y obstétrica, en los que se observó evidencia de mala práctica y/o maltrato hacia mujeres. Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) recibió 122 quejas relacionadas con malos tratos y/o negligencia médica durante la atención del embarazo, parto y puerperio en el período 2009-2012, a partir de las cuales sólo se emitieron cuatro recomendaciones: tres fueron aceptadas y dos parcialmente cumplidas. A pesar de la baja cantidad de quejas recibidas, el índice de recomendaciones emitidas y cumplidas es alarmantemente bajo, indicando la poca relevancia institucional que se da a este problema.

En Argentina el seguimiento y aplicación de la violencia obstétrica fue tomada como un eje de trabajo por la Comisión Nacional Coordinadora de Acciones para la Elaboración de Sanciones de Violencia de Género (CONSAVIG), creada en 2011 dentro del ámbito del Ministerio de Justicia de la Nación para implementar en conjunto con organismos nacionales, provinciales y municipales y organizaciones sociales, las tareas vinculadas con la elaboración de sanciones a la violencia de género establecidas por la Ley 26.485 de Protección Integral contra todas las formas de violencia. Por otra parte, en la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires (que concentra a cerca del 40% de la población del país), el Observatorio de Violencia de Género dependiente de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires trabaja en la identificación de casos, recepción de denuncias y monitoreo, de situaciones de violencia obstétrica.

En esta materia, el marco de trabajo lo brinda la Ley 25.929 de Derechos Relacionados con el Embarazo, Trabajo de Parto, Parto y Posparto, que en relación con las sanciones derivadas de su inobservancia establece que “(e)l incumplimiento de las obligaciones de la presente ley, por parte de las obras sociales y entidades de medicina prepaga, como así también el incumplimiento por parte de los profesionales de la salud y sus colaboradores y de las instituciones en que éstos presten servicios, será considerado *falta grave a los fines sancionatorios*, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pudiere corresponder (énfasis agregado)”. Por lo tanto, dejando a salvo las responsabilidades civiles (de indemnización monetaria) o penales (por la comisión de un delito, por caso, lesiones graves u homicidio) que puede impulsar la persona involucrada, la ley establece claramente mecanismos de responsabilidad administrativa.

Para llevar adelante este objetivo, desde el ámbito de la CONSAVIG se estableció una Mesa de Trabajo, que integra junto a la Defensoría General de la Nación, la Superintendencia de Servicios de Salud¹⁶, el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)¹⁷, la Secretaría de Salud Comunitaria del Ministerio de Salud de la Nación y profesionales con trayectoria en el tema. La Mesa de Trabajo así constituida recibe denuncias y formula recomendaciones. Ante las denuncias de violencia obstétrica, el propósito es identificar cuáles son aquellas prácticas naturalizadas en los establecimientos asistenciales que conllevan maltrato y una carga de violencia hacia la mujer embarazada, en situación de parto o postparto, determinando estrategias respecto de aquellas que requieren ser revisadas y modificadas por el equipo de salud.

Las recomendaciones producto de la Mesa de Diálogo a la que se convoca al prestador de salud involucrado en la denuncia generalmente incluye la exhortación para que “arbitre las medidas necesarias para implementar las Recomendaciones que constan en el Informe de Auditoría elaborado por la Superintendencia de Servicios de Salud, en pos de optimizar la atención brindada a las mujeres en

¹⁶ La Superintendencia de Servicios de Salud tiene competencia regulatoria sobre todos los prestadores de salud, tanto del sistema público como del sistema privado, además de las obras sociales y entidades de medicina privada.

¹⁷ La participación del INADI en la Mesa de Trabajo persigue el objetivo de incorporar un análisis interseccional de la violencia obstétrica, en su particular incidencia en diversas mujeres en razón de la edad, origen étnico, condición de migrante, etc.

situación de preparto, parto y postparto, garantizando así el cumplimiento efectivo de la normativa vigente” (conforme ejemplos de recomendación revisados). En términos similares se exhorta a las obras sociales para que “adopten medidas para supervisar y garantizar —a corto, mediano y largo plazo— el cumplimiento de las recomendaciones formuladas a la clínica y la obra social”.

Si bien las recomendaciones emitidas luego del proceso que sigue a la denuncia incluyen la obligación de poner en conocimiento de las diversas autoridades como la CONSAVIG, la Secretaría de Salud Comunitaria y el INADI el contenido de estas resoluciones, es débil el mecanismo por el cual se asegura el seguimiento y monitoreo de su cumplimiento. Por lo tanto, no hay información sistematizada y pública sobre la eficacia de los procedimientos en cuanto al objetivo de contribuir a transformar las prácticas médicas que constituyen diversas manifestaciones de la violencia obstétrica.

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, por su parte, el Observatorio de Violencia de Género (OVG) dependiente de la Defensoría del Pueblo de la Provincia funciona como organismo de recepción y tramitación administrativa de quejas por violencia obstétrica. De acuerdo con un informe reciente, se recibieron 45 denuncias en el año 2015, 40% de las cuales corresponde al sector privado y 44% a centros asistenciales dependientes del sector público (de esos, el 38% por hechos ocurridos en hospitales provinciales y el resto en hospitales municipales). De las denuncias recibidas, en el 69% de los casos la queja es realizada por la propia mujer que la sufrió, en el 18% de los casos la denuncia fue presentada por la pareja, y solo un 7% de las intervenciones fueron impulsadas de oficio por parte del OVG.

Aún con esa escasa cantidad de denuncias, resulta preocupante la débil respuesta brindada por parte de las instituciones denunciadas y por el Ministerio de Salud provincial. De acuerdo con los datos del OVG, sólo 7 de los 45 casos denunciados recibieron alguna respuesta a los requerimientos planteados. De acuerdo con la información brindada por el Ministerio al OVG, no hubo ni un solo profesional de la salud que hubiera recibido una sanción por haber ejercido violencia obstétrica en la provincia de Buenos Aires. El OVG carece de competencia para impulsar procedimientos obligatorios para los centros asistenciales. Por lo tanto, ante las dificultades para dar una respuesta efectiva a las denunciantes, el informe advierte sobre la necesidad de establecer mecanismos institucionales claros de intervención y sanción debido al incumpliendo de las disposiciones establecidas por las normas vigentes (OVG, 2015).

Las experiencias de la CONSAVIG y el OVG llaman la atención sobre el nivel de naturalización de esta forma de violencia y reafirma la necesidad de contar con mayor difusión y amplias campañas para dar visibilidad al problema, para desnaturalizar las prácticas humillantes y discriminatorias, así como para encontrar mecanismos más sólidos y eficientes para buscar medidas de reparación en el marco de un abordaje estructural.

El desafío de abordar la violencia obstétrica requiere comprenderla como parte de una problemática estructural que se vincula con la violación al derecho a la autonomía de las mujeres y su derecho a la información. Además, que se produce en el marco de una deficiente atención y acceso de las mujeres a servicios de salud reproductiva de calidad¹⁸.

Las políticas públicas que se diseñen para brindar operatividad a las leyes que prohíben la violencia obstétrica en sus diversas manifestaciones deben dar cuenta del impacto específico en contextos de mujeres diversas (por su edad, raza, etnia, condición de migrante, refugiada, persona con discapacidad), poniendo énfasis en la necesidad de difundir los derechos y obligaciones de pacientes y de integrantes de los efectores de salud (públicos y privados). Fundamentalmente, deberán establecer mecanismos eficaces de monitoreo y evaluación para asegurar la implementación de las políticas, y de los remedios individuales y estructurales que se establezcan para garantizar su no repetición.

Las mujeres viviendo con VIH constituyen un grupo particularmente vulnerable también a la violencia obstétrica, enfrentando numerosas barreras para ejercer sus derechos reproductivos. Se han documentado situaciones de omisión en la obligación de proveer información sobre variedad de métodos anticonceptivos, así como también falta de información sobre la prevención de transmisión de VIH en el embarazo y

¹⁸ Es importante reconocer también que se trata de un fenómeno que se produce muchas veces en un contexto de deficiencias del sistema de salud en términos de estructura, presupuesto, personal, capacitación.

discriminación en el acceso a servicios de salud materna. En particular, existen cuestionamientos sobre el derecho a decidir sobre la maternidad debido a percepciones y actitudes de profesionales de la salud relacionadas con su falta de capacitación sobre VIH y los derechos de las mujeres. Estas situaciones han llevado a la generación de graves casos de violencia obstétrica, tales como la esterilización involuntaria, forzada o coercitiva, sin contar con el debido consentimiento informado de la mujer, brindado sobre la base de información adecuada y en libertad (Kendall y Albert, 2015). Un informe realizado en El Salvador, Honduras, México y Nicaragua revela que las mujeres que viven con VIH y cuyos proveedores de salud conocían esta situación al momento de quedar embarazadas, tenían seis veces más probabilidades de experimentar esterilización forzada o coaccionada (por vicios en su consentimiento). Además, muchas de estas mujeres reportaron que los proveedores de salud violaron su derecho a la información al brindarles información errónea sobre las consecuencias para su salud y la de sus hijos y negando acceso a tratamientos que minimizan la transmisión madre-hijo del VIH para coaccionarlas a esterilizarse (Kendall y Albert, 2015).

Como en otras formas de violencia que son revisadas en este estudio, es preciso llamar la atención sobre la escasa información con la que se cuenta para conocer el alcance y dimensión del problema¹⁹, así como la forma particular en que afecta a las mujeres jóvenes, de pueblos indígenas²⁰, con discapacidad²¹, o pertenecientes a otros grupos discriminados.

B. La violencia política

La violencia contra las mujeres en la política está cobrando cada vez más relevancia en la agenda, llamando la atención de actores diversos en distintos lugares del mundo. De un modo paulatino pero creciente, manifestaciones como la violencia institucional, o la violencia y el acoso político, reciben mayor atención.

En la región de América Latina el tema ha tomado un impulso importante a pesar de que todavía son pocos los países que la han reconocido expresamente en sus normas internas. El avance se está registrando a nivel de la discusión pública, dando inicio a un debate que acompaña también la demanda por una participación plena de las mujeres en los procesos democráticos. Las dificultades para garantizar la cabal aplicación de las leyes de cuota o aún las de paridad, son indicios de las dificultades estructurales de los procesos de nominación de candidaturas, de los mecanismos de gobernanza de los partidos políticos, de las instituciones responsables del monitoreo y observancia de las normas electorales para garantizar su plena aplicación (Archenti y Albaine, 2013).

Promoviendo el debate público, en 2015 el MESECVI emitió una Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político contra las mujeres, convocando a diversos actores como las autoridades electorales, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, la prensa y las redes sociales, a desarrollar investigaciones que permitan contar con información estadística actualizada, políticas públicas y campañas de sensibilización para ayudar a prevenir y sancionar esta forma de violencia. Asimismo, se puso énfasis en la necesidad de abordar las dimensiones estructurales, socioculturales y simbólicas de esta forma de violencia, buscando mecanismos para reparar los actos de violencia con recurso a las herramientas del derecho administrativo, derecho penal y electoral.

El reconocimiento de la dimensión sociocultural de la violencia y el acoso político queda de manifiesto en la invitación a los actores clave en la generación y difusión de contenidos, a tomar medidas para promover un discurso público libre de discriminación:

¹⁹ Diversos estudios han documentado en investigaciones cualitativas las formas de discriminación y violencia que enfrentan las mujeres en la atención de su salud sexual y reproductiva (INSEGENAR-CLADEM, 2003).

²⁰ El trabajo de GIRE (2014) describe la particular violencia obstétrica que sufren las mujeres indígenas, niñas y adolescentes. Una investigación de ELA (2016) realizada en conjunto con el Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ) también da cuenta de las situaciones de violencia obstétrica en las comunidades indígenas del norte de Argentina.

²¹ La Observación General Número 3 del Comité de Derechos de Personas con Discapacidad advierte sobre las consecuencias que las restricciones, limitaciones o avasallamiento de la autonomía de las mujeres con discapacidad pueden tener sobre los derechos sexuales y reproductivos, incluyendo prácticas violatorias de los derechos humanos de las mujeres con discapacidad tales como la esterilización forzada (CRPD/C/GC/3, párrafos 38 y siguientes).

Alentar a los medios, empresas publicitarias y redes sociales a que elaboren y/o incluyan en los códigos de ética el tema de la discriminación contra las mujeres en los medios y la violencia y el acoso políticos que se ejerce contra ellas, subrayando la necesidad de presentar a las mujeres de forma justa, respetuosa, amplia y variada, en todos los niveles jerárquicos y de responsabilidad, eliminando los estereotipos sexistas, descalificadores e invisibilizadores de su protagonismo y liderazgo en todos los espacios de toma de decisiones (MESECVI, 2015).

En una línea similar, el tema fue identificado como una preocupación prioritaria en la reunión del grupo de mujeres parlamentarias de ParlAméricas, una red de legislaturas nacionales de los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos. Así, se definió el acoso político como una forma de violencia de género cometida contra personas activas en la vida pública que constituye una barrera fundamental para la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones. Se acordó entonces un Plan para Prevenir el acoso y la violencia contra la mujer en la política y estrategias para contribuir a la identificación y sensibilización social sobre un tema que afecta la calidad de la democracia²².

Si bien se trata de un fenómeno presente en otras regiones del mundo²³, en América Latina y el Caribe fue el Estado Plurinacional de Bolivia el primer país en incluir en sus normas internas una definición de la violencia y el acoso contra las mujeres en la política, describiendo las conductas que la constituyen y las sanciones que corresponden.

Cuadro II.2
**Ley Número 243 Contra el acoso y violencia política contra las mujeres,
Estado Plurinacional de Bolivia, 2012**

Definiciones conceptuales	Actos que configuran acoso político y/o violencia política hacia las mujeres	Sanciones
Acoso Político: Se entiende por acoso político al acto o conjunto de actos de presión, persecución, hostigamiento o amenazas, cometidos por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros, en contra de mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político-pública o en contra de sus familias, con el propósito de acortar, suspender, impedir o restringir las funciones inherentes a su cargo, para inducirla u obligarla a que realice, en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos	a) Impongan por estereotipos de género, la realización de actividades y tareas ajenas a las funciones y atribuciones de su cargo b) Asignen responsabilidades que tengan como resultado la limitación del ejercicio de la función político-pública c) Proporcionen a las mujeres candidatas o autoridades electas o designadas información falsa, errada o imprecisa que induzca al inadecuado ejercicio de sus funciones d) Eviten por cualquier medio que las mujeres electas, titulares o suplentes, o designadas asistan a las sesiones o a cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones, impidiendo o suprimiendo el derecho a voz y voto en igualdad con los hombres e) Proporcionen al Órgano Electoral Plurinacional, datos falsos o información incompleta de la identidad o sexo de la persona candidata f) Impidan o restrinjan su reincorporación al cargo cuando hagan uso de una licencia justificada g) Restrinjan el uso de la palabra, en las sesiones u otras reuniones y su participación en comisiones, comités y otras instancias inherentes a su cargo h) Restrinjan o impidan el cumplimiento de los derechos políticos de las mujeres que ejercen función político - pública o que provengan de una elección con procedimientos de las Naciones y Pueblos Indígenas	a), b), c) Faltas Leves Sanción administrativa de amonestación escrita bajo registro d), e), f), g), h) Faltas Graves Sanción administrativa de amonestación escrita bajo registro y descuento del 20% del salario

²² Como un aporte para generar evidencia sobre las formas que asume la violencia política contra las mujeres en la región, ParlAméricas lanzó un portal para que las propias mujeres pudieran dejar su voz respecto de estas prácticas violencias: <http://www.parlamericas.org/es/group-of-women/political-harassment-map.aspx>.

²³ Krook y Restrepo Sanín (2016) repasan hechos y manifestaciones de violencia política en otras regiones como Europa, Asia y Asia mostrando que se trata de una forma de violencia que, como otras, están presentes en diversas culturas y contextos sociopolíticos.

Cuadro II.2 (conclusión)

Definiciones conceptuales	Actos que configuran acoso político y/o violencia política hacia las mujeres	Sanciones
<p>Violencia Política: Se entiende por violencia política a las acciones, conductas y/o agresiones físicas, psicológicas, sexuales cometidas por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros, en contra de las mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político-pública, o en contra de su familia, para acortar, suspender, impedir o restringir el ejercicio de su cargo o para inducirla u obligarla a que realice, en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos</p>	<p>i) Restrinjan o impidan el uso de las acciones legales para proteger sus derechos</p> <p>j) Impongan sanciones injustificadas, impidiendo o restringiendo el ejercicio de sus derechos políticos</p> <p>k) Aplicen sanciones pecuniarias, descuentos arbitrarios e ilegales y/o retención de salarios</p> <p>l) Discriminen por razones de sexo, color, edad, orientación sexual, cultura, origen, idioma, religión, ideología, afiliación política o filosófica, estado civil, condición económica, social o de salud, profesión, ocupación u oficio, grado de instrucción, condición de discapacidad, procedencia, apariencia física, vestimenta, apellido u otras que tengan por objetivo menoscabar el goce de los derechos y libertades</p> <p>m) Discriminen a la autoridad electa designada o en el ejercicio de la función, por encontrarse en estado de embarazo, parto o puerperio, impidiendo o negando el ejercicio de su mandato o el goce de sus derechos</p> <p>n) Divulguen o revelen información personal y privada, de las mujeres candidatas, electas, designadas o en el ejercicio de funciones con el objetivo de menoscabar su dignidad como seres humanos utilizándola para obtener contra su voluntad la renuncia y/o licencia</p> <p>o) Divulguen información falsa relativa a las funciones, con el objetivo de desestimigar su gestión y obtener contra su voluntad la renuncia y/o licencia al cargo</p> <p>p) Presionen o induzcan a las autoridades electas o designadas a presentar renuncia al cargo</p> <p>q) Obliguen mediante la fuerza o intimidación a las autoridades electas o designadas, suscribir todo tipo de documentos y/o avalar decisiones contrarias a su voluntad, al interés público o general</p>	<p>i), j), k), l), m), n), o), p), q)</p> <p>Faltas gravísimas</p> <p>Sanción administrativa de suspensión temporal en el cargo sin goce de salario por hasta 30 días</p>

Fuente: Elaboración propia.

La Ley 243 de Bolivia indica que la aplicación de las sanciones administrativas corresponderá sin perjuicio, en su caso, del proceso penal que pudiera seguirse contra la persona agresora. Para ello, incluye dos tipos penales que se agregan al ordenamiento criminal del país:

“Artículo 148 Bis. Acoso político contra mujeres. Quien o quienes realicen actos de presión, persecución, hostigamiento y/o amenazas en contra de una mujer electa, designada o en el ejercicio de la función político-pública y/o de sus familiares, durante o después del proceso electoral, que impida el ejercicio de su derecho político, será sancionado con pena privativa de libertad de dos (2) a cinco (5) años”.

“Artículo 148 Ter. Violencia política contra mujeres. Quien o quienes realicen actos y/o agresiones físicas y psicológicas contra mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la político-pública y/o en contra de sus familiares, para acortar, suspender e impedir el ejercicio de su mandato o su función, será sancionado con pena privativa de libertad de tres (3) a ocho (8) años. En casos de actos o agresiones sexuales contra las mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político-pública, se sancionará conforme dispone este Código Penal”.

La Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL) realizó un seguimiento de la aplicación de la Ley 243 y documentó que sólo el 5% de los casos de acoso y violencia política contra las mujeres que ejercen cargos ediles, que fueran denunciados entre 2010 y 2014, tienen resolución administrativa o judicial. Además, se informó que unas 200 mujeres afectadas no iniciaron procesos legales en contra de

los agresores. Estas cifras se registraron en 170 municipalidades de un total de 339 que existen en el país. De acuerdo con el informe, los 13 casos que fueron resueltos (del total de 272 denuncias) siguieron los procesos constitucionales y administrativos previstos en la Ley 243 (ACOBOL, 2014). No se registraron experiencias de la aplicación del delito penal previsto en la misma norma.

En forma más reciente, México avanzó en la elaboración de herramientas para el abordaje de un problema complejo que afecta a mujeres en el ejercicio de su derecho a participar de la vida política. En las elecciones de 2014-2015 se documentaron casos de violencia política contra las mujeres en Chiapas, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Guerrero, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán²⁴, en actos que incluyeron asesinatos, violencia física y psicológica, desaparición y ataques con armas de fuego a personas designadas como precandidatas o candidatas, dirigentes de partidos, coordinadoras de campaña, colaboradoras y colaboradores, así como también familiares de candidatas. Mientras que no hay una ley federal sobre el tema, sí han incorporado en algunas regulaciones de los estados federados: Campeche, Jalisco y Oaxaca.

En ese contexto, se avanzó en la elaboración de un Protocolo para orientar a las instituciones involucradas en el monitoreo de los procesos electorales así como en la vigilancia del respeto de los derechos humanos y los derechos de las mujeres, a facilitar la identificación de las situaciones de violencia política contra las mujeres y el cumplimiento del deber de debida diligencia en línea con las obligaciones y compromisos internacionales.

El Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres es una muestra que aún en ausencia de una norma nacional específica, el marco del derecho internacional de los derechos humanos (incluyendo pero no limitado a la Convención de Belém do Pará y la CEDAW) proporcionan un andamiaje sólido para fundamentar las obligaciones de los Estados nacionales a cumplir con su deber de debida diligencia para la identificación, prevención y erradicación también de esta forma de violencia, promoviendo la coordinación entre las instituciones responsables de dar respuesta a este fenómeno. En ese sentido, el Protocolo se propone como un abordaje inicial en el marco de una variedad de políticas que es preciso desplegar y que incluyen la obligación de las autoridades de documentar adecuadamente los casos de violencia de los que toman conocimiento para construir bases de datos, diagnósticos y estadísticas que permitan atender estructuralmente el problema.

Atender a la dimensión estructural de los casos de violencia que enfrentan las mujeres en el contexto de su desempeño en la política es fundamental para comprender el rasgo distintivo respecto de otras manifestaciones generales de violencia política también presentes en algunos países de la región. Krook y Restrepo Sanín (2016:463) señalan que “la violencia contra las mujeres en política tiene la motivación específica de buscar restringir la participación política de las mujeres *como mujeres* lo que hace una forma distinta de la violencia, que afecta no solo a la víctima individual sino que comunica a las mujeres y a la sociedad que *las mujeres como grupo* no deben participar en política”.

Las autoras capturan de esta manera la dimensión estructural de la violencia política. Se trata de una forma de violencia que busca transmitir un mensaje aleccionador a las mujeres y a la sociedad en general, distinguiéndose de la violencia política en general. Las autoras citadas describen las características de cada una, no solo por la motivación que la orienta sino también por la forma que asume, el espacio en el que se produce y las partes involucradas.

²⁴ Los casos están referenciados en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2016: 12-13).

Recuadro II.2
Acciones inmediatas a adoptar por las instituciones involucradas ante casos de violencia política contra las mujeres

Frente a casos de violencia política en los que la víctima es una mujer, las autoridades competentes deben adoptar como mínimo y en forma inmediata las siguientes acciones:

1. Brindar un espacio adecuado de escucha a la víctima, sin abrir juicios de valor ni esperar un comportamiento determinado, de modo de establecer las medidas más adecuadas que se deberán adoptar en el caso concreto. La escucha debe ser respetuosa y libre de estereotipos, sin adoptar actitudes, medidas, comentarios o preguntas que pudieran sugerir que se considera que la víctima ha sido responsable de la situación que aconteció.
2. En caso de ser necesario, referir a la mujer para recibir atención física y psicológica en forma inmediata.
3. Asesorar a la mujer sobre los elementos necesarios para acreditar la violencia de la que ha sido o es objeto, así como la mejor manera para preservar y presentar la evidencia ante las autoridades que correspondan.
4. Identificar si otras mujeres han sido también víctimas de los hechos de violencia política referidos por quien ha solicitado la intervención, con el objetivo de brindar en su caso la asistencia, contención y acompañamiento necesario.
5. Solicitar la realización de un análisis de riesgo en colaboración con las entidades que resulten competentes y adecuadas para esta acción, con el objetivo de diseñar un plan de seguridad para la mujer, tomando en cuenta las implicancias culturales, geográficas y de género del caso concreto, así como garantizando su derecho a continuar participando del proceso electoral o en los asuntos públicos previa adopción de las medidas de protección que deban ejecutar las autoridades correspondientes.
6. Dar aviso y contactar a las autoridades competentes que deberán atender el caso, según la localización del proceso electoral, de la situación de la mujer y de las conductas violencias que hubieran tenido lugar.
7. Otorgar de forma inmediata las órdenes de protección que correspondan, y en su caso, dictar las medidas necesarias para evitar que los daños sean irreparables. Estas medidas deberán tener correspondencia con las expectativas de la mujer en términos de reparación.
8. Brindar el asesoramiento necesario para que la mujer esté en condiciones de tomar las decisiones correspondientes respecto de las acciones jurídicas que se podrían llevar adelante.
9. Contactar a la mujer con organizaciones y redes que puedan contribuir a generar mecanismos de apoyo, seguimiento y acompañamiento.

Fuente: Adaptado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2016) de México.

Cuadro II.3
Violencia en la política vs. violencia contra las mujeres en política

	Violencia en la política	Violencia contra las mujeres en la política
Quién	Opositores, bandas criminales	Opositores, bandas criminales, pero también miembros del mismo partido, familia y amigos, miembros del Poder Ejecutivo, funcionarios públicos, medios de comunicación y comentaristas, redes sociales, policía y fuerzas militares
Dónde	Esfera pública	Esfera pública y privada
Cuándo	Durante y alrededor de las elecciones	Durante y alrededor de las elecciones; durante los preparativos para las elecciones y después, cuando las mujeres han asumido el cargo
Por qué	Para alterar resultados electorales, impedir el voto a un grupo de ciudadanos o constreñir los resultados electorales	Para evitar que las mujeres ejerzan sus derechos políticos y, por extensión, para comunicar más ampliamente que las mujeres no pertenecen a la política
Cómo	Violencia física y psicológica, por ejemplo asesinato (amenazas), secuestro, encarcelamiento	Violencia física y psicológica, pero también económica, sexual y simbólica, por ejemplo violación, desnudar a las mujeres a la fuerza y en público, acoso, difamación, destrucción de materiales de campaña, acoso y abuso en las redes sociales

Fuente: Krook y Restrepo Sanín (2016).

Por lo tanto, frente al fenómeno identificado como expresiones de violencia contra las mujeres en la política, las respuestas deben partir no solo de las normas sino también de las políticas públicas, que deben afrontar el desafío de contribuir a responder un mensaje que resulta dañino para la democracia y los derechos humanos. Este abordaje responde a la preocupación de ver limitada la idea de las respuestas

estatales a la penalización de conductas exclusivamente, desarticulada de una estrategia más amplia que involucre tanto a los Estados como a actores no estatales. Precisamente si el rasgo distintivo de la violencia contra las mujeres en la política es la *motivación* (dar un mensaje a la sociedad más allá del propósito inmediato de excluir de la contienda política a una mujer concreta), se trata de un aspecto difícil de capturar por una ley exclusivamente de naturaleza penal.

Por ese motivo, cobran relevancia aquellos aspectos de las iniciativas que se impulsan en la región (MESECVI, 2015; ParlAméricas, 2015; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, 2016) que, sumadas a las propuestas de activistas, movimientos feministas y académicas apoyan la adopción de un abordaje más amplio, con estrategias multisectoriales:

- Desde los gobiernos, desarrollando campañas de concientización dirigidas a partidos políticos y votantes, para hacer visible el problema a través de los medios de comunicación.
- Desde los parlamentos, a través de la revisión de normas, códigos de conducta y procesos internos de funcionamiento, que actualmente contribuyen a crear una cultura de trabajo hostil para las mujeres.
- Desde las instituciones públicas en todas las ramas del Estado, organizando acciones de alto nivel que puedan dar un mensaje claro a la sociedad sobre el reconocimiento de un problema que se considera incompatible con el compromiso democrático con el estado de derecho y los derechos humanos.
- Desde los partidos políticos, no solo a través de la reforma de sus estatutos y normas de democracia partidaria sino también asumiendo compromisos públicos contra la violencia hacia las mujeres en la política y estableciendo mecanismos de vigilancia, monitoreo y reparación.
- El Poder Judicial y los organismos encargados del monitoreo y fiscalización de los procesos electorales, según corresponda por las normas aplicables, pueden fortalecer los mecanismos de formulación de denuncias creando protocolos de respuesta articulados entre las diversas instituciones con competencia en el tema. Al mismo tiempo, mejorar los sistemas de registro para mejorar una base de información para documentar la extensión del problema, la eficacia de las respuestas y las reparaciones que se hubieran acordado.
- La sociedad civil puede acompañar los esfuerzos de concientización con la ciudadanía, promover la creación de redes de apoyo y contención transversales a todos los partidos y agrupaciones políticas, de alcance nacional, para superar las situaciones de aislamiento en la que se encuentran muchas veces quienes atraviesan estas situaciones de violencia. Asimismo, la sociedad civil, junto con la academia, puede contribuir de un modo sustantivo al monitoreo de las políticas en curso, así como el cumplimiento de las normas y obligaciones de debida diligencia del estado.
- Finalmente, cabe un rol fundamental a los medios de comunicación de modo de contribuir a la solución antes que al agravamiento del problema, a través de la capacitación de periodistas para una cobertura de prensa más sensible a las cuestiones de género, que no estigmatice a las mujeres políticas.

En la región de América Latina y el Caribe los avances normativos en materia de violencia ya han probado ser insuficientes como estrategia única en la solución del problema (CEPAL, 2012). Sin perjuicio de la aplicación de las normas vigentes para la investigación y sanción de las conductas que configuran delitos, es preciso sumar otras estrategias para abordar el problema estructural que les dan origen. En línea con el reconocimiento de la necesidad de contribuir a la transformación de las condiciones que dan lugar a las violaciones de derechos humanos, particularmente en materia de derechos de las mujeres, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fue avanzando en el concepto de *reparaciones transformadoras*, que aspira a generar efectos más allá de la reparación del daño sufrido por una mujer concreta²⁵.

²⁵ Como antecedente, fue el fallo de 2009 en el caso de *González y otras ("Campo Algodonero") c. México*, en el que la Corte Interamericana subrayó por primera vez la necesidad de ir más allá de la sola restitución.

Como se señala en el informe de la CIDH (2015), el “énfasis colocado en las reparaciones con vocación transformadora evidencia una creciente atención del sistema interamericano sobre el papel que juegan las nociones y los estereotipos de género y la discriminación histórica, que promueve la repetición de la violencia contra las mujeres”.

También la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias, enfatizó:

Como cada caso de violencia contra las mujeres suele enmarcarse en pautas de subordinación y marginación preexistentes y a menudo interrelacionadas, dichas medidas deben vincular las reparaciones individuales y la transformación estructural” (Rashida Manjoo, 2010:13).

Cuando se trata de situaciones que configuran violencia política contra las mujeres, los remedios que podrían impulsarse desde los marcos normativos nacionales y las políticas públicas coordinadas, dirigidas a promover formas de reparación transformadoras, podrían abarcar una amplia gama de acciones. Por caso, cuando la violencia política se materializa a través de los medios de comunicación, la reparación podría incluir el derecho a réplica, la obligación de brindar espacio y tiempo a la cobertura de temas de igualdad de género y participación política de las mujeres. Cuando la violencia política se expresa a través de acciones de otros líderes o referentes políticos, la reparación puede incluir actos de desagravio público, involucrarse en acciones de sensibilización pública contra las violencias de género.

Muchas formas de violencia y acoso político contra las mujeres, que en la legislación del Estado Plurinacional de Bolivia se describen como faltas leves o graves que conllevan la amonestación del autor, son también manifestaciones de violencia simbólica que tienen un impacto que se multiplica en la sociedad. Por eso, estas expresiones de la violencia que menoscaban el derecho de las mujeres a participar de modo pleno en la vida social y política del Estado, requieren un abordaje estructural que no solo reprenda al agresor, sino que al mismo tiempo contribuya a la transformación de la cultura imperante que le da origen y la legítima. La violencia en la política no debe naturalizarse como el costo derivado de participar en la vida política (NDI, 2016) y por eso la respuesta debe trascender el caso concreto, sin que ello signifique desatenderlo.

C. La violencia mediática

Los medios de comunicación social contribuyen de manera significativa a la formación de opinión sobre distintos hechos de la realidad, incluyendo la forma en que representan las diversas manifestaciones de la violencia. Los medios no solo reflejan la realidad, sino que la construyen al mismo tiempo que construyen las subjetividades de mujeres y varones, imbricadas con lógicas de clase y de género. Los medios masivos de comunicación son en sí mismos actores que reproducen las noticias diarias, mientras que al mismo tiempo también son parte de la construcción del discurso social. Los enfoques con los que producen y/o reproducen las noticias sobre diversos hechos en los que se ven afectados los derechos de mujeres y varones, el discurso público al que contribuyen y las diversas formas en que tratan los temas que también son materia de decisión en el ámbito de la justicia, tienen efectos sobre las percepciones de la sociedad respecto de las personas, su dignidad y sus derechos.

Incorporar un enfoque de derechos en las coberturas periodísticas es indispensable para contribuir a un discurso público mejor informado y anclado en una conceptualización basada en el paradigma de los derechos humanos, que promueva debates sólidos y libres de estereotipos. Las estrategias para llevar adelante ese desafío se comenzaron a perfilar como parte indispensable de una agenda internacional de desarrollo con equidad de género a partir de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995.

La Plataforma de Acción de Beijing incluyó compromisos históricos en doce áreas identificadas como esferas de principal preocupación, que aún hoy continúan representando desafíos para los gobiernos de la región (CEPAL, 2015). Entre ellas, dos objetivos estratégicos dirigidos a impulsar acciones para abordar la participación de las mujeres en los medios de comunicación así como para problematizar el discurso de los medios en relación con los derechos de las mujeres y la igualdad de género.

Recuadro II.3
El compromiso de los estados con la participación de las mujeres en los medios

Objetivo estratégico J.1.

Aumentar el acceso de la mujer y su participación en la expresión de sus ideas y la adopción de decisiones en los medios de difusión y por conducto de ellos, así como en las nuevas tecnologías de comunicación.

Objetivo estratégico J.2.

Fomentar una imagen equilibrada y no estereotipada de la mujer en los medios de difusión.

Fuente: Plataforma de Acción de Beijing (1995).

En los 20 años transcurridos desde la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, se produjo una revolución en el campo de las comunicaciones. No solo por los avances de la tecnología sino también por la expansión en el alcance de los medios, potenciando las posibilidades de participación de las mujeres, así como para la divulgación de información y noticias sobre las mujeres y sus derechos.

Diversos estudios han documentado, sin embargo, que las mujeres todavía están generalmente ausentes de los lugares de decisión en los medios de comunicación (IWMF, 2011), y que las formas masivas de difusión se han utilizado en gran medida para reproducir imágenes estereotipadas y degradantes de las mujeres, contribuyendo a fomentar una cultura de comercialización de los cuerpos de las mujeres y la cosificación que los lleva a convertirse en territorio para el ejercicio de la violencia. Así es como aún frente a la violencia doméstica y los femicidios, que son las manifestaciones extremas de violencia que más lugar han tomado en los medios masivos de comunicación reflejando la condena generalizada de la sociedad, la cobertura de estas noticias generalmente carece de un enfoque de derechos, se posiciona desde el morbo de las noticias “policiales” y se recurre a imágenes estereotipadas y discriminatorias de las mujeres, calificando su condición de “víctimas” en función de sus acciones pasadas, su edad, preferencias y contexto socioeconómico (ELA, 2014; UNESCO, 2014; WACC, 2015).

En la última década, las legislaciones de segunda generación para la prevención, sanción y erradicación integral de las diversas manifestaciones de violencia, comenzaron a focalizar la atención en este fenómeno. Así es como en cuatro países se incorporaron definiciones de la violencia mediática, como uno de los ámbitos en los que se reproduce la violencia simbólica, concebidas en términos muy similares²⁶.

Algunas de estas legislaciones incluyeron disposiciones para avanzar en oportunidades de incidencia en relación a los contenidos que deberían promoverse desde los medios de comunicación, evaluando las formas de intervención adecuadas para promover la erradicación de estereotipos de género y contenidos discriminatorios desde las políticas públicas.

En esa línea, la Ley de Protección Integral de violencia de Argentina incluyó entre las obligaciones que debía asumir la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación, la de impulsar la “difusión de mensajes y campañas permanentes de sensibilización y concientización dirigida a la población en general y en particular a las mujeres sobre el derecho de las mismas a vivir una vida libre de violencias; promover en los medios masivos de comunicación el respeto por los derechos humanos de las mujeres y el tratamiento de la violencia desde la perspectiva de género; brindar capacitación a profesionales de los medios masivos de comunicación en violencia contra las mujeres y promover, como un tema de responsabilidad social empresaria, la difusión de campañas publicitarias para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres”.

²⁶ Aún en el caso de países que no han definido la violencia mediática en las leyes de protección integral, se refleja la relevancia de recurrir a políticas dirigidas a los medios de comunicación para contribuir a la prevención de la violencia. En ese sentido, la Ley de Colombia establece en su artículo 10 que “El Ministerio de Comunicaciones elaborará programas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra las mujeres en todas sus formas, a garantizar el respeto a la dignidad de la mujer y a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, evitando toda discriminación contra ellas”.

Cuadro II.4
Definiciones de violencia mediática y simbólica en las regulaciones nacionales (4 países)

País	Ley	Definiciones
Argentina	Ley 26.485 de Protección Integral contra la violencia (2009)	<p><i>Violencia mediática contra las mujeres:</i> aquella publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio masivo de comunicación, que de manera directa o indirecta promueva la explotación de mujeres o sus imágenes, injurie, difame, discriminé, deshonre, humille o atente contra la dignidad de las mujeres, como así también la utilización de mujeres, adolescentes y niñas en mensajes e imágenes pornográficas, legitimando la desigualdad de trato o construya patrones socioculturales reproductores de la desigualdad o generadores de violencia contra las mujeres</p> <p><i>Violencia simbólica:</i> La que a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos transmite y reproduzca dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad</p>
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley 348 de Protección Integral contra la violencia (2013)	<p><i>Violencia mediática.</i> Es aquella producida por los medios masivos de comunicación a través de publicaciones, difusión de mensajes e imágenes estereotipadas que promueven la sumisión y/o explotación de mujeres, que la injurian, difaman, discriminan, deshonran, humillan o que atentan contra su dignidad, su nombre y su imagen</p> <p><i>Violencia simbólica y/o encubierta.</i> Son los mensajes, valores, símbolos, íconos, signos e imposiciones sociales, económicas, políticas, culturales y de creencias religiosas que transmiten, reproducen y consolidan relaciones de dominación, exclusión, desigualdad y discriminación, naturalizando la subordinación de las mujeres</p>
Panamá	Ley 82 de Protección integral contra la violencia (2013)	<p><i>Violencia mediática.</i> Aquella publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio masivo de comunicación, que directa o indirectamente, promueva la explotación de mujeres o sus imágenes, injurie, difame, deshonre, humille o atente contra la dignidad de las mujeres, así como la utilización de mujeres en mensajes e imágenes pornográficas, legitimando la desigualdad de trato o que construya patrones socioculturales reproductores de la desigualdad o generadores de violencia contra las mujeres</p> <p><i>Violencia simbólica.</i> Son mensajes, íconos, o signos que transmiten o reproducen estereotipos sexistas de dominación o agresión contra las mujeres en cualquier ámbito público o privado, incluyendo los medios de comunicación social</p>
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley Orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (2007 reformada 2014)	<p><i>Violencia mediática:</i> Es la exposición de la mujer, niña o adolescente, a través de cualquier medio de difusión, que de manera directa o indirecta explote, discriminé, deshonre, humille o que atente contra su dignidad con fines económicos, sociales o de dominación</p> <p><i>Violencia simbólica:</i> Son mensajes, valores, íconos, signos que transmiten y reproducen relaciones de dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales que se establecen entre las personas y naturalizan la subordinación de la mujer en la sociedad</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de legislación del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL.

Por su parte, la legislación de Panamá estableció entre las obligaciones del Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer (CONVIMU) “velar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres y que contribuyan a la erradicación de todos los tipos de violencia, para fortalecer el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las mujeres, y denunciar la violación de cualquier disposición de esta Ley por parte de un medio de comunicación” (artículo 20.6) colocando en cabeza del Ministerio de Desarrollo Social la responsabilidad de monitorear su cumplimiento, junto con el Ministerio de Gobierno. En esa línea, se establece que serán estos ministerios (Desarrollo Social y Gobierno) los encargados de formular recomendaciones y observaciones sobre los contenidos y programas transmitidos en los medios de comunicación social para prevenir la utilización de la mujer como objeto sexual, el lenguaje sexista y cualquier otro contenido que estimule formas de violencia contra las mujeres”.

El desafío de estas normas es establecer mecanismos efectivos para garantizar su aplicación, dando cuenta de las tensiones que se producen entre la posibilidad de intervenir sobre el contenido de los medios y la garantía de libertad de expresión. Como sostiene Owen Fiss, se trata en realidad de la tensión entre dos maneras de comprender la libertad.

En Argentina esa oportunidad se dio no solo por la incorporación del concepto de violencia mediática en la Ley de Protección Integral contra las violencias sino, en particular, por la posterior sanción de una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley 26.522) que incluyó disposiciones específicamente dedicadas al monitoreo de estas obligaciones ya que uno de los objetivos declarados de la ley era “promover la protección y salvaguarda de la igualdad entre hombres y mujeres, y el tratamiento plural, igualitario y no estereotipado, evitando toda discriminación por género u orientación sexual” (artículo 3 inciso m).

La ley dispuso la creación de la Defensoría del Pùblico, con la función de defender las audiencias que tienen un derecho a la educación libre de contenidos discriminatorios. La Defensoría es el órgano encargado de recibir denuncias y llevar adelante distintos procesos en línea con las disposiciones del artículo 70 de la Ley, que establece que “La programación de los servicios previstos en esta ley deberán evitar contenidos que promuevan o inciten los tratos discriminatorios basados en la raza, el color, el sexo, la orientación sexual”, en otras consideraciones²⁷.

Según su informe, entre la fecha de su creación (14 de noviembre de 2012) y el 30 de junio de 2014 se recibieron 2355 reclamos, denuncias y consultas de los cuales el 23% correspondía a casos vinculados con las representaciones simbólicas del discurso de los medios²⁸. Entre ellos, 4 de cada 10 consultas, denuncias o reclamos se refería a discursos discriminatorios, ofensivos o lesivos. En el 44% de estos casos, por casos vinculados con violencia contra las mujeres, sexualización, cosificación y estigmatización de género.

La estrategia de abordaje de la Defensoría del Pùblico fue la de promover la reflexión a partir del análisis interdisciplinario de las piezas y de las denuncias, generando instancias de intercambio a partir de mesas de diálogo en las que buscan alcanzar consensos para reparar el daño producido. En ese período, se generaron 64 resoluciones, 785 actuaciones, 70 encuentros de diálogo y 110 informes sobre piezas audiovisuales (Ottaviano, 2014).

Kislenger (2014) señala una diferencia importante entre el marco normativo aprobado en Argentina (donde la Ley contra la violencia se integró con la Ley de Comunicación Audiovisual) con relación a la legislación de la República Bolivariana de Venezuela, donde la violencia mediática se fue contemplada en la Ley Orgánica sobre el Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, pero sin un correlato normativo vinculado con esta forma de violencia en la Ley de Telecomunicaciones. Sin embargo, la Ley Orgánica contra la violencia incluye un delito específico en caso de ofensa pública por razones de género:

“El o la profesional de la comunicación, o que sin serlo ejerza cualquier oficio relacionado con esa disciplina, y el ejercicio de ese oficio u ocupación ofenda, injurie, denigre de una mujer por razones de género a través de un medio de comunicación, deberá indemnizar a la mujer víctima con el pago de una suma no menor a doscientas unidades tributarias (200 UT) ni mayor de quinientas unidades tributarias (500 UT) y hacer públicas sus disculpas por el mismo medio utilizado para hacer la ofensa y con la misma extensión de tiempo y espacio” (artículo 53 de la Ley Orgánica contra la violencia).

Esta solución se concentra en el aspecto individual de la ofensa (ya que la mujer individualmente considerada tendrá derecho a una indemnización) y al mismo tiempo establece la posibilidad de brindar espacio en el medio de comunicación utilizado en recurso al derecho de réplica. A diferencia de este

²⁷ Celiberti (2014) analiza el proceso de debate social y político para la sanción de una ley de servicios audiovisuales en la República Oriental del Uruguay y advierte la relevancia de crear mecanismos de vigilancia que garanticen su cumplimiento. En ese sentido, sostiene se ha provisto la existencia de un relator especial para la libertad de expresión, el derecho a la información y la defensoría del público, desarrollando atribuciones y obligaciones de la Defensoría en el texto de la ley.

²⁸ El 77% de las consultas, reclamos y denuncias se referían al acceso físico a los medios, canales y señales de comunicación audiovisual.

enfoque, las normas vigentes en Argentina reconocen “una clara misión pedagógica” entre la definición de competencias de la Defensoría del Público, “sin capacidad sancionatoria, sino con la convicción de crear mesas de debate permanente, espacios de resolución extrajudicial de los conflictos, de realizar una escucha atenta de los diferentes actores de la comunicación” (Ottaviano, 2014).

Desde ese paradigma, las políticas públicas para prevenir y erradicar la violencia mediática buscan vincular a la sociedad civil con los diferentes organismos competentes, proponiendo formas de construcción de un diálogo entre las partes involucradas en los procesos de elaboración y difusión del discurso de los medios. Al mismo tiempo, las respuestas incluyen un intento por esbozar medidas de reparación de carácter estructural dirigidas a contribuir en un proceso de reflexión y capacitación que involucra a las partes y al medio de un modo activo²⁹. En definitiva, se trata de un abordaje de largo plazo que, si es aplicado en forma sostenida y sistemática, podría contribuir a la transformación de una práctica mediática generalmente complaciente con las diversas manifestaciones de la violencia de género.

D. El acoso sexual

El acoso sexual es una práctica social compleja y arraigada, que adquiere formas diversas en distintos ámbitos institucionales como el empleo y los espacios educativos, y que se manifiesta también en la vía pública o en las redes sociales. Si bien las prácticas de acoso sexual comparten ciertas características, objetivos y efectos, adquieren particularidades según el ámbito en el que se manifiestan.

Escasa investigación empírica revela la dimensión de estos fenómenos en los países de América Latina y el Caribe³⁰. Sin embargo, el creciente interés que ha despertado en ámbitos activistas, académicos y políticos al amparo de la mayor visibilidad del problema de la violencia de género considerada en términos más amplios, encuentra reflejo en las regulaciones que se expandieron en las últimas décadas. De todas maneras, la promoción de las herramientas jurídicas no hay sido generalmente acompañado por políticas públicas y políticas educativas para combatir las prácticas que constituyen distintas formas de acoso sexual, razón por la cual la efectividad de las normas aparece puesta en duda.

Las mujeres (en mayor medida que los varones) han sido y continúan siendo víctimas frecuentes de conductas que hoy se denominan “acoso sexual” y que impactan de diversas formas en sus experiencias, sus vidas, sus carreras laborales, su desempeño educativo y aún en las maneras de utilizar y expresarse en el espacio público.

Una primera advertencia imprescindible es que resulta imperioso generar más y mejor evidencia, para contar con información cualitativa y cuantitativa que permita identificar las formas que asume la problemática en ámbitos públicos, educativos o laborales (en relaciones jerárquicas o en contextos de ambiente hostil, más allá de las jerarquías); las experiencias de quienes la sufren; sus expectativas de reparación y, por lo tanto, las potencialidades de los instrumentos para enfrentar y remediar sus consecuencias. Además, es preciso conocer las experiencias en el uso concreto de las herramientas legales ya disponibles para denunciar los casos de acoso sexual (tanto administrativas, civiles, laborales o penales), así como las respuestas del Poder Judicial, la receptividad de las medidas ordenadas por parte de empleadores y espacios de docencia, y por parte de la comunidad educativa y ámbito del empleo. Esta evidencia podría contribuir a explicar las razones para la escasa utilización de los remedios legales existentes, las limitaciones de su eficacia, o su eventual inadecuación para responder a las necesidades y expectativas de las mujeres, consideradas en distintas circunstancias³¹.

Si bien hay rasgos comunes a las diversas manifestaciones del acoso sexual y a las expectativas de las víctimas que lo sufren (poner fin al acoso, que se castigue al agresor, reparar del daño sufrido y prevenir futuros acosos), hay también particularidades importantes atendiendo al espacio en que se produce.

²⁹ El informe de gestión de la Defensoría del Público (2016:101-108) da cuenta de las diversas intervenciones realizadas en este sentido como consecuencia de los reclamos recibidos por las audiencias de programas de radio y televisión.

³⁰ Véanse los estudios de la OIT en Centroamérica (OIT, 2013) y a nivel mundial (OIT, 1998).

³¹ Cuando se trata de acoso sexual en ámbitos laborales, los contextos de fragilidad de las condiciones de empleo de muchas mujeres en los países de la región también debe analizarse como una dificultad para pensar en las formas de presentación de quejas y de posibilidades de reparación.

Conservar el empleo o completar la trayectoria educativa, sin sufrir las consecuencias adversas de haber enfrentado al agresor, o recuperar la confianza en el tránsito por el espacio público, son objetivos que pueden alcanzarse con herramientas distintas, según el ámbito y el contexto en que se producen.

En razón de sus similitudes, varios países optaron por incluir en una misma regulación distintas formas de acoso sexual, como las que se producen en ámbitos laborales y educativos. Estas formas de acoso se analizan en los próximos apartados. Luego, se abordan brevemente otras formas de acoso sexual sobre las que se ha avanzado en forma más reciente, tanto en términos de sensibilidad social respecto de la problemática como por los esfuerzos por dar respuesta a ellas: el acoso sexual que tiene lugar en espacios públicos, y en los medios de transporte.

1. Acoso sexual en el empleo

En los últimos años, varios países han sido activos en promover el debate, proponer y revisar sus legislaciones internas, promover estudios e instituir algunas políticas públicas en la materia. En el caso de otros países, las iniciativas han sido más simbólicas, creando delitos penales que prohíben y sancionan el acoso sexual pero sin acompañarlas de campañas educativas o esfuerzos sostenidos decididos a velar por su aplicación.

La forma como las diversas legislaciones han tratado al hostigamiento sexual en el empleo refleja las diferentes maneras de explicar la evolución en su desarrollo jurisprudencial y regulatorio. Mientras que algunas legislaciones consideran el acoso sexual como una forma de discriminación en razón del sexo, otras regulaciones lo consideran como un atentado a la dignidad. Finalmente, otras abordan el tema como una cuestión de salud y seguridad en el lugar de trabajo (o en ámbitos educativos, en su caso)³².

La conceptualización del acoso sexual en el empleo como una forma de discriminación por razón del sexo ubica este comportamiento como una violación de los derechos humanos fundamentales de las personas y como una forma de discriminación específica basada en el sexo, que afecta en forma desproporcionada a la mujer. Claramente, se trata de una forma de expresión de violencia de género hacia las mujeres. En ese sentido, se describe al acoso sexual como el resultado de las desigualdades estructurales, históricas, sociales y culturales entre varones y mujeres, que están presentes en el entramado de la sociedad y que se expresa, también, en el espacio laboral.

La comprensión del acoso sexual como un atentado a la dignidad, libertad, privacidad e igualdad de las mujeres, enfatiza el acoso sexual como un fenómeno social extendido que produce daños a muchas personas, y a las mujeres en particular. En ese sentido, el acoso sexual es concebido como práctica contraria al valor esencial de las personas, que conlleva un trato cruel y degradante que vulnera la integridad física, emocional y sexual de la víctima.

Finalmente, el acoso sexual también ha sido conceptualizado como una práctica nociva que contamina el entorno laboral (o educativo), generando un espacio hostil que puede tener un efecto devastador sobre la salud, la confianza, la moral y el rendimiento de las personas que lo padecen. Desde este punto de vista, el acoso sexual es regulado (con objetivos de prevención, sanción y erradicación) como una cuestión de salud y en razón de la obligación genérica del empleador (o el ámbito educativo) de brindar las condiciones necesarias para un ambiente seguro que permita el mejor desarrollo de las personas.

Definir legalmente el acoso sexual de un modo unívoco es complejo ya que las legislaciones y jurisprudencia latinoamericana han optado por diversas formas, no solo a la hora de determinar las conductas propias que lo definen, sino también en la forma de nombrarlo. Las regulaciones de la región se refieren a acoso, hostigamiento, abuso. En el ámbito del empleo, la OIT define el acoso sexual como un comportamiento en función del sexo, de carácter desagradable y ofensivo para la persona que lo sufre. Para que se trate de acoso sexual es necesaria la confluencia de ambos aspectos negativos.

³² Las regulaciones de acoso sexual en el empleo y en ámbitos educativos se incluyen en el mismo cuerpo legal, en las experiencias de varios países, como se verá más adelante. Por lo tanto, algunos de los comentarios realizados en este apartado se aplican también al acoso sexual en espacios educativos.

El acoso sexual puede presentarse de dos formas: *quid pro quo*, o por chantaje, que se da cuando se condiciona a la víctima con la consecución de un beneficio laboral (como un aumento salarial, una promoción o incluso la permanencia en el empleo) para que acceda a comportamientos de connotación sexual; o por la configuración de un ambiente laboral hostil, en el que la conducta da lugar a situaciones de intimidación o humillación de la víctima.

Mientras que en el primer caso la relación de jerarquía entre quien acosa y quien sufre el acoso es un elemento constitutivo (para que pueda efectivamente configurarse la situación de chantaje posible), en el segundo caso se incluye también las situaciones de acoso que se da cuando no hay una relación de subordinación entre las partes (más aún, es posible que la persona acosadora se encuentre en una relación de jerarquía inferior a la persona acosada).

El siguiente cuadro sintetiza las normas que se han aprobado en los países de América Latina y el Caribe para la prevención y sanción del acoso sexual en el empleo. El cuadro identifica el tipo de norma en la que se ha incluido la disposición relativa al acoso sexual en el empleo (si es una norma específica, si se encuentra dentro de las regulaciones del trabajo, en las normas integrales de protección contra la violencia o si se trata de una norma incluida en las normas de naturaleza penal). Asimismo, se incluye una breve descripción de la forma en que se caracteriza y cómo se define la conducta de acoso sexual, así como el ámbito dentro del cual se encuentra comprendida (empleo público, privado o ambos).

Cuadro II.5
Legislación sobre acoso sexual en el empleo en América Latina y el Caribe (15 países)

País	Norma	Definiciones y alcance
Argentina	Decreto 2385 (1993)	Aborda el acoso sexual en el ámbito del Empleo en la Administración Pública Nacional Define el acoso sexual como una forma de coacción, por la cual un funcionario “con motivo o en ejercicio de sus funciones se aprovechare de una relación jerárquica induciendo a otro a acceder a sus requerimientos sexuales, haya o no acceso carnal” Establece la posibilidad de iniciar acciones administrativas para lograr la sanción de la persona responsable del acoso
Belice	Protection Against Sexual Harassment (2000)	Establece la prohibición del acoso sexual por parte del empleador o de un supervisor de la persona empleada Define la conducta como la insinuación que el futuro o las condiciones de empleo dependen de la aceptación de las invitaciones de contenido sexual, o su tolerancia. Incluye el acoso respecto de personas que no tienen relación de jerarquía Incluye las relaciones de empleo públicas y privadas, cualquiera sea la condición de empleo Establece la obligación del empleador de tomar acciones inmediatas para corregir el acoso sexual
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley 348 de Protección Integral (2013)	Medidas en el ámbito laboral Artículo. I.4. Protección contra toda forma de acoso sexual o acoso laboral, y adopción de procedimientos internos y administrativos para su denuncia, investigación, atención, procesamiento y sanción
Chile	Ley 20.005 de acoso sexual (2005)	Establece que las relaciones laborales deben fundarse en un trato compatible con la dignidad de la persona. Acoso sexual es el que una persona realice en forma indebida, por cualquier medio, haciendo requerimientos de carácter sexual, no consentidos por quien los recibe y que amenacen o perjudiquen su situación laboral o sus oportunidades en el empleo. Debe existir un requerimiento, solicitud o petición de naturaleza sexual hacia la otra persona, la creación de un ambiente hostil, denigrante e intimidatorio Se establece la obligación de empleadores (con más de 10 empleados) de contar con un Reglamento Interno de Orden, Higiene y Seguridad, incluyendo un procedimiento para tramitar denuncias de acoso sexual. En empresas más pequeñas se aplica el procedimiento de las autoridades de empleo

Cuadro II.5 (continuación)

País	Norma	Definiciones y alcance
Costa Rica	Ley 8.805 contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia Reforma la anterior ley 7446 (2010)	<p>El objetivo de la ley es prevenir, prohibir y sancionar el hostigamiento sexual como práctica discriminatoria por razón de sexo, contra la dignidad de las mujeres y de los hombres en el ámbito de trabajo y educativo, en el sector público y el sector privado. Todo patrono o jerarca tiene responsabilidad de mantener condiciones de respeto para quienes trabajan allí, por medio de una política interna que prevenga, desaliente, evite y sancione las conductas de hostigamiento sexual, tomando medidas expresas en los reglamentos, convenios colectivos, arreglos directos u otros</p> <p>La ley se aplica en relaciones de jerarquía o autoridad; relaciones entre personas del mismo nivel jerárquico, entre personas de un nivel jerárquico inferior a uno superior, y relaciones entre personas servidoras y usuarias en el ámbito de trabajo y educativo, del sector público y el sector privado</p> <p>Se entiende por acoso u hostigamiento sexual toda conducta sexual indeseada por quien la recibe, reiterada y que provoque efectos perjudiciales</p>
Ecuador	Código Orgánico Integral Penal (2014)	Artículo 166.- Acoso sexual.-La persona que solicite algún acto de naturaleza sexual, para sí o para un tercero, prevaleiéndose de situación de autoridad laboral, docente, religiosa o similar, sea tutora o tutor, curadora o curador, ministros de culto, profesional de la educación o de la salud, personal responsable en la atención y cuidado del paciente o que mantenga vínculo familiar o cualquier otra forma que implique subordinación de la víctima, con la amenaza de causar a la víctima o a un tercero, un mal relacionado con las legítimas expectativas que pueda tener en el ámbito de dicha relación, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años
El Salvador	Decreto 254 de la Asamblea Legislativa Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo Código Penal (1998)	<p>Artículo 8. Será responsabilidad del empleador formular y ejecutar el Programa de Gestión de Prevención de Riesgos Ocupacionales de su empresa y asignar los recursos necesarios para su ejecución.</p> <p>El empleador debe garantizar la participación de trabajadores y trabajadoras en la elaboración, puesta en práctica y evaluación del programa, que debe incluir programas preventivos y de sensibilización sobre violencia hacia las mujeres, acoso sexual y demás riesgos psicosociales</p> <p>La norma establece una sanción de multa por la falta de formulación y ejecución del Programa. No se incluyen disposiciones relativas a reparación del acoso sexual</p> <p>Acoso sexual. Artículo. 165. El que realice conducta sexual indeseada por quien la recibe, que implique frases, tocamiento, señas u otra conducta inequívoca de naturaleza o contenido sexual y que no constituya por sí sola un delito más grave, será sancionado con prisión de tres a cinco años. El acoso sexual realizado contra menor de quince años, será sancionado con la pena de cuatro a ocho años de prisión.</p> <p>Si el acoso sexual se realizaré prevaleiéndose de la superioridad originada por cualquier relación, se impondrá además una multa de cien a doscientos días multa</p>
Honduras	Código Penal (Reforma 2005)	Artículo 147-A. Quien valiéndose de una situación de superioridad jerárquica laboral, administrativa, docente o análoga, cause a la víctima inestabilidad laboral, descalificación en el desempeño de su trabajo o para ascensos laborales o le impida el acceso a un puesto de trabajo; como represalias al rechazo de actos indecorosos realizados a través de insinuaciones o solicitud de favores de carácter sexual para sí o para un tercero, incurirá en el delito de hostigamiento sexual y será sancionado con pena de reclusión de uno (1) a tres (3) años o de inhabilitación especial por ese mismo período, cuando proceda, siempre y cuando las insinuaciones o solicitud de favores sexuales hubiesen sido rechazadas ante quien la formula o se hubiesen, puesto oportunamente, en conocimiento de la autoridad jerárquica laboral o del gremio a que está afiliado el sujeto pasivo
México	Ley General de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia (2007)	Artículo 10 Violencia Laboral y Docente: Se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad. Puede consistir en un solo evento daño o en una serie de eventos cuya suma produce el daño. También incluye el acoso o el hostigamiento sexual

Cuadro II.5 (continuación)

País	Norma	Definiciones y alcance
México	Ley General de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia (2007)	<p>Artículo 11. Constituye violencia laboral: la negativa ilegal a contratar a la víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, la explotación y todo tipo de discriminación por condición de género</p> <p>Artículo 13. El hostigamiento sexual es el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en los ámbitos laboral y/o escolar. Se expresa en conductas verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva</p> <p>El acoso sexual es una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo de poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos</p>
Panamá	Ley de protección integral contra la violencia Código Penal	<p><i>Violencia laboral y salarial.</i> Aquella que se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral con la víctima, independientemente de la relación jerárquica. Incluye acoso sexual, hostigamiento por pertenencia al sexo femenino, explotación, desigualdad salarial por trabajo comparable y todo tipo de discriminación basada en su sexo</p> <p>Entre las obligaciones del estado se incluye la de promover acciones para desarrollar en las instituciones gubernamentales y no gubernamentales planes de prevención, detección y atención del acoso sexual u hostigamiento por razones de sexo o cualquier otra forma de violencia contra las mujeres, incluyendo un procedimiento de quejas para la denuncia, investigación y sanción de los agresores en las instituciones gubernamentales</p> <p>Establece la obligación del Ministerio de Trabajo de impulsar campañas de sensibilización, capacitación e incentivos para promover lugares de empleo libres de acoso (artículo 29.1.e), y establecer la obligación de contar con procedimientos de quejas ágil y efectivo, así como la prevención de acoso sexual contra las mujeres en empresas y sindicatos</p> <p>Artículo 178. Quien acose, hostigue, aceche o discrimine sexualmente a una persona con quien tiene un vínculo laboral, escolar o religioso, independientemente de la relación jerárquica, será sancionado con pena de dos a cuatro años de prisión y tratamiento terapéutico multidisciplinario en un centro de salud público o privado</p>
Perú	Ley 27.942 de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual Reformada por Ley 29.430 Ley de protección contra la violencia hacia las mujeres y grupo familiar (2015)	<p>Objeto prevenir y sancionar el hostigamiento sexual producido por conductas físicas o verbales de naturaleza sexual, no deseada o rechazada, que afecta la dignidad y los derechos fundamentales de la persona agraviada, que se da en las relaciones de autoridad o dependencia pero también con prescindencia de jerarquías, cualquiera sea la forma jurídica de esta relación. Entre los ámbitos de aplicación de la ley se incluye a "Centros de Trabajo públicos y privados: a los trabajadores o empleadores, al personal de dirección o de confianza, al titular, asociado, director, accionista o socio de la empresa o institución; asimismo, a los funcionarios o servidores públicos cualquiera sea su régimen laboral"</p> <p>Artículo 5.b. "se entiende por violencia contra las mujeres... La que tenga lugar en la comunidad, sea perpetrada por cualquier persona y comprende, entre otros... acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas..."</p>
Puerto Rico	Ley 17 de Prohibición del Hostigamiento sexual en el empleo (1988)	<p>Establece que el hostigamiento sexual en el empleo (público, privado o de cualquier naturaleza) es una forma de discriminación por razón de sexo y como tal constituye una práctica ilegal e indeseable que atenta contra el principio constitucional de que la dignidad del ser humano. Define el hostigamiento sexual como cualquier tipo de acercamiento sexual no deseado, requerimientos de favores sexuales y cualquier otra conducta verbal o física de naturaleza sexual. Todo patrono tiene el deber de mantener el centro de trabajo libre de hostigamiento sexual e intimidación y deberá exponer claramente su política contra el hostigamiento sexual</p> <p>La norma establece una sanción pecuniaria: la persona responsable de hostigamiento sexual en el empleo incurre en responsabilidad civil por una suma igual al doble del importe de los daños que el acto haya causado al empleado o aspirante de empleo</p>

Cuadro II.5 (conclusión)

País	Norma	Definiciones y alcance
Santa Lucía	Equality of Opportunity and Treatment in Employment and Occupation Act Chapter 16.14 (2000)	<p>Todo acto de acoso sexual contra un empleado, cometido por un empleador, gerente o co-empleado constituye un acto de discriminación en razón del sexo, y es considerado una ofensa</p> <p>Las personas culpables de acuerdo con esta legislación serán responsables del pago de una sanción pecuniaria</p> <p>Además, la persona agraviada tiene derecho a otros remedios que incluyen una indemnización por daños y perjuicios sufridos, la orden al empleador para que repare la contravención, incluyendo la obligación de volver a contratar al empleado/a acosado/a, aún cuando la posición ya se hubiera cubierto</p>
Uruguay	Ley 18.561 Acoso sexual (2009)	<p>El objeto de la ley es prevenir y sancionar el acoso sexual y proteger a sus víctimas, en tanto forma grave de discriminación y de desconocimiento del respeto a la dignidad de las personas que debe presidir las relaciones laborales y de docencia. Se aplica en el ámbito público y en el privado</p> <p>Se entiende por acoso sexual todo comportamiento de naturaleza sexual, realizado por persona de igual o distinto sexo, no deseado por la persona a la que va dirigido y cuyo rechazo le produzca o amenace con producirle un perjuicio en su situación laboral o en su relación docente, o que cree un ambiente de trabajo intimidatorio, hostil o humillante para quien lo recibe</p> <p>Un único incidente grave puede constituir acoso sexual</p> <p>El empleador es responsable por los actos de sus dependientes o de otra persona vinculada en tanto haya tenido conocimiento de su ocurrencia y no haya tomado medidas para corregirla</p> <p>Debe proteger la intimidad de las personas denunciantes o víctimas</p> <p>La denuncia se puede realizar en el ámbito de la empresa u organismo del Estado o ante la Inspección General del Trabajo</p> <p>La víctima, sin perjuicio de la denuncia administrativa y de la acción penal que pudiese corresponder, tendrá derecho a reclamar al responsable una indemnización por daño moral. Alternativamente, podrá considerarse indirectamente despedido/a, en cuyo caso el despido revestirá el carácter de abusivo y dará derecho a una indemnización especial</p>
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (2007 reformada en 2014)	<p>Define acoso sexual como la solicitud de cualquier acto o comportamiento de contenido sexual, para sí o para un tercero, o el procurar cualquier tipo de acercamiento sexual no deseado que realice un hombre previéndose de una situación de superioridad laboral, docente o análoga, o con ocasión de relaciones derivadas del ejercicio profesional, y con la amenaza expresa o tácita de causarle a la mujer un daño relacionado con las legítimas expectativas que ésta pueda tener en el ámbito de dicha relación</p> <p>Artículo 48. El que solicite a una mujer un acto o comportamiento de contenido sexual para sí o para un tercero o procure un acercamiento sexual no deseado, previéndose de una situación de superioridad laboral o docente o con ocasión de relaciones derivadas del ejercicio profesional, con la amenaza de causarle un daño relacionado con las legítimas expectativas que pueda tener en el ámbito de esa relación, será sancionado con prisión de 1 a 3 años</p> <p>Se dispone que quien resultare responsable de acoso sexual deberá indemnizar a la mujer víctima de violencia con una suma en dinero, relacionada con los daños causados</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de legislación del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe y relevamiento legislativo complementario.

Como puede verse de la revisión de las normas reseñadas, los ordenamientos legales en la región han optado por diferentes alternativas regulatorias.

En países como Argentina, donde no se han aprobado normas de alcance federal sobre el acoso sexual en el empleo, rigen normas de carácter administrativo que abordan el acoso sexual exclusivamente en el ámbito del empleo público y establecen sanciones disciplinarias para el acosador. En otros casos, se establecen normas civiles y laborales que establecen procedimientos y remedios específicos, aplicables tanto

para el empleo público como el empleo privado, como indemnizaciones agravadas (este es el caso, por ejemplo, de Uruguay y Costa Rica). En tercer lugar, otros países optan por la regulación penal, creando un delito específico de acoso sexual en el empleo (como en el caso de Ecuador, El Salvador y Honduras) que se combina con normas de otro tipo para acordar el pago de indemnizaciones económicas a la mujer agredida (como es el caso de Venezuela o Panamá, que regulan la violencia laboral dentro de las leyes de protección integral de las mujeres).

En otro orden, las legislaciones difieren en cuanto a la posibilidad de considerar el acoso sexual sólo causado por un varón en perjuicio de una mujer (como es el caso de Panamá y Venezuela, donde la conducta está regulada en la Ley de Protección Integral) o si es aplicable con independencia del sexo de la persona agresora y agredida (como en el caso de Belice, Santa Lucía o Uruguay).

Las regulaciones no requieren de la habitualidad en el comportamiento para encontrar configurada la situación de acoso en el empleo. Algunas regulaciones como la de Uruguay así lo establecen expresamente. Sin embargo, llama la atención disposiciones como en el caso de Costa Rica donde se establece que la denuncia falsa de hostigamiento sexual podría dar lugar a la configuración de la conducta de difamación, injuria o calumnia, regulada en el Código Penal. Es decir, en caso de no lograr probarse la situación de acoso sexual, la persona denunciante podría verse acusada de un delito penal de calumnia, difamación o injuria. Frente a las dificultades de prueba propias de este tipo de conductas, la amenaza de persecución penal puede operar como un fuerte desincentivo para denunciar el hostigamiento sexual.

Las legislaciones más recientes, ya sea porque se enmarcan en las leyes integrales de protección contra la violencia, o porque responden al enfoque que prioriza la obligación activa del empleador de garantizar un lugar de trabajo libre de hostilidad y violencia, describen con detalle las obligaciones de prevención a cargo de empleadores y de las autoridades competentes. En esa línea, cobran relevancia los protocolos de actuación aprobados por diversos organismos públicos para avanzar en las modalidades de su implementación.

En Uruguay, la aprobación de la Ley 18.561 de Acoso Sexual dio lugar a la elaboración y aprobación de una serie de protocolos de actuación de los diversos organismos públicos³³. De los avances da cuenta el reciente informe del Comité de la CEDAW³⁴:

190. A partir de la Ley N° 18.561 de Acoso Sexual se fiscalizan y atienden denuncias recibidas en la Inspección General del Trabajo y Seguridad Social (IGTSS). Inmujeres desarrolla programas de capacitación a inspectores/as, abogados/as y funcionariado de dicha institución a efectos de la mejora de su implementación. En las sedes de justicia del trabajo los procesos han sido abreviados por ley N° 18.572 de 13/9/09, que funciona como un procedimiento sumarísimo para la reparación de daño moral en caso de acoso sexual laboral creado casi conjuntamente por ley N° 18.561 de 11/9/09. Existe un proceso similar a la acción de amparo para indemnizar a las víctimas de acoso sexual en el trabajo (Ley N° 18.561 de 11/9/09) (Del informe de la CEDAW a la República de Uruguay).

Las normas vigentes en Uruguay permiten a las personas que han sufrido acoso sexual la alternativa entre denunciar frente a la empresa o empleador (para que realice la investigación y determine la sanción, en su caso), o realizar la denuncia ante la Inspección General de Trabajo y Seguridad Social (IGTSS) para que sea un organismo público el encargado de llevar adelante la investigación. Frente a la resolución del planteo, la víctima tiene derecho a reclamar una indemnización por daño moral o puede considerarse indirectamente despedida, en cuyo caso tiene derecho a recibir una compensación especial de seis meses que se suma a la indemnización regular por despido. Además, se puede intimar a la empresa (o empleador) a tomar medidas de prevención y difusión contra el acoso sexual, cuyo incumplimiento también es pasible de sanciones.

³³ Por caso, la Intendencia de Montevideo aprobó un Protocolo de Actuación en Acoso Sexual Laboral elaborado por un grupo de trabajo conformado en el marco de las acciones desarrolladas por la Comisión de Equidad y Género de la comuna. También se aprobó el Protocolo de Actuación de situaciones de acoso sexual en funcionarios/as y personal del Ministerio del Interior, que incluye medidas de reparación y acciones de prevención.

³⁴ CEDAW/C/URY/8-9, del 2 de marzo de 2015.

En todo caso, es un desafío mayor garantizar a las personas afectadas por el acoso sexual la transformación del lugar de empleo en un ambiente seguro y libre de violencia y discriminación, en particular si optan por la continuidad en la relación laboral. Para abordarlo, las normas en Uruguay buscan proteger tanto a la persona afectada como a quienes hubieran actuado como testigos, prohibiendo su despido o sanción por arte del empleador por un plazo de 180 días posterior a la realización de la denuncia.

Recuadro II.4
Reparaciones con perspectiva de género en casos de acoso sexual. Uruguay.

En la medida en que la reparación está relacionada con la reconstrucción de una base justa, en clave de equidad de género, no basta con analizar solo qué se hace por las víctimas, sino también en considerar que capacidad pueden tener dichos esfuerzos reparadores para subvertir (en lugar de reforzar) las desigualdades de género preexistentes. Por lo tanto, resulta imperioso destacar algunos elementos inherentes a la situación de acoso sexual, a saber:

- Considerar explícitamente el potencial efecto estigmatizante de las circunstancias denunciadas.
- Considerar explícitamente el potencial efecto estigmatizante de las medidas de reparación.
- Considerar explícitamente el potencial efecto transformador de las medidas compensatorias.

A modo meramente enunciativo se considera una reparación con perspectiva de género:

- a) La recomposición de la carrera funcional de la víctima.
- b) Eliminación de las sanciones impuestas durante el período en el cual se padeció acoso sexual y que fueron consecuencia directa del acoso.
- c) Eliminación como demérito de los partes médicos y licencias médicas que fueron consecuencia de la situación de acoso sufrida.
- d) Eliminación de las notas de concepto negativo que surgieron a raíz de la situación de acoso, las cuales incidieron en su calificación laboral.

Fuente: Protocolo de Actuación de situaciones de acoso sexual en funcionarios/as y personal del Ministerio del Interior (2012).

Son pocas las investigaciones empíricas que han avanzado en la evaluación de la legislación aprobada en los últimos años. En Chile un estudio de la Dirección del Trabajo se propuso analizar diferentes aspectos del acoso sexual en el ámbito laboral a partir del análisis de informes de fiscalización realizados durante el año 2007 por la Unidad de Defensa de los Derechos Fundamentales y la Libertad Sindical, a dos años de la sanción de la ley³⁵. El relevamiento de casos permitió una caracterización de las personas afectadas, de quiénes denuncian, las medidas de protección que se aplican y la pertinencia de esas medidas frente a las dificultades para constatar la existencia del acoso sexual denunciado. De una muestra de 154 denuncias investigadas, la gran mayoría (96,8%) fueron interpuestas por víctimas mujeres, donde el 80% de los casos se refería a contextos de asimetría de poder entre la persona denunciada y la denunciante³⁶. Los resultados del estudio son preocupantes en tanto constatan que en la mayoría de los casos se dio crédito a la palabra del acosador, lo que implicó que en el 45% de los casos la denuncia resultara en la pérdida del empleo por parte de la denunciante³⁷, ya sea por despido, renuncia o abandono del trabajo. Los efectos negativos de esta situación se extienden más allá del caso particular en la medida en que refuerzan un mensaje de impunidad frente a la poca efectividad de la denuncia y refuerzan la generación de un ambiente hostil en el empleo.

De acuerdo con el relevamiento de casos efectuado por la Dirección del Trabajo de Chile, solo en el 42% de los casos se tomó alguna medida de resguardo. Sin embargo, las personas destinatarias de las medidas fueron en mayor medida las denunciantes (40 casos) y en menor medida a la persona denunciada (33 casos). Entre las medidas adoptadas por las empresas se incluyen el cambio de puesto de trabajo en función de los afectados, la modificación de la jornada de trabajo, el permiso de ausencia con goce de remuneraciones por

³⁵ Esta es la entidad encargada de investigar las denuncias que se plantean ante la Dirección Regional Metropolitana del Trabajo.

³⁶ En un 23% de los casos el denunciado era el empleador, y en el 57% de los casos era un superior jerárquico.

³⁷ Las consecuencias adversas para la mujer denunciante van más allá de la pérdida del empleo y se extienden al impacto negativo en su salud física y mental.

parte de la persona acosada mientras se sustancia la investigación, el traslado de local, tarea o sucursal (ya sea de la persona denunciada o de la persona acosada). Algunos factores dificultan la adopción de medidas de protección: la renuncia de una de las partes (denunciada o denunciante), o el hecho de que la persona denunciada sea el mismo empleador³⁸.

El impacto estructural del acoso sexual en el empleo, las denuncias y sus resultados también quedan en evidencia en el estudio realizado en Chile. La principal medida de resguardo utilizada por las empresas consiste en trasladar a la persona que realiza la denuncia (25%) de los casos, seguida por la misma medida para la persona acosadora (18%) de los casos. Estas medidas tienen un impacto negativo en la persona denunciante ya que su traslado puede significar la vulneración de sus condiciones de empleo, agregando tiempo de traslado y dificultando su cotidianidad laboral de modo tal que terminan renunciando al empleo. El traslado de la trabajadora también genera el conocimiento público de la situación de acoso, lo que implica una nueva forma de menoscabo a su dignidad.

Entre los principales hallazgos del estudio se destaca que la mayoría de las denuncias de acoso sexual no logra ser constatada al finalizar la investigación, principalmente porque los testimonios obtenidos son considerados insuficientes en cuanto a la cantidad y calidad de información que comparten; porque se requiere indagar otros medios de prueba que sobrepasan las posibilidades fiscalizadoras de la Dirección de Trabajo; o porque la mujer denunciante abandona el empleo antes de que se concluya la investigación. La proporción de casos efectivamente constatados no varía de un modo significativo según si la investigación hubiera sido realizada por la propia empresa (una potestad que habilita la ley a las compañías que cuentan con un Reglamento Interno) o si la realiza la Dirección de Trabajo.

El estudio concluye que es imperioso que tanto la Dirección del Trabajo como las empresas destinen esfuerzos considerables a procesos de formación sistemáticos y colectivos, para varones y mujeres, acerca de la ley, su alcance, los espacios donde recurrir, explicitando las dificultades más recurrentes en las que se apoyan los acosadores para garantizar su impunidad. Además, se propone la formación especializada de fiscalizadores, con capacidad para ir más allá de los aspectos evidentes de las denuncias, que deberán contar con instrumentos para profundizar sus indagaciones. A esto se une la necesidad de destinar recursos a la implementación de un sistema de seguimiento para el cumplimiento de las sanciones que pudieran corresponder, donde las organizaciones sindicales cumplen un rol fundamental en los mecanismos de apoyo que puedan brindar a las víctimas.

2. Acoso sexual en espacios educativos

La legislación aprobada en los países de la región para abordar el acoso sexual en espacios educativos sigue un modelo similar a la que rige para el acoso sexual en ámbitos laborales. Tan es así, que en muchos casos se trata de las mismas normas aplicables en los dos supuestos. De acuerdo con las normas relevadas de 11 países, en 10 de los casos se trata de la misma regulación que se aplica a ambos supuestos de acoso sexual. A diferencia de los países en los que la regulación se encuentra enmarcada en las normas integrales de protección contra la violencia hacia las mujeres (el Estado Plurinacional de Bolivia, México, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela), en los restantes 7 países estudiados la protección contra el acoso sexual en ámbitos educativos se aplica a ambos sexos.

De la mano de la creciente sensibilidad sobre formas menos evidentes de la violencia contra las mujeres, movimientos de estudiantes comenzaron a impulsar en los últimos años campañas creativas y de gran visibilidad contra el acoso sexual en ámbitos educativos. La información disponible en diversos países muestra que las instituciones de enseñanza universitaria puede ser un escenario hostil para las mujeres, donde hay un grado elevado de tolerancia a conductas que pueden caracterizarse como de acoso sexual tanto por parte de las propias víctimas como por parte del medio en el que se produce. Así, la ausencia de denuncias planteadas por las personas agredidas puede obedecer a múltiples razones, entre ellas, porque no consideran que la situación vivida constituya acoso sexual, porque no encuentran mecanismos adecuados para formalizar la denuncia o porque creen que la denuncia empeorará su situación.

³⁸ El estudio señala que en las empresas pequeñas en la mayoría de los casos es el empleador quien acosa (71,4%), lo que hace más difícil la situación ya que no es posible aplicar medidas de resguardo y la única opción de la persona acosada es la renuncia al trabajo o aceptar el despido.

Cuadro II.6
Legislación de acoso sexual en ámbitos educativos en relación con la legislación de acoso sexual laboral (11 países)

País	Legislación	En el empleo	En espacios educativos	Aplicación	
				Ambos sexos	Solo mujeres
Belice	Protection Against Sexual Harassment	•	•	•	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley 348 de Protección Integral (2013)	•	•		•
Costa Rica	Ley 8804 (modificatoria de la Ley 7446) (2010)	•	•	•	
Ecuador	Código Penal	•	•	•	
El Salvador	Código Penal	•	•	•	
México	Ley General de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia (2007)	•	•		•
Panamá	Ley de Protección integral contra la violencia	•	•		•
Perú	Ley 27.942 de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual Ley de protección contra la violencia hacia las mujeres y grupo familiar (2015)	•	•	•	
Puerto Rico	Ley 3 (1998)		•	•	
Uruguay	Ley 18.561 Acoso sexual (2009)	•	•	•	
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (2007 reformada 2014)	•	•		•

Fuente: Elaboración propia sobre la base de leyes nacionales en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Algunos estudios realizados en universidades públicas o privadas de la región han comenzado a evidenciar las situaciones de acoso, caracterizando las conductas e identificando cuáles de estas situaciones son percibidas por las mujeres como inapropiadas, un aspecto clave para tener una noción real de la dimensión del fenómeno. Estudios de este tipo se han realizado en Ecuador, Colombia y Perú.

En la Universidad del Azuay, en Ecuador, se llevó a cabo una investigación sobre la frecuencia del acoso sexual de perpetrado por docentes hacia los/as estudiantes sobre la base de 325 estudiantes (Crespo Andrade, 2010). En esta investigación se tuvo en cuenta la forma en que alumnos y alumnas percibían las conductas que se les detallaban, diferenciando si consideraban que constituía o no acoso sexual. De acuerdo con la indagación realizada, se concluyó que las siguientes conductas son consideradas acoso sexual por la mayoría de los/as estudiantes: comentarios relativos al cuerpo de un(a) estudiante dichos por un profesor(a) dentro del aula; comentarios por parte del docente acerca de la vida sexual de un(a) estudiante; miradas del profesor(a) al cuerpo de un(a) estudiante; exhibición de objetos o dibujos sexualmente sugestivos por parte del profesor(a); propuestas del profesor(a) para tener una cita romántica (salir) con un(a) estudiante; caricias físicas del profesor(a) al estudiante; llamadas telefónicas o cartas del docente que insinúen invitaciones amorosas o sexuales; que el docente sujete, arrincone y obligue a tener contacto físico no deseado; propuestas del profesor(a) para tener relaciones sexuales con un(a) estudiante; utilización por parte del profesor(a) de chantajes (por ejemplo con notas) para obtener favores sexuales de un (a) estudiante.

Por otro lado, un estudio llevado a cabo en el año 2007 sobre estudiantes de la Universidad de Caldas, Colombia (Moreno Cubillos, *et. al*, 2007) mostró que el 18,4% de un total de 298 personas encuestadas informaron la existencia de uno o más eventos violentos (acoso sexual y/o violación) durante su vida universitaria: 84 casos de acoso sexual y 8 casos de violación. El acoso más frecuente referido (en el 34,8% de los casos) fue el considerado “leve o verbal” (tales como comentarios jocosos,

conversaciones de contenido sexual, miradas o gestos lascivos, muecas). Asimismo, los resultados de la encuesta indicaron que casi en el 70% de los casos, las situaciones de acoso tuvieron lugar en los dos primeros años de cursada. Asimismo, en el 26,1% de los casos el agresor fue identificado como profesor y en sólo dos del total de los casos la persona agresora era de sexo femenino.

Un estudio similar realizado en la Universidad de Manizales de Colombia en el año 2008, reveló que la frecuencia del acoso sexual es de 6,8% y se concentra en los primeros dos años de transcurso de la carrera universitaria (Castaño Castrillón, *et. al*, 2010). Sin embargo, sólo el 7,1% de los casos fueron denunciados.

Recuadro II.5 **La UNESCO se pronuncia contra la violencia de género en ámbitos educativos**

Expresando preocupación en particular por el hecho de que las niñas son las primeras víctimas de esta violencia, debido a los estereotipos de género y a las desigualdades de poder existentes en todas nuestras sociedades.

Observando que esta violencia, con frecuencia tolerada y alimentada por las mismas instituciones que deben luchar contra ella, en muchos casos queda sin denunciar ni castigar debido al miedo de las víctimas a ser estigmatizadas, pese a que este fenómeno está creciendo de manera alarmante y afecta en mayor medida a los niños que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad (...).

Considerando que las limitadas capacidades de los agentes de la educación en materia de género y educación de las niñas, la falta de conocimientos, indicadores y datos suficientes sobre un fenómeno considerado tabú y la ausencia de coordinación para fortalecer las estrategias y las medidas que deben adoptarse impiden abordar de manera eficiente la dimensión de la violencia de género en las políticas y los sistemas educativos.

Alienta a los gobiernos de los Estados Miembros a que adopten políticas y planes de acción nacionales ...que comprendan medidas como: la elaboración o el fortalecimiento de marcos legales, de reglamentos internos y de códigos de conducta oficiales que permitan acabar con la impunidad de que gozan los autores de las violencias;... la introducción de mecanismos de acopio de datos, de denuncia, de registro y de seguimiento de esas violencias fundadas en el género, tanto en la escuela como fuera de ella, mediante una coordinación intersectorial, a fin de evaluar los resultados de las distintas actividades de prevención de esas violencias.

Fuente: Declaración del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, adoptado en la 196 Reunión, abril de 2015. Aprender sin miedo: prevenir la violencia de género en el entorno escolar y luchar contra ella.

En forma más reciente, en Perú se llevó a cabo un estudio exploratorio para indagar la prevalencia, las características y percepciones sobre el hostigamiento sexual en mujeres y varones universitarios (Bardales, 2012). De acuerdo con este estudio, realizado en 2010, el 46,8% de estudiantes (mujeres y varones) encuestados piensan que el hostigamiento sexual se da porque uno lo permite; es decir, que consideran que la persona víctima tiene responsabilidad en los hechos: se piensa que la víctima genera, busca o permite el acoso. El grado de acuerdo con la idea de la responsabilidad de la víctima se muestra más extendido entre los varones (35%) que entre las mujeres (42%). Sin embargo, frente al hecho de la denuncia, casi el 97% de las personas encuestadas muestra una actitud de confianza hacia la persona denunciante, sin creer que la denuncia es producto de la exageración. Antes de la realización de la encuesta, el 60% de las personas encuestadas no había recibido información sobre acoso sexual. De acuerdo con la indagación, 3 de cada 10 respondientes, entre mujeres y varones, fueron víctima de hostigamiento sexual alguna vez en su vida, en un 60% de los casos, la víctima era una mujer. Entre las manifestaciones de hostigamiento sexual experimentadas por el alumnado encuestado, se mencionaron los comentarios sobre alguna parte de su cuerpo (en el 45% de los casos); el contacto físico (en el 40% de las menciones); los comentarios sexuales (en un 39%), y los correos electrónicos acosadores (en un 29% de las respuestas). Sin embargo, de las personas que sufrieron acoso sexual solo el 55% comentó la situación con alguien, en la mayoría de los casos con una persona amiga o familiar, ya que no le dieron importancia (54% de las respuestas) o sintieron temor o vergüenza (19%).

Las investigaciones empíricas para conocer la dimensión del problema del acoso sexual en espacios educativos son escasas, aún en el ámbito universitario. Sin embargo, a partir de las campañas promovidas por estudiantes de diversas casas de estudio, los testimonios que muestran actos cotidianos de acoso sexual por parte de profesores, personal y pares, son tan numerosos como naturalizados³⁹. Se trata de conductas que pocas veces son formalmente denunciadas y aún menos resueltas por aplicación de procedimientos eficaces. Por lo tanto, se reconoce que un primer paso indispensable en las políticas para abordar el acoso sexual en ámbitos educativos en general y espacios universitarios en particular, requiere difundir en forma sostenida información que permita a la comunidad educativa (directivos, docentes, personal no docente, estudiantes) deconstruir la naturalización de ciertas prácticas de abuso de poder con connotaciones sexuales, que contribuyen a generar un espacio hostil de estudio para la comunidad educativa.

3. Acoso sexual en espacios públicos

Si la información sobre acoso sexual en ámbitos laborales y educativos es escasa, la que se produce en espacios públicos, incluyendo medios de transporte, es apenas incipiente. No porque no se registren numerosas experiencias de acoso sexual en la vía pública y en el transporte. Por el contrario, la masividad de su práctica ha generado interesantes iniciativas desde la sociedad civil y referentes sociales como la impulsada en México para que, con el *hashtag* #MiPrimerAcoso, las mujeres pusieran voz al relato de la primer situación de acoso sexual que hubieran vivido en sus vidas. A los pocos días de su lanzamiento, el *hashtag* acumuló más de cien mil testimonios en la forma de tuit. En la ciudad de Lima, una campaña similar llama a detener los casos de acoso sexual callejero a partir de estrategias de investigación, comunicación e incidencia⁴⁰. En Bogotá, el problema de la violencia sexual y acoso en los medios de transporte se hizo visible como un tema relevante de la agenda pública cuando se divulgó a comienzos de 2014 la existencia de un sitio web que difundía videos e imágenes de acosos y abusos capturados por los mismos agresores (Rozas Balbotín y Salazar Arredondo, 2015:41).

Un estudio reciente reunió la información disponible a través de relevamientos llevados adelante con distintas metodologías y por diversos actores, en cuatro ciudades capitales de América Latina: Bogotá, México, Lima y Santiago de Chile (Rozas Balbotín y Salazar Arredondo, 2015).

En la ciudad de México, la Quinta Encuesta sobre violencia contra mujeres en el transporte público realizada en 2008 por iniciativa de la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, fue aplicada a una muestra representativa de usuarios y usuarias del transporte público en los tres Centros de Transferencia Multimodal más concurridos de la Ciudad de México: Indios Verdes, Pantitlán y Taxqueña. El estudio permitió actualizar la información sobre la dimensión del fenómeno del acoso sexual en el transporte público en la ciudad (Zermeño y Plácido, 2009), que se puede sintetizar en los siguientes datos:

- A lo largo de su vida, 9 de cada 10 mujeres han sufrido alguna de las formas de violencia sexual relevadas en la encuesta.
- En el último año, las experiencias de acoso o abuso en el transporte público alcanzó a 8 de cada 10 mujeres, de las cuales el 43% asegura haber padecido al menos cuatro experiencias de violencia durante ese año.
- La mayoría de las mujeres que sufren situaciones de acoso o abuso son jóvenes o adultas jóvenes.
- Cerca del 30% de las mujeres que vivió una situación de violencia refirieron haber sido amenazadas de ser objeto de un ataque sexual durante el transcurso del viaje en transporte público; mientras que el 15% de las mujeres señalaron haber sido perseguidas por hombres para atacarlas sexualmente.

³⁹ Un ejemplo muy interesante es la campaña “No es normal”, impulsada por universidades colombianas como la Universidad de Los Andes, la Universidad Javeriana, de Rosario y la Universidad del Externado de Colombia. Puede seguirse en <https://www.facebook.com/noesnormaluniandes/>.

⁴⁰ La campaña puede seguirse a través de la página de Facebook del proyecto “Paremos el acoso callejero” y el blog <https://paremoselacosocallejero.wordpress.com>.

- La mayoría de las mujeres violentadas no denuncian los ataques, desconfían de las autoridades y no las buscan para pedir auxilio o protección. Por el contrario, se defienden solas o generan estrategias para protegerse.

Según los estudios realizados en la ciudad de México, a lo largo de la vida los hombres han padecido en promedio 1,4 tipos diferentes de situaciones de violencia sexual en el transporte público, mientras que las mujeres han sufrido en promedio 4,4 tipos de agresiones. Al indagar sobre los últimos 12 meses la relación es similar: los varones vivieron en promedio 1,3 tipos de agresiones sexuales, mientras que las mujeres sufrieron 3,3 tipos de agresiones.

El fenómeno de la violencia sexual en el transporte público comenzó a estudiarse en otras ciudades. En Chile, un estudio exploratorio realizado por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) en 2012 se propuso medir la prevalencia del acoso y abuso sexual en lugares públicos y medios de transporte colectivo en las zonas urbanas de la región metropolitana de Santiago⁴¹. La indagación fue un primer acercamiento del fenómeno, con el objetivo de visibilizar y sensibilizar respecto a aquellas formas de agresión sexual que, consideradas aisladamente, aparecen como sutiles y casi imperceptibles pero que, analizadas en conjunto, dejan entrever las dinámicas cotidianas que “constituyen una barrera para la libertad de las mujeres en la ciudad” (SERNAM, 2012:5).

En Perú, el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú realizó un estudio en marzo de 2013, que aborda no solo el acoso en el transporte público sino el acoso callejero en términos más amplios (Macassi, 2013). Allí se documentó que el grupo de mujeres más afectado por la violencia en espacios públicos son las jóvenes (entre 18 y 29 años), y que a nivel nacional 7 de cada 10 mujeres entrevistadas en ese grupo de edad declaró haber sufrido al menos una modalidad de acoso sexual callejero en los últimos seis meses. En la región Metropolitana de Lima, esa relación aumenta a 9 de cada 10 mujeres. De acuerdo con este relevamiento, la conducta de acoso más frecuente es la de recibir miradas persistentes (62,3% entre las mujeres de 18 a 29 años, y 38,1% en las mujeres de entre 30 y 44 años). Entre las mujeres más jóvenes, el 23,2% fueron sometidas a roces incómodos y el 8,2% fue tocada o manoseada sin su consentimiento. Otras conductas naturalizadas socialmente como los silbidos, miradas incómodas y ruidos de besos afecta también a mujeres de mayor edad (45 años o más), aunque entre las mujeres más jóvenes estas acciones afectan al 50% de las mujeres.

El acoso sexual en el transporte y en los espacios públicos tiene un fuerte impacto en las posibilidades de las mujeres de desarrollarse con libertad, ya que limita el ejercicio de otros derechos y restringe de un modo cotidiano sus oportunidades de desarrollo.

"El temor de las mujeres a transitar libremente por la ciudad produce una suerte de "extrañamiento" respecto del espacio en que circulan, al uso y disfrute del mismo. En tales circunstancias, algunas mujeres desarrollan estrategias individuales o colectivas que les permiten superar los obstáculos para usar las ciudades y participar de la vida social, laboral o política. En otros casos, simplemente se produce un proceso de retramiento del espacio público, el cual se vive como amenazante, llegando incluso hasta el abandono del mismo, con el consiguiente empobrecimiento personal y social" (Falú, 2009).

La extensión del fenómeno de la violencia sexual y el acoso en espacios públicos representado en experiencias cotidianas determinó algunas respuestas desde la formulación de políticas públicas de transporte. El estudio de Rozas Balbotín y Salazar Arredondo (2015) documentó las experiencias implementadas en las ciudades de Bogotá, México, Lima y Santiago de Chile, señalando sus características y extensión. En ocasiones, se trata de estrategias dirigidas al "autocuidado de la mujer"⁴² recurriendo a estrategias que proponen la creación de espacios separados para mujeres⁴³ y mecanismos

⁴¹ Se realizaron entrevistas telefónicas a una muestra de 1284 personas (40% varones y 60% mujeres) de entre 18 y 65 años, que viven en zonas urbanas de la región metropolitana.

⁴² Como en el caso de la campaña contra el maltrato y el abuso de las mujeres en el transporte público conocida como "Una rosa no se roza", implementada en Bogotá, que insta a las mujeres a cuidar su vestimenta, los horarios y modos en que usan el transporte público.

⁴³ Como las unidades diferenciadas y exclusivas para mujeres, en la red de transporte de pasajes, el metrobus y el trolebús, en la Ciudad de México.

de vigilancia activa que, sin embargo, no necesariamente se inscriben en el marco de una política más amplia dirigida a abordar el problema estructural que le da origen. Según el relevamiento de Rozas Balbotín y Salazar Arredondo (2015), hay evaluaciones críticas de los programas implementados en la Ciudad de México, en tanto que no han logrado disminuir las situaciones de acoso y violencia sexual, pero sí han disminuido la cantidad de denuncias. Sin embargo, otras evaluaciones referidas señalan que se trata de iniciativas valoradas por las mujeres.

Para dar respuesta a la demanda social por la extensión del fenómeno, Perú sancionó en marzo de 2015 la Ley 30.314 para Prevenir y Sancionar el Acoso Sexual en Espacios Públicos. Esta norma define el acoso sexual en espacios públicos como la “conducta física o verbal, de naturaleza o connotación sexual, realizada por una o mas personas en contra de otra u otras, quienes no desean o rechazan estas conductas por considerar que afectan su dignidad , sus derechos fundamentales como la libertad, la integridad y el libre tránsito, creando en ellas intimidación, hostilidad, degradación, humillación o un ambiente ofensivo en los espacios públicos”.

Es llamativo que la definición parece incluir la condición del rechazo por parte de las víctimas para que se considere configurada la situación de acoso sexual. Esta calificación de la conducta de la persona agredida podría eventualmente generar dificultades en la aplicación de la norma en la medida en que se interprete en el sentido de requerir cierta oposición o reacción activa por parte de ésta. En ese sentido, al establecer los elementos para que se configure el acto de acoso sexual en espacios públicos, se requiere que se trate de un acto de naturaleza o connotación sexual en el que se registre el rechazo expreso del acto de naturaleza o connotación sexual por parte de la víctima, salvo que las circunstancias del caso le impidan expresarlo o se traten de menores de edad.

La ley establece las conductas que constituyen acoso sexual en espacios públicos: actos de naturaleza sexual, verbal o gestual, comentarios e insinuaciones de carácter sexual, gestos obscenos que resulten insoportables, hostiles, humillantes u ofensivos, tocamientos indebidos, roces corporales, frotamientos contra el cuerpo o masturbación en el transporte o lugares públicos, exhibicionismo o mostrar los genitales en el transporte o lugares públicos.

Además, la norma establece un mecanismo de denuncias y sanciones contra quienes cometan actos de acoso sexual callejero contra mujeres, adolescentes y niños/as, enfrentando penas de entre 3 y 12 años. Sin embargo, la aplicación del capítulo referido a las penas fue dejada en suspenso sujeto a la revisión integral de la legislación penal. Sin perjuicio de ello, en julio de 2016 la Dirección Ejecutiva del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables del Perú aprobó el Protocolo de los Centros de Emergencia Mujer para la Atención de Casos de Acoso Sexual en Espacios Públicos, en el marco del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (Resolución 032-2016-MIMP-PNCVES-DE) que clarifica el enfoque, principios y objetivos que deben encuadrar el trabajo de acompañamiento y atención de las mujeres que sufren acoso sexual en espacios públicos.

En los espacios públicos las políticas dirigidas a la prevención y erradicación de las distintas formas de violencia contra las mujeres enfrentan un desafío particular. Se trata de desafiar prácticas tan extendidas y arraigadas como naturalizadas, por mujeres y varones. Las campañas de difusión general deberán marcar el ritmo para desnaturalizar estas prácticas, problematizar las diferencias de género en el uso del espacio público, de los modos de tomar la palabra y de transitar por las oportunidades de educación, empleo, en diversos ámbitos urbanos. Las regulaciones específicas podrán contribuir a ese proceso difundiendo y promoviendo la producción de información, estableciendo mecanismos de denuncia y sobre todo formas de reparación que respondan a las expectativas de las niñas, adolescentes y mujeres involucradas, al mismo tiempo que aporten a la transformación del problema estructural que le da origen.