

La Convención de Belém do Pará. Aportes y experiencias

POR **MARÍA INÉS TULA** (*)

Sumario: I. La Convención de Belém do Pará. Su importancia.- II. El contexto regional en la década de 1990. Los marcos normativos y los compromisos asumidos post Belém do Pará.- III. La violencia hacia las mujeres en la vida pública.- IV. La Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Política de Género.- V. A modo de reflexión final.- VI. Bibliografía.

I. La Convención de Belem do Pará. Su importancia

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres se firmó en la localidad de Belém do Pará (Brasil) y fue suscrita el 9 de junio de 1994 en el XXIV Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Este importante documento tomó el nombre del lugar donde se lograron los acuerdos para su aprobación y, por tanto, se la conoce con el nombre de Convención de Belem do Pará (Convención BP).

(*) Doctora en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Lic. en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Prof. asociada concursada, Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Autora de numerosas publicaciones nacionales e internacionales. Ha sido asesora legislativa en la Comisión de Reforma del Estado y Reforma Política, Senado, Provincia de Buenos Aires y Consultora en organizaciones de la sociedad civil y organismos nacionales de Argentina e internacionales como la Comisión Interamericana de la Mujer de la Organización de los Estados Americanos (CIM-OEA), IDEA Internacional, ONU Mujeres, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA.

¿Por qué la consideramos importante?

Porque sentó las bases para el abordaje de la violencia contra las mujeres en el marco jurídico internacional. Primero, porque reconoce que su existencia es multidimensional y ocurre –a su vez– en todos los ámbitos; segundo, porque señala la obligación para los estados firmantes de garantizar una vida libre de violencia. De este modo, la violencia hacia las mujeres tuvo una definición propia y cobró visibilidad internacional al ocupar un lugar en la agenda de la política regional.

Como todo gran logro, la aprobación de la Convención BP fue el fruto de múltiples esfuerzos colectivos. En este sentido, cabe destacar la estrategia de cooperación utilizada para alcanzar amplios y sólidos consensos que concluyeron en un gran acuerdo regional. Participaron de los diversos diagnósticos, análisis y negociaciones varias organizaciones internacionales como Naciones Unidas, y también de la sociedad civil, además de expertas y mujeres activistas. Se planificó un proceso de diálogo abierto y transparente, no privado y sin documentos restringidos. Esta iniciativa buscó llegar a lo más alto de las instancias decisorias de la OEA para lograr su acompañamiento y luego su aprobación.

Así, en 1989 la entonces presidenta de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), Milagro Azcúnaga de Meléndez, anunció en una reunión de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas (CSW, por sus siglas en inglés), que la CIM había detectado un vacío en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujeres (CEDAW), en cuanto a que este instrumento no abordaba específicamente la violencia contra las mujeres y las niñas. Aunque el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres de la CEDAW había formulado ya dos Recomendaciones Generales (RG), la RG 12 (de 1989) y la RG 19 (de 1992) tituladas “La violencia contra la mujer” y donde incluían la necesidad de proteger a las mujeres contra todo tipo de violencia, para aquel entonces, estas RG advertían que los informes presentados por los Estados-parte ante el Comité de la CEDAW no siempre reflejaban de manera apropiada la estrecha relación entre la discriminación, la violencia, las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres. Entonces, se exigió a los países a que adoptaran medidas para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres.

Por esta razón, resultaba necesario emprender una campaña regional que tuviera como propósito adoptar un documento en el que se abordara el tema integralmente haciendo foco tanto en la violencia contra las mujeres como su especificidad. No solamente con medidas tendientes a contrarrestarla, sino también a identificar, diseñar e incluir acciones de impacto para que la violencia pudiera ser completamente erradicada.

Hacia octubre de 1990, la CIM adoptó la “Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer” sobre la base de una serie de consultas regionales. En 1991, la Asamblea General de la OEA aprobó la resolución AG/RES. 1128 (XXI-0/91) “Protección de la Mujer contra la Violencia”, mediante la cual se resolvió apoyar la iniciativa de la CIM de elaborar un anteproyecto de convención interamericana para la erradicación de la violencia contra las mujeres y frenar el crecimiento de las creencias y estereotipos culturales que acentúan la desigualdad y una mayor violencia (Poole, 2013).

En 1994 se convocó a una Asamblea Extraordinaria en Belém do Pará para considerar el proyecto de convención. El texto fue aprobado por votación nominal con 19 países a favor y dos abstenciones y se decidió por aclamación remitirlo a la Asamblea General de la OEA. Durante la Asamblea, ocho países firmaron la Convención de BP dando inicio al proceso de ratificación y entrada en vigor.

Esta aprobación significó un importante impulso en la expansión de los derechos de las mujeres porque no se usó lenguaje neutro, sino que determinó quiénes son las víctimas que requieren protección. Los 25 artículos ordenados en 5 capítulos reconocen a la violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Asimismo, centra su argumento en que la violencia contra las mujeres es la manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y varones. También propone mecanismos de protección y defensa juntamente con la elaboración de políticas de prevención y sanción.

En 2001, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aplicó por primera vez la Convención BP en el caso “María da Penha *vs.* Brasil”, abriendo un camino a la jurisdicción internacional. Allí estableció la responsabilidad del Estado y su falta de efectividad para prevenir y sancionar la violencia doméstica sufrida por María da Penha cuando su cónyuge intentó matarla en dos ocasiones (Informe 54/01, del 16 de abril de 2001. Caso 12.051). La impunidad llevó más de 20 años de proceso judicial para

establecer la responsabilidad penal del agresor por las tentativas de homicidio y se consideró un acto de tolerancia por parte del Estado frente a la violencia sufrida por la víctima.

Con el fin de que la Convención BP tuviera cumplimiento efectivo, se creó en 2004 el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) cuyo objetivo es efectuar una evaluación permanente sobre los avances que tienen los Estados parte de la Convención y alertar sobre los obstáculos, y los retrocesos observados. A través de los informes enviados por los distintos países, el MESECVI evalúa y señala cuáles son los retos y desafíos que aún persisten en materia de violencia contra las mujeres.

En 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió una sentencia considerada histórica, ya que, por primera vez, un tribunal internacional de derechos humanos abordó un caso de violencia aplicando el enfoque de género según los estándares de la Convención BP. El caso del penal “Miguel Castro Castro *vs.* Perú”, sentencia del 25 de noviembre de 2006, Serie C160, abrió un camino en relación con los derechos de las mujeres ante el sistema interamericano, permitiendo que nuevas víctimas encuentren justicia ante la CIDH bajo la Convención de BP. Allí se declaró el incumplimiento del artículo 7º inciso b) de la Convención de BP, que establece expresamente la obligación de los Estados-Parte de “actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer”. Los hechos de este caso se desarrollaron en Perú entre el 6 y 9 de mayo de 1992 durante un conflicto armado cuando se ejecutó un operativo denominado “Mudanza 1”. Su finalidad era el traslado de aproximadamente 90 mujeres reclusas en el centro penal Miguel Castro Castro a centros penitenciarios femeninos. El operativo fue muy cruento y terminó con maltrato, torturas y muertes de mujeres (Feria Tinta, 2007).

Posteriormente, otro caso emblemático fue “González y otras *vs.* México” (más conocido como “Campo Algodonero”), sentencia del 16 noviembre de 2009, serie C205, donde se condenó al Estado mexicano por los homicidios de tres jóvenes mujeres, aun cuando no se probó que hayan sido cometidos por agentes estatales, sino en el contexto de un patrón de violencia que, se probó, existía –y sigue existiendo– en Ciudad Juárez.

En definitiva, este tratado interamericano de derechos humanos ha dado pauta para la adopción de leyes y políticas sobre prevención, erradicación y sanción de la violencia contra las mujeres en los Estados parte firmantes de la

Convención. Incluso su alcance ha sido extensivo a la formulación de planes nacionales, organización de campañas e implementación de protocolos y de servicios de atención, entre otras iniciativas; y ha sido un aporte significativo al fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

II. El contexto regional en la década de 1990. Los marcos normativos y los compromisos asumidos post Belém do Pará

La Convención BP sostiene que la violencia contra las mujeres es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre varones y mujeres, constituye una violación a los derechos humanos y, por lo tanto, una ofensa a la dignidad humana. Señala, además, que la violencia contra las mujeres trasciende todos los sectores de la sociedad, independientemente de la clase, raza o grupo étnico, nivel educativo y/o de ingresos, cultura, edad, religión. Por lo tanto, su eliminación resulta imprescindible para el desarrollo de las mujeres, dado que, su existencia impide y anula el ejercicio de sus derechos.

El derecho a una vida libre de violencia debe darse tanto en el ámbito público como en el ámbito privado (artículo 3º, Convención BP). Incluye, entre otros, a) el derecho a la no discriminación y b) el derecho a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación (artículo 6º, Convención BP).

Los estándares promovidos por la Convención BP se convirtieron en una influencia muy importante en todos los debates regionales posteriores relativos a cómo avanzar con la agenda de la igualdad de género y cómo la violencia hacia las mujeres continúa siendo un obstáculo y un desafío a superar.

En efecto, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, organizada por las Naciones Unidas, marcó otro importante hito en la agenda mundial por la igualdad de género y la no violencia contra las mujeres. Celebrada en 1995 en la ciudad china de Beijing, la Declaración y Plataforma de Acción que adoptaron de forma unánime 189 países constituyó un motor para el empoderamiento de las mujeres en los últimos veinticinco años. En Beijing se introdujeron varios objetivos estratégicos y medidas para avanzar en un mayor progreso de las mujeres centrándose en doce esferas de vital preocupación.

Una de ellas fue la violencia contra las mujeres (1), cuyos objetivos estratégicos consensuados fueron: 1) tomar medidas integradas para prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres; 2) estudiar las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres y la efectividad de las medidas preventivas y 3) eliminar la prostitución y trata de mujeres y ayudar a sus víctimas.

Esta postura fue respaldada en 2000 cuando se convalidaron los ocho propósitos que constituyen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y que en su punto 3 proyecta avanzar en la igualdad entre los géneros y la autonomía de las mujeres a partir de su empoderamiento.

Tiempo después, en la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se firmó el Consenso de Quito (2007). Allí se confirmaron todos los acuerdos internacionales previos y se avanzó en la necesidad de establecer la paridad entre los géneros como meta de las democracias y en adoptar medidas que contribuyan a la eliminación de todas las formas de violencia y sus manifestaciones contra las mujeres. También, en la exclusión de medidas unilaterales contrarias al derecho internacional cuyas consecuencias negativas recaen fundamentalmente sobre las mujeres, niñas y adolescentes. En 2010, durante la XI Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe –desarrollada en Brasil– se ratificó el Consenso de Quito y su plena vigencia.

Estos grandes acuerdos internacionales advirtieron, una vez más, sobre la desigualdad vigente y en la necesidad de redoblar los esfuerzos para eliminarla. Entre las diversas estrategias alentadas para combatir la discriminación –que acentúa la desigualdad– están las acciones afirmativas que se aplicaron centralmente al ámbito político y electoral a través de cuotas o cupos legales de género.

Las acciones afirmativas se promovieron y aplicaron en concordancia con el artículo 4º de la Convención BP, cuando sostiene que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos. Más específicamente el inciso j), que señala el derecho a

(1) Las otras esferas incluyeron los siguientes ejes: Medio ambiente, Ejercicio del Poder y Toma de Decisión, Niñas, Economía, Pobreza, Derechos Humanos, Salud, Educación, Conflictos armados, Mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres.

tener igualdad de acceso a las funciones públicas de un país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Frente a los acuerdos regionales alcanzados, la aplicación de las cuotas de género avanzó con mayor vigor en los países donde todavía se debatía su incorporación. De este modo, las legislaciones de los diferentes países de América Latina adoptaron leyes de cuotas de género como porcentajes mínimos de representación de mujeres. Estas medidas resultan *compensatorias* y *redistributivas* porque se orientan a revertir una situación de desigualdad en el ámbito público de los grupos que han sido históricamente marginados.

En 1991, Argentina fue el primer país en el mundo en sancionar una ley de cuotas de género para aumentar el acceso a la representación de las mujeres en el ámbito parlamentario nacional. Este mecanismo fue replicado posteriormente en otros países latinoamericanos como México (1996), Paraguay (1996), Costa Rica (1996) Bolivia (1997), Brasil (1997), Ecuador (1997), Panamá (1997), Perú (1997), República Dominicana (1997), Venezuela (1997)(2), Honduras (2000), Guyana (2000), Uruguay (2009), Colombia (2011), Haití (2011/2012), Nicaragua (2012), El Salvador (2013) y Chile (2015).

Así, las cuotas o cupos de género buscaron aumentar gradualmente la incorporación de las mujeres en vida político-electoral para 1) otorgarle iguales derechos *a ser candidatas* y *a ser votadas* como sus pares varones (ejercicio del derecho pasivo) y a 2) revertir la subrepresentación femenina en las diferentes instituciones públicas y/o lugares estratégicos de toma de decisión.

Los partidos políticos se convertían así en los principales vehículos para promover la inclusión de las mujeres en el ámbito político-electoral. Ante la escasa presencia y, mayoritariamente, inexistencia de cuotas partidarias que alentarán la incorporación de mujeres para cargos de decisión, las cuotas legales buscaron suplir esta falencia obligando a los partidos a cumplir con un mínimo porcentual de mujeres en las listas partidarias.

(2) En 2000 se eliminó de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación la cuota obligatoria de 30% para las mujeres, y en las posteriores reformas a Ley Orgánica de Procesos Electorales no se incluyó otra norma que exigiera a los partidos y garantice la paridad de género en los procesos electorales. No obstante, la limitada presencia de las mujeres postuladas y electas en los cargos de elección popular llevó al Consejo Nacional Electoral (CNE) a dictar cuatro resoluciones en 2005, 2008, 2010 y 2015 que incluyen la paridad de género, o bien, la fórmula mínima de 40% para las postulaciones y no mayor de 60% en aquellos casos que no sea posible aplicar la paridad.

Hacia 2007, la paridad cobró impulso con el Consenso de Quito. Su incorporación en las agendas de los organismos internacionales cobró relevancia cuando se consideró que la exclusión de las mujeres en los procesos de toma de decisiones representaba un obstáculo para los programas de paz y desarrollo. La paridad es entendida como una medida definitiva (y no ya transitoria ni correctiva como sucede con las cuotas de género) que busca garantizar el derecho a la igualdad a través de la integración equitativa de un 50% de candidaturas para cada género en forma secuencial y alternada (uno a uno) en las listas electorales. Ya son ocho países que incorporaron la paridad de géneros en sus legislaciones electorales: Ecuador (2008), Bolivia (2009), Costa Rica (2009), Nicaragua (2012), Honduras (2012), Panamá (2012), México (2014), Venezuela (2015) y Argentina (2017).

Tanto las cuotas de género (porcentajes mínimos) como la paridad (porcentajes equitativos) incrementaron el número de legisladoras entre 1991 y 2019. Sus efectos se perciben cuando se destaca a este continente como la primera región del mundo con más mujeres en sus parlamentos (Cámaras únicas o bajas) con 31,7% seguida por Europa con 30,1% (IPU, 2020)(3).

Sin embargo, los partidos políticos no han sido grandes aliados en la promoción de las carreras políticas de las mujeres ni han demostrado voluntad para que varones y mujeres compartan el poder. Por el contrario, han resistido la aplicación de las normas en forma reiterada y muchas veces han intentado eludirla a través de ciertas prácticas o dispositivos. Como ejemplos extremos pueden citarse los casos de los “diputados travestis” en Bolivia en 1999 (denominados así porque fueron candidatos varones que falsearon su identidad para presentarse como mujeres) y las “Juanitas” en México, el escándalo que dejó al descubierto la renuncia masiva de mujeres electas en 2009 (4).

(3) Inter-Parliamentary Union. *Women in National Parliaments*. Recuperado de <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

(4) Estas prácticas políticas orientadas a burlarse de la ley se volvieron a ver en 2018, durante las elecciones en México. La autoridad electoral de Oaxaca suspendió 17 de 19 candidaturas de candidatos transgénero por considerarlos falsos y que se trataba de varones que buscaban ocupar el lugar que por ley corresponde a las mujeres. Recuperado de https://verne.elpais.com/verne/2018/05/07/mexico/1525729786_752440.html

Estas acciones exhibieron en los partidos políticos una lectura de las cuotas de género y de la paridad en clave de amenaza y no de una mayor igualdad de derechos (Krook, 2009; Archenti y Tula, 2008; Lovedunski y Norris, 1993). Incluso con violencia y acoso. Estas reacciones van desde actos explícitos hasta otros más sutiles como el uso del sexismo en los medios de comunicación y redes sociales. Están dirigidas contra las mujeres por ser mujeres y tienen el propósito de forzarlas a retirarse de la vida política a través de la intimidación y la coerción (Krook y Restrepo Sanin, 2016).

III. La violencia hacia las mujeres en la vida pública

La Convención BP define a la violencia contra las mujeres como cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado (artículo 1º). Distingue así al ámbito privado cuando la violencia se produce dentro de la familia, la unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, aun cuando el agresor ya no viva con la víctima. Por su parte, son acciones o conductas violentas en la vida pública cuando es ejercida por una persona, en una comunidad, en el trabajo, en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar.

Con esta definición, la Convención BP reconoce que la violencia hacia las mujeres está omnipresente y que los estados son responsables de todas las acciones violentas cuando se las tolera, ya sea por acción u omisión.

La violencia hacia las mujeres en el ámbito público y, más específicamente, en el ejercicio de sus derechos políticos cobró relevancia en 2012 cuando Bolivia sancionó la ley N° 243 denominada “Ley contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres”. Bolivia fue así el primer país de la región en avanzar hacia la definición y visibilización de la violencia hacia las mujeres en el ámbito político-electoral. Esta norma, impulsada por la Asociación de Concejales Bolivianas (ACOBOL) durante más de doce años fue aprobada después del asesinato de la primera concejala electa del municipio de Ancoraimes, Juana Quispe Apaza.

En 2010 Juana Quispe Apaza ganó las elecciones municipales con el 70% de los votos. Hasta ese entonces el municipio solo había estado representado por varones, tanto en el ejecutivo como en el Concejo del Gobierno Municipal. Sin embargo, nunca la dejaron asumir. Con el uso de trampas y

engaños buscaron despedirla por no asistir a las reuniones del Concejo, las cuales cambiaban de lugar, día y horario con el fin de que ella no se enterara y, en consecuencia, nunca participara. La situación empeoró cuando Juana Quispe Apaza inició una batalla legal para que la restituyeran y le pagaran su sueldo. En 2012 le reconocieron su derecho y treinta y dos días después apareció muerta (5).

Paradójicamente, algunas investigaciones observan que esta violencia aumentó en la misma proporción que las mujeres empezaron a ocupar más cargos o puestos jerárquicos de decisión (Albaine, 2015). Así, si bien la paridad significó un avance de las mujeres ocupando más candidaturas, por otro lado, se convirtió en un riesgo muy alto para sus vidas. El asesinato de Juana Quispe Apaza presenta algunas señales que se denominan como ejemplificadoras al buscar desalentar a las mujeres en el inicio de una carrera política. La percepción negativa de las mujeres en política se reproduce en discursos y representaciones promoviendo así su rechazo, o, dicho de otra manera, naturalizando la exclusión de estas en los diferentes contextos. Las instituciones y organizaciones creadas para dar vida al orden de lo político no solo se fundan en la presencia exclusiva de los varones, sus dinámicas de funcionamiento, códigos, lenguaje y normas también son un reflejo de la primacía de un solo género (Cerva Cerna, 2014).

En efecto, este femicidio ilustra sobre las consecuencias negativas de las leyes de cuotas de género y de paridad que promueven una mayor presencia de mujeres en los órganos de representación en contextos culturales donde el liderazgo siempre lo ejerció un varón (6). Y visibilizó una práctica muy común en varios lugares de América Latina donde las mujeres eran obligadas a renunciar una vez que asumían su cargo para que accediera el varón suplente o el candidato que seguía en el orden de la lista. Las agresiones y amenazas hacia las mujeres crecieron en la medida que estas se negaron a dejar un cargo legítimamente ganado.

(5) Al respecto, léase https://correodelsur.com/panorama/20190915_juana-quispe-cronica-de-un-asesinato-anunciado.html

(6) El MESECVI ha señalado que los femicidios son “la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal; en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión” (declaración sobre el femicidio, OEA/SerL/II.7.10 MESECVI/CEVI/DEC. 1/08; 15 de agosto de 2008).

Como se ha señalado, la sanción de la ley N° 243 de Bolivia introdujo el concepto de violencia de género en el campo político-electoral y activó el procedimiento para denuncias de las mujeres candidatas y autoridades electas con el fin de garantizar su participación política y acceso a la representación(7). Reitera que el Estado garantiza el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres, generando las condiciones, oportunidades y medios que contribuyan a la participación equitativa y en igualdad de condiciones entre varones y mujeres, aplicando la paridad y alternancia en la representación política en todas las entidades territoriales autónomas (artículo 6º, d).

Asimismo, esta norma diferenció al *acoso político* de la *violencia política* en razón de género. El artículo 7º inciso a) entiende por *acoso político* a todo acto o conjunto de actos de presión, persecución, hostigamiento, 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, así como también a mujeres lideresas de organizaciones político sociales, 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.

En el inciso b) define a la *violencia política* como las acciones, conductas y/o agresiones físicas, psicológicas y 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, así como también mujeres lideresas de organizaciones político sociales, 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.

En total, la ley N° 243 categorizó diecisiete actos de acoso y de violencia política. Cabe señalar que gran parte de estos actos fueron maniobras efectuadas por los partidos políticos para evitar el cumplimiento de las leyes de cuotas/paridad, tales como: 1) proporcionar datos falsos o información

(7) La ley N° 243 (Capítulos II, III, IV y V) establece cuatro vías de tratamiento y abordaje de las denuncias: administrativa, penal, constitucional y electoral.

incompleta de la identidad o sexo de quienes integran la lista; 2) divulgar o revelar información personal y privada de las candidatas electas, designadas con el objetivo de menoscabar su dignidad y obtener contra su voluntad la renuncia y/o licencia al cargo que ejercen o postulan (Archenti y Tula, 2014). Y avanzó en la inclusión del acoso y violencia política hacia las mujeres como nuevos delitos penales con una pena privativa de libertad de 2 a 5 años en caso de acoso y de 3 a 8 años en caso de violencia política (artículos 148 bis y 148 ter. del Código Penal).

En 2016, el Decreto Supremo N° 2935 reglamentó la ley N° 243 con la incorporación de un conjunto de mecanismos para prevenir el acoso y la violencia política, garantizar los servicios de atención-protección y brindar procedimientos marco para su ejecución. Entre ellos, estableció el Mecanismo de Prevención y Atención Inmediata para los casos de notoria gravedad o riesgo que pongan en peligro inminente la integridad física de la afectada y que requieran acciones inmediatas. Por otra parte, en el artículo 2º, párrafos II y III, determinó de modo más preciso los atributos que definen las figuras de acoso y violencia política establecidos en la ley N° 243, artículo 7º, incisos a) y b).

Cuadro N° 1

Actos de acoso político hacia las mujeres	
Presión	Influencia negativa que se ejerce sobre una mujer, con acciones y omisiones para que actúe de determinada manera o tome decisiones incluida su renuncia, impidiendo el libre ejercicio de su mandato o función.
Persecución	Seguimiento constante y permanente a una mujer para que actúe de determinada manera o tome decisiones incluida su renuncia, impidiendo el libre ejercicio de su mandato o función.
Hostigamiento	Acciones o ataques continuos o recurrentes a una mujer causándole inquietud y angustia, con el fin que realice u omita actos contrarios a su mandato o función, o impidan temporal o definitivamente su ejercicio.

Fuente: marco normativo de los Derechos Políticos de las Mujeres y el Tratamiento de Renuncias por Acoso y Violencia Política. Asociación de Concejalas Bolivianas (ACOBOL), 2018.

Cuadro N° 2

	Actos de violencia política hacia las mujeres
Amenaza	Advertencia de producir daño físico, psicológico, sexual, patrimonial o laboral que se constituya en un riesgo o posible peligro, para la mujer y/o sus familiares, en relación a la función política-pública que ejerce.
Agresión Física	Acción que ocasiona lesión o daño corporal interno y/o externo, temporal o permanente, que se manifiesta de forma inmediata o a largo plazo.
Agresión Psicológica	Acción de desvalorización, intimidación o humillación.
Agresión Sexual	Toda conducta que atente contra la libertad sexual o la autodeterminación sexual.

Fuente: marco normativo de los Derechos Políticos de las Mujeres y el Tratamiento de Renuncias por Acoso y Violencia Política. Asociación de Concejalas Bolivianas (ACOBOL), 2018.

Bolivia es el único país que presenta –hasta ahora– una ley específica sobre acoso y violencia política de género. Fue pionera en dar visibilidad a la violencia que ocurre durante el transcurso de los procesos electorales y cuando las mujeres asumen una tarea legislativa o gestión de gobierno. Otros países siguieron este camino como Paraguay, Panamá, Ecuador, México, Perú, Brasil, El Salvador y Argentina, pero lo han hecho sumando artículos a legislaciones ya existentes y/o en normativas con carácter integral.

En noviembre de 2019 se aprobó en Argentina la modificación a la Ley de Protección Integral de las Mujeres para incorporar la tipificación de la violencia política en razón de género como una modalidad de la violencia de género (artículo 6° de la ley N° 26.485). Un estudio del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2019) reflejó que el 98% de las encuestadas sostuvo que la política es un ámbito donde persiste la discriminación contra las mujeres y que los dos tipos más frecuentes son la violencia psicológica (50%) y simbólica (28%).

Los estudios sobre violencia política hacia las mujeres en la región señalan su crecimiento y mayor visibilidad con el aumento de la participación política de las mujeres y su acceso a la representación (Torres, 2017; Krook y Restrepo, 2016 y Albaine, 2015). Por esta razón, la existencia de un marco jurídico orientado no solo a erradicar la violencia sino también a reconocer quiénes son los responsables en la construcción de un estado de derecho.

IV. La Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Política de Género

Una vez más, la Convención BP se tomó como guía para elaborar una ley modelo para que diferentes países latinoamericanos comprendiesen la complejidad de la violencia contra las mujeres en la vida política y cómo esta las afecta en sus derechos. Trabajar sobre una ley modelo implica la generación de acuerdos y consensos sobre su definición y cuáles deben ser sus contenidos básicos. Es una guía de consulta que sirve a los Estados a la hora de adaptarla en cada país.

La ley sobre acoso y violencia política de género de Bolivia fue el puntapé inicial para que las mujeres de la región advirtieran sobre las prácticas y situaciones de violencia –algunas extremas y otras más sutiles– que antes resultaban indiferentes o pasaban desapercibidas por estar tan naturalizadas en las sociedades.

La Comisión Interamericana de Mujeres, a través de sus sucesivos seguimientos efectuados, reconoció la existencia de un vínculo entre la aplicación de las leyes de cuotas de género y paridad y el aumento de la violencia hacia las mujeres que hacen política. Así, en las reuniones y foros especializados organizados por la CIM, se recibieron continuas solicitudes para apoyar a los Estados miembros en el abordaje de esta violencia en el campo político-electoral. Tanto en el seno de la CIM como del MESECVI se establecieron diversos acuerdos desde 2014 para avanzar en la prevención, sanción y erradicación de la violencia política contra las mujeres a través del fortalecimiento de la capacidad de las instituciones estatales y de los actores políticos para actuar en este ámbito.

En 2015, durante la Sexta Conferencia de los Estados Parte de la Convención BP se adoptó –por impulso del MESECVI– la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político contra las Mujeres. Este documento constituyó el primer acuerdo regional íntegro sobre violencia contra las mujeres en la vida política y supuso el reconocimiento de su existencia en el ámbito internacional. Indica que la violencia es una reacción de las sociedades patriarcales frente a una mayor participación de las mujeres y alerta sobre la tolerancia social hacia este problema. Los acuerdos alcanzados incluyeron, entre otros, el compromiso de los Estados de impulsar la adopción de normas, programas y medidas para la prevención, atención, protección y

erradicación de esta violencia con la adecuada sanción y reparación de los actos (Martínez Gómez, 2018).

En mayo de 2017, el MESECVI y la CIM aprobaron la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Política de Género (en adelante Ley Modelo). Sus objetivos son: 1) definir el problema de la violencia contra las mujeres en la vida política incorporando el marco jurídico interamericano e internacional; 2) identificar los órganos responsables y las pautas de actuación en relación con la prevención, atención, sanción y reparación. Concordante con la Convención BP, la Ley Modelo establece que esta violencia ocurre en el ámbito privado y público, y que reviste particular gravedad cuando es perpetrada por autoridades públicas.

Esta norma modelo está organizada en cinco capítulos y 49 artículos, más las disposiciones finales. En el artículo 3º define a la violencia como

Cualquier acción, conducta u omisión, realizada de forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o a varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar, o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos. La violencia contra las mujeres puede incluir, entre otras, violencia física, sexual, psicológica, moral, económica o simbólica (8).

La definición del concepto de violencia contra las mujeres en la vida política se fijó en relación con las disposiciones de la Convención BP (artículos 1º y 4º) y de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, artículo 7º).

(8) La Convención BP se refiera a la violencia física, sexual y psicológica. Aun así, los Estados deben reconocer el carácter cambiante de la violencia contra las mujeres. Por ejemplo, la violencia económica, patrimonial o financiera, que no fue mencionada expresamente es actualmente considerada una forma de violencia a nivel internacional y está incluida en algunas legislaciones nacionales. El Comité de Expertas/os en sus Informes Hemisféricos ha constatado el reconocimiento de otras formas de violencia contra las mujeres que se producen en la región. Entre ellas la violencia moral, entendida como cualquier conducta que implique calumnia, difamación o injuria contra la mujer; y la violencia simbólica, que comprende mensajes, valores y símbolos que transmiten y reproducen relaciones de dominación, desigualdad y discriminación contra las mujeres.

Resalta, a su vez, dos elementos centrales. En primer lugar, la expresión “basada en su género” que, tomada directamente de la Convención BP, abarca toda manifestación de violencia en la vida política dirigida contra las mujeres a) por el hecho de ser mujeres, o b) porque las afecta desproporcionadamente. En segundo lugar, afirma que el acto violento tiene por objeto o por resultado menoscabar o anular los derechos políticos de las mujeres.

¿Cómo se lo interpreta? En esta definición se ponen de manifiesto la existencia de estereotipos de género que actúan en detrimento de la percepción que se tiene sobre las mujeres y sus capacidades para desempeñar roles u otro tipo de actividades en la esfera pública. Normalmente marcados por la idea de subordinación frente a los varones y su desvalorización cuando esta “regla” se trastoca. Cuando se menciona “por el hecho de ser mujeres”, se está haciendo referencia a agresiones especialmente planificadas u orientadas en contra de las mujeres por lo que representan en términos simbólicos o por identificarlas con concepciones basadas en prejuicios.

En este sentido, es relevante la definición que aporta la Ley Modelo en el artículo 4º cuando define el concepto de estereotipo de género:

Es una opinión o un prejuicio generalizado acerca de atributos o características que mujeres y hombres poseen o deberían poseer o de las funciones sociales que ambos desempeñan o deberían desempeñar. Un estereotipo de género es nocivo cuando niega un derecho, impone una carga, limita la autonomía de las mujeres, la toma de decisiones acerca de sus vidas y de sus proyectos vitales o su desarrollo personal o profesional.

Por su parte, el término “las afecta desproporcionadamente” hace referencia a los actos violentos dirigidos especialmente a las mujeres y en mayor medida que a los varones.

En términos generales, todas estas acciones discriminatorias impactan negativamente en la autoestima de las mujeres que hacen política –en tanto candidatas– y producen un ambiente social hostil (el electorado) a la recepción de liderazgos políticos femeninos.

Frente a esta situación, la Ley Modelo considera a los órganos electorales son actores clave en la protección efectiva de los derechos políticos de

la ciudadanía en el ámbito electoral. Y establece su responsabilidad en promover, garantizar y proteger los derechos políticos de las mujeres con sanciones a los partidos políticos y/o autoridades políticas que las perpetrán.

La Ley Modelo es un instrumento jurídico que proporciona a los Estados Parte un marco legal de referencia para asegurar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en el campo político-electoral. Avanza, así, en el proceso de armonización de las normas nacionales acorde con los lineamientos esbozados en la Convención BP.

V. A modo de reflexión final

El acoso y violencia vinculados a la política y a la competencia electoral están asociados al entorpecimiento del acceso de las mujeres a cargos electivos. La violencia sufrida por las mujeres en la esfera pública adopta diferentes modalidades: la violencia institucional al interior de los partidos, la violencia económica al desviar y limitar recursos para capacitación y campañas, el hostigamiento, acoso sexual e incluso el femicidio. Violencias múltiples han sido experimentadas por candidatas, legisladoras y autoridades en funciones, por el hecho de ser mujeres. “Desafortunadamente, a medida que aumenta la incursión de las mujeres en la política, aumenta también el riesgo de que sean víctimas de distintas formas de violencia, pues su presencia desafía el *status quo* y obliga a la redistribución del poder” (PNUD/ONU Mujeres, *Violencia contra las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos*).

Gracias a la Convención BP, la región cuenta hoy con un importante andamiaje jurídico tendiente a eliminar la violencia en todas sus esferas. Particularmente visibilizó la violencia en la política y, en consecuencia, sobre la obstaculización en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. En un proceso que todavía se encuentra en construcción, el reconocimiento, difusión y consensos logrados son necesarios para comprender la magnitud del problema y establecer mecanismos de prevención. Sin embargo, todavía estas acciones resultan insuficientes para que las mujeres vivan una vida libre de violencia(s). Y este es un desafío aún pendiente.

VI. Bibliografía

Albaine, L. (2015). Estrategias legales contra la violencia de género. Oportunidades de acción. *La Ventana. Revista de Estudios de Género*, Vol. 6, N° 48. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Archenti, N. y Tula, M. I. (ed.) (2008). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.

Archenti, N. y Tula, M. I. (2014). Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina. *Revista América Latina Hoy*, Vol. 66 (pp. 47-68). Salamanca: Universidad de Salamanca.

Cerva Cerna, D. (2014). Participación política y violencia de género en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 59, N° 222. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2019). *Violencia política contra las mujeres en Argentina: Experiencias en primera persona*. Argentina: ELA.

Feria Tinta, M. (2007). Primer caso internacional sobre violencia de género en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: el caso del Penal Miguel Castro Castro: un hito histórico para América Latina. *Revista CEJIL*, Año II, N° 3. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24778.pdf>

Krook, M. L. (2009). *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. New York: Oxford University Press.

Krook, M. L. y Restrepo Sanín, J. (2016). Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones. *Política y Gobierno*, Vol. 23 N° 1. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372016000100127

Lovenduski, J. y Pippa N. (2003). Westminster Women: The Politics of Presence. *Political Studies* 51, 1.

Martínez Gómez, M. (2018). Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política. *Tejedoras. Revista sobre Paridad Democrática. Observatorio de Paridad*

Democrática. OEP. Recuperado de http://iknowpolitics.org/sites/default/files/revista_tejedoras_pdf.pdf

OEA (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (Belém do Pará). Folleto explicativo. Recuperado de <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Folleto-Belemdo-Para-ES-WEB.pdf>

Poole, L. (2013). Educar y promover el rechazo a la violencia. *Suplemento TODAS, edición especial sobre CIM/OEA 85 Aniversario*, 28 de octubre. Recuperado de http://www.oas.org/es/CIM/docs/Poole_Todas.pdf

Torres García, I. (2017). *Violencia contra las mujeres en la política. Investigación en los partidos políticos de Honduras*. Honduras: Instituto Nacional Demócrata.

