

¿Normas poco exigentes? Los niveles de exigencia normativa de las leyes contra la violencia política en razón de género en América Latina

Flavia Freidenberg¹ y Karolina M. Gilas²

Recibido: 06-09-2021 // Aprobado: 01-03-2022

Resumen. Las democracias paritarias requieren que las mujeres puedan ejercer la política sin violencias. En esta línea, este trabajo analiza y compara la manera en que los Estados latinoamericanos han regulado la violencia política en razón de género. A partir de la aplicación del Índice de Exigencia Normativa (IEN) (Freidenberg y Gilas, 2020) a las legislaciones de diez países de América Latina se mide, a través de diferentes dimensiones (tipificación, coordinación, protección, sanción y reparación), el alcance de las normas y las compara entre sí. Los resultados de la investigación muestran las diferencias entre los sistemas políticos de la región. Algunos países tienen unas legislaciones exigentes (México), otros, menos (Ecuador, Panamá), mientras que la mayoría aún cuenta con regulaciones débiles (Argentina, Bolivia, Brasil, El Salvador, Perú, Paraguay, Uruguay), lo que llama la atención sobre la necesidad de impulsar reformas de los marcos institucionales para garantizar la protección de los derechos políticos-electorales de las mujeres.

Palabras clave: violencia política en razón de género; derechos políticos-electorales; exigencia normativa; democracias paritarias; América Latina.

[en] Low Standards? The Levels of Normative Demand of the Legislation to Combat Violence Against Women in Politics in Latin America

Abstract. Parity democracies require that women exercise politics without violence. The paper analyzes and compares how Latin American states have regulated political violence on a gender basis. From the application of the Normative Demand Index (IEN) (Freidenberg and Gilas, 2020) to the legislation of ten countries in Latin America, it is measured through different dimensions (conceptualization, coordination, protection, sanction, and reparation) and the scope of the norms and compares them with each other. The results of the investigation show the differences between the political systems of the region, having some demanding legislation (Mexico), others less (Ecuador, Panama) while the majority has a few accounts with weak regulations (Argentina, Bolivia, Brazil, El Salvador, Peru, Paraguay, Uruguay). These findings evidence the need to promote reforms of institutional frameworks to guarantee the protection of the political and electoral rights of women.

Keywords: violence against women in politics; political and electoral rights; normative demand; parity democracies; Latin America.

Sumario. 1. Introducción. 2. Discusión teórica. 3. Metodología: el Índice de Exigencia Normativa para la violencia política en razón de género (IEN). 4. Análisis de datos. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

Como citar: Freidenberg, F. y Gilas, K. M. (2022). ¿Normas poco exigentes? Los niveles de exigencia normativa de las leyes contra la violencia política en razón de género en América Latina. *Polít. Soc. (Madr.)* 59(1), 75866. <https://dx.doi.org/10.5209/poso.75866>

1. Introducción³

La violencia política en razón de género es un fenómeno ampliamente extendido en todos los sistemas políticos democráticos. Según los datos de la Unión Inter-Parlamentaria, por lo menos el 80% de legisladoras en el mun-

¹ Flavia Freidenberg, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (México), Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (México)
E-mail: flavia@unam.mx

² Karolina Gilas, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM (México), Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (México)
E-mail: kmgilas@politicas.unam.mx

³ Este análisis pertenece al Observatorio de Reformas Políticas de América Latina (#ObservatorioReformas), del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Organización de los Estados Americanos, en el marco del Proyecto de “Reformas Electorales y Democracia en América latina”, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM, dirigido por Flavia Freidenberg [Clave del proyecto: IN301020].

do han experimentado algún episodio de violencia: psicológica, económica, física o sexual (IPU, 2016). En América Latina, esas violencias se han convertido en una de las principales barreras para el acceso y ejercicio de la ciudadanía y los derechos (Krook, 2020; Albaine, 2018; Freidenberg y Del Valle, 2017; Piscopo, 2017; Martínez, 2016). En las últimas décadas, el éxito de la implementación de las medidas de acción afirmativa y de la paridad de género⁴, encaminadas a fortalecer el acceso de las mujeres a las instituciones, ha evidenciado un incremento importante de la representación descriptiva de las mujeres. No obstante, también ha visibilizado un conjunto de decisiones, acciones, resistencias y simulaciones, que pueden ser consideradas como “violencia política” dirigida contra esas mujeres —por ser mujeres— al ser estigmatizadas como “intrusas” en el ámbito público (Elman, 2013: 236; Segato, 2003).

Las mujeres políticas cuestionan el *statu quo* dominante que —históricamente— ha sido dominado por los hombres y ha evidenciado una cultura política donde impera la dominación masculina y el machismo (Otálora Malassis, 2020: 54). Las disparidades patriarcales, las normas culturales discriminatorias y las desigualdades económicas se han traducido en prácticas que han negado los derechos humanos de las mujeres y han perpetuado las múltiples violencias (Otálora Malassis, 2020: 55) y han sido acompañadas por una fuerte presencia de los estereotipos y prejuicios que subvierten su imagen y capacidad de acción en la esfera política (García Beaudoux, 2017: 105). Estas prácticas, además de evidenciar el rechazo hacia el reconocimiento de la legitimidad de las mujeres como actrices políticas, implican también un endurecimiento de los obstáculos que enfrentan, al interior de los partidos, las militantes con liderazgo propio (Tagle Martínez, 2017). Las mujeres han sido relleno de listas, moneda de cambio entre grupos partidistas e incluso un premio —que parecía más bien un castigo— para quienes perdían en las elecciones internas (algo así como “el que pierde la interna, pone la mujer”), o para quienes pensaban que podían seguir contando con el silencio de las mujeres en las estructuras de poder. En vez de concebir la participación y la representación de las mujeres como una oportunidad para transformar malas prácticas, favorecer la expansión de derechos y reducir la desigualdad, muchos hombres (y algunas mujeres) lo han visto como un riesgo para sus privilegios⁵ y han respondido con las prácticas violentas (Biroli, 2018).

El nivel de violencia política hacia ellas es de tal magnitud que diversos actores críticos (redes de mujeres políticas, organizaciones feministas, autoridades electorales, organizaciones de la sociedad civil, personas de la academia y/o agencias de la cooperación internacionales) han buscado generar las condiciones que permitieran impulsar reformas legislativas orientadas a regular esas conductas y, de esa manera, aprobar leyes que tipifiquen, sancionen y reparen los actos específicos relacionados con estas violencias. Si bien estos esfuerzos legislativos se han dado en diversos países de la región en la última década (Freidenberg, 2017; Albaine, 2015), no han sido exitosos en todos los casos, debido a que no se percibe como un problema que tenga que ser legislado o porque han enfrentado múltiples resistencias y dudas sobre qué tipificar, cómo sancionar, sobre las posibilidades de que se politice la sanción, e incluso no estaban convencidos de la conveniencia de sobrerregular en contextos de alta impunidad (Piscopo, 2017)⁶.

El objetivo de esta investigación es evaluar los resultados normativos de los esfuerzos exitosos por legislar la violencia política en razón de género en los países de América Latina, con la intención de a) conocer el modo en que se tipificó; b) delimitar en qué medida las leyes resultantes y las reformas realizadas a las leyes existentes son exigentes en relación a su capacidad de sanción y reparación de los derechos políticos-electorales de las mujeres en materia de violencia política de género, y c) identificar cuáles serían las reformas a impulsar para fortalecer los diseños normativos aprobados. La idea que subyace esta investigación sostiene que el diseño de la norma puede ser una herramienta para inhibir prácticas como la violencia política de género. En ese sentido, el andamiaje normativo legal puede actuar contra la violencia a través de su carácter prescriptivo del “deber ser” (Albaine, 2018), más aún cuando prevea sanciones fuertes frente a su incumplimiento y, en particular, donde los niveles de impunidad sistémica del país sean más bajos.

La investigación retoma la propuesta metodológica —el Índice de Exigencia Normativa para la violencia política en razón de género— (Freidenberg y Gilas, 2020) con capacidad de evaluar y delimitar qué es (y qué no es) violencia, cómo se propone sancionar a los perpetradores de la violencia, reparar los derechos que han sido violentados y garantizar la no repetición de violencia política en razón de género, en consonancia con

⁴ Tras la revolución normativa de la década de 1990, cuando se aprobó la primera cuota de género en Argentina en 1991, los países han ido en los últimos años adoptando o fortaleciendo sus cuotas de género, como en Uruguay (2009), Colombia (2011), El Salvador (2013), Chile (2015) o República Dominicana (1997/2000/2018); mientras que otros países han avanzado hacia la aprobación de la paridad de género en el registro de las candidaturas a cargos de representación popular como en Bolivia (2009), Costa Rica (2009), Ecuador (2008), Honduras (2012/2016), México (2014), Nicaragua (2012), Panamá (2012), Argentina (2017), Perú (2020) y Venezuela (2015). En la actualidad todos los países tienen algún tipo de mecanismo, salvo Guatemala, que es el único que no ha aprobado ni cuota ni principio de paridad para el registro de candidaturas (Freidenberg, 2020).

⁵ Diversas investigaciones han registrado el modo en que se manifiesta la violencia política en razón de género en América Latina (Freidenberg y Del Valle, 2017); en México (Otálora Malassis, 2020; Cárdenas, 2018; Torres Alonso, 2016; Hevia Rocha, 2013), en Ecuador (Hidalgo, 2020; Archenti y Albaine, 2013); en Bolivia (Brockmann, 2017; Machicao, 2011; Archenti y Albaine, 2013) o en Argentina (Borner *et al.*, 2009).

⁶ Mientras algunos sectores académicos y políticos consideraron que no es necesario generar un ordenamiento legal específico para proteger los derechos políticos-electorales de las mujeres (Piscopo, 2017), otros sostienen que “el modelo óptimo es la conceptualización legal de la violencia política y delinear específicamente las facultades de las autoridades y las sanciones a aplicarse” (Alanis Figueroa, 2017).

los estándares marcados por la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política, impulsada por la Comisión Interamericana de las Mujeres (CIM).

El argumento sostiene que la legislación adoptada ha sido heterogénea, dado que existen diferencias en el modo en que fue conceptualizada la violencia política en razón de género; los mecanismos que se han empleado para la articulación de sistemas estatales que atiendan la violencia; el establecimiento y fortaleza de las sanciones, las medidas de protección y los mecanismos establecidos para la reparación a las víctimas. La evaluación realizada contribuye a identificar las diferencias entre los sistemas políticos de la región, habiendo sido aprobadas unas legislaciones con altos niveles de exigencia (México); otros con niveles medios (Ecuador, Panamá), mientras la mayoría aún cuenta con regulaciones débiles (Argentina, Bolivia, Brasil, El Salvador, Perú, Paraguay, Uruguay).

La estructura del artículo tiene cinco partes. Primero, se discute teóricamente qué debe entenderse como violencia política en razón de género y cuáles son los elementos claves para ser una normativa exigente. En este apartado, se revisa la Ley Modelo y se retoma la propuesta metodológica, que fue elaborada para una investigación previa en la que se medía el nivel de exigencia normativa de la legislación subnacional mexicana (Freidenberg y Gilas, 2020). Segundo, se aplica el IEN a la normativa federal de diez países de la región que han aprobado leyes contra la violencia política en razón de género (Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay), para comparar el nivel de exigencia normativa. Finalmente, se concluye con una serie de propuestas de reformas políticas sobre los diseños normativos para fortalecer las leyes contra la violencia política en razón de género.

2. Discusión teórica

El modo en que las mujeres políticas enfrentan una y otra vez ataques, humillaciones, estigmatizaciones y discriminación ha sido abordado de manera reciente por la academia en un gran número de estudios dedicados a comprender sus causas y efectos y, sobre todo, a la conceptualización de un fenómeno que se conoce como la “violencia política en razón de género”. América Latina ha liderado la discusión sobre la necesidad de regular la violencia política en razón de género (Restrepo Sanín, 2020; Freidenberg, 2017; Krook y Restrepo Sanin, 2016) y diversos han sido los esfuerzos para tipificar lo que se entiende como violencia y el acoso político contra las mujeres.

Esos marcos regulatorios han sido resultado de una estructura de oportunidad política que combina a) el activismo a nivel local que utilizó normas internacionales para proponer una solución innovadora a un problema (Restrepo Sanín, 2020); b) las redes de mujeres políticas que trabajan con un conjunto muy diverso de actores críticos de dentro y fuera del aparato estatal y c) la influencia de actores internacionales (ONU Mujeres, CIM-OEA, International IDEA, PNUD) que trabajan para fomentar las conexiones internacionales y la difusión de ideas entre activistas, académicas, autoridades y mujeres políticas.

La literatura comparada define a la violencia política en razón de género como comportamientos dirigidos específicamente contra las mujeres por ser mujeres con el propósito de que abandonen la política, presionándolas para que renuncien a ser candidatas o a un cargo público (Krook, 2017), o como la distribución sexuada de poder y la utilización —consciente o inconsciente— de cualquier medio que se tenga a disposición para preservarla (Bardall, Bjarnegård y Piscopo, 2019: 7). Las motivaciones detrás de los actos de violencia dirigidos contra las mujeres pueden ser originadas por su género, es decir, por el deseo de preservar el control masculino sobre los espacios de poder (ya sea impulsadas por hombres o por otras mujeres que reproducen formas masculinizadas de ejercer el poder) o para “castigarlas” por haber desafiado o transgredido los roles y las normas de género (Manne, 2017; Bardall, Bjarnegård y Piscopo, 2019)⁷.

La violencia con frecuencia adopta formas generizadas: la violencia dirigida contra las mujeres suele ser distinta de aquella que padecen los hombres. Los actos violentos en contra de las mujeres suelen incluir los *scripts* de género, lenguaje o imágenes sexualizadas, así como ataques sexuales (Bardall, Bjarnegård y Piscopo, 2019), lo que usualmente no ocurre contra los varones, además de la violencia física⁸. Las dirigencias y militancias de los partidos son las principales fuentes de acoso y/o violencia política de género, en los procesos de selección de candidaturas, en el acceso a los recursos económicos o en el escaso apoyo que el aparato del partido da a sus campañas. Esto torna tan difícil lograr una regulación adecuada de los mecanismos contra la violencia, pues quienes suelen ser los acusados de ejercer este tipo de prácticas violentas y discriminatorias son quienes tienen a su cargo la regulación de esos comportamientos.

⁷ La violencia política puede ser perpetrada por cualquier persona y/o grupo de personas, por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; por medios de comunicación y sus integrantes. En ese sentido, puede haber casos en los que la violencia se comete en contra de las mujeres como una forma de amedrentar o de vulnerar a los hombres (a los esposos, hermanos, padres) o bien, puede suceder que se cometan actos de violencia en contra de las y los hijos buscando afectar a sus madres.

⁸ La *violencia física* incluye acciones que afectan la integridad física de una mujer, tomando en cuenta la violencia sexual y la integridad de su familia. Entre los ejemplos de este tipo de violencia está el homicidio, secuestro, golpizas y abuso doméstico, así como el abuso y el secuestro de familiares y/o colaboradores (Freidenberg, 2017).

La violencia política contra las mujeres requiere de normas claras para poder avanzar en su erradicación como una práctica política, por lo que resulta clave la existencia de un marco normativo que contribuya a proteger los derechos políticos y los derechos humanos de las mujeres. A nivel internacional, los tratados internacionales de derechos humanos y los de protección de derechos de las mujeres dan sustento y obligan a las autoridades nacionales a tutelar los derechos de las mujeres de manera eficaz, aun cuando los Estados no legislen específicamente sobre la violencia política (Alanis Figueroa, 2017)⁹.

La Comisión Interamericana de las Mujeres de la Organización de los Estados Americanos (CIM/OEA) estableció el primer acuerdo regional a través de la aprobación en 2015 de la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político contra las Mujeres, en la cual los países declararon la necesidad de “impulsar la adopción, cuando corresponda, de normas (...) para la prevención, atención, protección, erradicación de la violencia y el acoso político contra las mujeres, que permitan la adecuada sanción y reparación de estos actos, en los ámbitos administrativo, penal, electoral (...)”. Este paso ha sido preparatorio de la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres (2016), con el objeto de esclarecer el debate sobre la conceptualización del acoso y/o violencia política en razón de género, así como promover leyes específicas al respecto (Freidenberg, 2017: 14-23).

En ese escenario normativo, la mayor discusión ha estado en la especificación de las sanciones y su consecuente aplicación. La sanción puede darse de diversas maneras, pues algunos actos de violencia (violación, agresión sexual o física, asesinatos, chantaje, entre otros) deben ser atendidos por la vía penal, que es la única que cuenta con herramientas necesarias para identificar, juzgar y sancionar a los responsables. Otras modalidades de violencia, como mensajes misóginos en propaganda electoral, ataques en redes sociales o la obstaculización del ejercicio de un cargo de elección, deben ser conocidas y sancionadas por vía administrativa por las autoridades electorales. El modo en que se plantea la atención a las víctimas de la violencia política y la reparación de sus derechos también son elementos a considerar respecto a cómo regular la violencia. Las autoridades deben contar con facultades y herramientas idóneas para restituir a las personas afectadas en el ejercicio de sus derechos, garantizando las posibilidades de participar en los procesos políticos o de ejercer un cargo público.

A partir de estos debates, en el marco del mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) diseñó y aprobó en 2016 la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política (Ley Modelo). La Ley Modelo tiene como objetivo establecer los estándares que deberían seguir los Estados para crear legislación sólida que, en concordancia con los instrumentos internacionales, permita construir mecanismos efectivos para la sanción de los actos de violencia política en razón de género, para la reparación del daño sufrido por las víctimas y para el establecimiento de medidas de no repetición que contribuyan a la erradicación de este fenómeno.

Este documento constituye un excelente parámetro para el análisis de los marcos legales adoptados por los distintos países e identificación de las innovaciones nacionales en materia de derechos y regulaciones. La idoneidad de la Ley Modelo deriva, por un lado, de la propia dinámica de su elaboración, en la que participaron las especialistas —académicas, activistas, legisladoras— de los distintos países de la región a través de seminarios y actividades de diálogo y debate. Aportaron los conocimientos tanto sobre las dinámicas y experiencias de la violencia que viven las mujeres involucradas en la política, como sobre las problemáticas asociadas con las respuestas institucionales ante las violaciones a sus derechos. Por otro lado, esa idoneidad también deriva del propio diseño y objetivo de la Ley Modelo, pensada precisamente como un estándar al que deberían adecuar sus marcos legales los países de América Latina en el marco de las obligaciones adoptadas al signar la Convención de Belém do Pará, y otros instrumentos internacionales¹⁰.

La conceptualización de la violencia política en razón de género que propone la Ley Modelo (artículo 3) es amplia, al referirse a “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 en la vida política puede incluir, entre otras, violencia física, sexual, psicológica, moral, económica o simbólica”¹¹. Esta definición además se encuentra reforzada por los alcances del derecho a una vida libre de violencia, que debe incluir la libertad de toda forma de discriminación y sin los estereotipos que justifican la inferioridad o subordinación de las mujeres (artículo 4 de la Ley

⁹ Hay diversos instrumentos, como la Convención sobre los Derechos Políticos de las Mujeres (1954), la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, 1979), que en su recomendación 19 determina que la violencia contra las mujeres contribuye a mantenerlas subordinadas, a que accedan a un nivel inferior de educación y oportunidades y a que tengan escasa participación política, y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (también conocida como Convención de Belém do Pará, 1994).

¹⁰ En particular, la CEDAW, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, la Declaración de Viena y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

¹¹ La literatura presenta diferentes clasificaciones respecto a la violencia política en razón de género. Krook y Restrepo Sanin (2016) proponen una definición amplia de violencia contra las mujeres en política que integra múltiples: 1) formas de violencia física y sexual dentro de la misma categoría de violencia física y 2) divide la amplísima categoría de violencia psicológica en tres subcategorías: violencia psicológica, económica y simbólica.

Modelo). Resulta importante señalar que esta definición y el listado de conductas previstas por la Ley Modelo, a pesar de un intento de ser exhaustivas, no deben ser interpretadas como limitativas en el sentido de no reconocer como violencia política en razón de género a cualquier nueva forma de esta que pudiese surgir en el futuro, en especial al retomar de manera específica lo establecido por el artículo primero de la Convención de Belém do Pará¹².

La Ley Modelo señala que la violencia se puede dar en el ámbito privado, público o estatal (artículo 5) y manifestarse de maneras muy distintas, que van desde la violencia feminicida, física y sexual —por el acoso y hostigamiento—, la intimidación y las amenazas, hasta la divulgación de calumnia o información falsa y actos de discriminación y estereotipación. Todas estas modalidades de violencia tienen en común, como motivo y/o consecuencia, la restricción o anulación de los derechos políticos de las mujeres, ya sea como ciudadanas, candidatas o electoras, ya sea como militantes partidistas o de otras organizaciones, así como también en el ejercicio de cargos públicos (artículo 6 de la Ley Modelo).

Esta propuesta de normativa constituye un excelente parámetro para el análisis de los marcos legales adoptados por los diferentes Estados, pues permite, al contrastar los contenidos, verificar si la articulación legislativa es suficiente en términos de los siguientes elementos:

1. *Conceptualización de la violencia política de género*: esta debe incluir un amplio y claro catálogo de ámbitos en los que se llega a ejercer la violencia, así como las modalidades en las que se presenta y, en particular, la posibilidad de que sea ejercida por autoridades estatales.
2. *Establecimiento de mecanismos de coordinación entre los órganos estatales competentes para la atención y prevención de las víctimas*. La adecuada coordinación requiere que la norma señale el modo en que las agencias del Estado deben cooperar y coordinan sus actividades para fortalecer su capacidad de respuesta ante este fenómeno, y que los mecanismos de cooperación incluyan no solo a las agencias gubernamentales, sino también a los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y/o los medios de comunicación.
3. *Adopción de medidas de prevención de la violencia política en razón de género*: el objetivo que debe perseguir la legislación va más allá de la sanción a los perpetradores de los actos de violencia y debe ser, en última instancia, su erradicación; de ahí la importancia que la norma señale claramente qué políticas y acciones deben impulsarse para prevenir la violencia política en razón de género.
4. *Establecimiento de la obligación de recopilar datos relevantes para la identificación y seguimiento de los casos*. La norma debe establecer la necesidad de contar con datos actualizados, confiables y comparables, para poder elaborar los diagnósticos necesarios para la adecuada comprensión del fenómeno, sus causas y efectos, así como poder evaluar los resultados de las políticas adoptadas.
5. *Adopción de medidas de protección a las víctimas*: la norma debe indicar cuáles serán las medidas que se impulsarán para que las mujeres víctimas puedan contar con la protección del Estado para garantizar su integridad física y proteger sus derechos.
6. *Establecimiento de sanciones*: quienes incurran en actos de violencia política deben enfrentar las sanciones correspondientes. La norma debe indicar cuáles deben ser esas sanciones, dando cuenta que las mismas deben ser graduadas conforme a la gravedad de los hechos.
7. *Adopción de medidas de reparación*: el objetivo de la legislación debe ser lograr la satisfacción plena de los derechos de las víctimas y las personas afectadas, por lo que deben preverse mecanismos de reparación como restitución al cargo, la retractación de las ofensas e indemnización. En ese sentido, el Estado debe garantizar la suficiencia presupuestal para este fin.

3. Metodología: el Índice de Exigencia Normativa para la violencia política en razón de género (IEN)

A partir de este marco de discusión teórica y de tomar como referencia la Ley Modelo de la Organización de Estados Americanos, resulta factible identificar una serie de dimensiones e indicadores que ayudan a construir una herramienta metodológica para la evaluación de las leyes aprobadas (y/o también para los proyectos de reformas que se discutan) para atender la violencia política en razón de género (Freidenberg y Gilas, 2020). Dado que la Ley Modelo identifica como necesario para la articulación de un sistema robusto que se permita denunciar, prevenir y sancionar los actos de violencia, proteger y reparar los derechos de las mujeres afectadas, el Índice de Exigencia Normativa (IEN) propone concentrarse en cinco de los siete elementos incluidos por la Ley Modelo, dado que dos de ellos se refieren a las obligaciones, actividades y políticas públicas transversales y no a la fortaleza de los mecanismos de atención a la violencia política en razón de género.

¹² El artículo 1 de la Convención de Belém do Pará sostiene que “Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

La obligación de la prevención implica el deber estatal de articular políticas y medidas que abarquen diversos ámbitos de la vida social, pretendiendo generar cambios en la cultura política y en las relaciones de género en la sociedad. Asimismo, la obligación de recopilar datos sobre los casos de violencia política contribuye a que el Estado tenga información más detallada que le permita tomar decisiones mejor sustentadas. Si bien ambos elementos permiten fortalecer la capacidad estatal de generar políticas públicas encaminadas a la erradicación del fenómeno de la violencia política de género —y de las demás formas y modalidades de violencia contra las mujeres—, no tienen un impacto directo e inmediato en la fortaleza institucional en cuanto a su capacidad de denunciar, prevenir y sancionar los actos de violencia, y proteger y reparar los derechos de las mujeres afectadas.

Esta investigación propone evaluar con base en una medida de agregación simple —denominada “Índice de Exigencia Normativa para la violencia política en razón de género” (IEN)—, las leyes aprobadas en los países de la región. El IEN cuenta con diversas dimensiones, consideradas indispensables para la articulación de mecanismos robustos de atención a la violencia y que, agregadas, permiten comparar los niveles de exigencia de las legislaciones sobre la violencia política en razón de género (Tabla 1):

1. Tipificación
2. Coordinación Institucional
3. Protección
4. Sanción
5. Reparación

Cada una de las dimensiones del IEN se mide en un rango que va de 0 a 1. Un valor de 0 refleja la opción que debilita la norma respecto a la violencia política de género. Contrariamente, el valor de 1 favorece teóricamente las posibilidades de contar con una norma más exigente. De esta manera, los valores del índice, construido de acuerdo con la regla de agregación aditiva, oscila entre 0 (menor exigencia normativa) y 5 (mayor exigencia normativa). El IEN es exigente cuando se da un alto nivel de exigencia normativa, al contar con una tipificación amplia y no restrictiva de los actos de violencia política de género. Articula un esquema de colaboración estrecho y armonioso entre las instituciones del Estado y los diversos actores políticos, establece órdenes de protección, medidas de prevención y no repetición, así como garantías de reparación y un esquema de sanciones.

Dado que la violencia política de género tiene sus especificidades en cuanto a los ámbitos en los que ocurre, formas en las que se presenta e impacta a las mujeres, una legislación exigente debe reconocer estas particularidades e incluir órdenes de protección, medidas de reparación y sanciones específicas. De acuerdo con esta combinación de propiedades, las leyes pueden resultar más o menos favorables y exigentes respecto a la tipificación, coordinación, sanción, reparación de derechos y capacidad de garantizar la no repetición de la violencia política en razón de género.

Tabla 1. Índice de Exigencia Normativa para la violencia política en razón de género

Dimensión	Indicador	Medición	Valores para la medición
Tipificación	Nivel de tipificación de la violencia política en razón de género.	¿Contiene una definición amplia de violencia política de género?	0. Ausente en la norma 0.5. Restringida: no especifica las conductas o contiene una definición limitada. 1. Amplia: se apega a lo establecido por la Ley Modelo
Coordinación Institucional	Nivel de coordinación y cooperación entre las instituciones.	¿Establece mecanismos de cooperación y coordinación entre las autoridades?	0. No incluye obligaciones específicas para las autoridades electorales en el sistema estatal de atención la violencia política de género 0.5. Incluye obligaciones específicas menores para las autoridades electorales en el sistema estatal 1. Incorpora obligaciones específicas contundentes y mecanismos de cooperación y coordinación claros para las actuaciones de las autoridades electorales en el sistema estatal de atención a la violencia política
Protección	Nivel de protección para las víctimas de la violencia política en razón de género	¿Establece los medios de protección de las víctimas de manera idónea y suficiente?	0. No establece ningún tipo de mecanismos de protección. 0.5. No especifica los medios para los casos de violencia política en razón de género, aunque los prevé en general para la violencia contra las mujeres. 1. Incluye medios específicos para atender la violencia política de género.

Dimensión	Indicador	Medición	Valores para la medición
Sanción	Nivel de sanción a los responsables por los actos de violencia.	¿Establece sanciones especiales a los perpetradores de actos de violencia política de género?	0. No establece ningún tipo de sanciones por actos de violencia política en razón de género. 0.5. No especifica las sanciones para los casos de violencia política en razón de género, sino que se aplican las reglas generales. 1. Incluye la inelegibilidad de las personas que hubiesen sido sancionadas por actos de violencia política en razón de género
Reparación	Nivel de reparación de los derechos de las víctimas.	¿Establece medios de reparación a las víctimas idóneos y suficientes?	0. No establece ningún tipo de medios de reparación a las víctimas 0.5. No especifica los medios de reparación para las víctimas de la violencia política de género 1. Incluye medios de reparación específicos idóneos y eficientes para las víctimas de la violencia política de género.

Fuente: Freidenberg y Gilas (2020).

4. Análisis de Datos

Las mujeres latinoamericanas reciben protección del Estado en grados diversos, y las autoridades cuentan —en términos formales— con distintas capacidades para atender a las víctimas y reparar el daño que estas hubiesen sufrido. La comparación de los diseños normativos de diez países de América Latina, a la luz de los estándares establecidos por la Ley Modelo, evidencia que existen soluciones altamente heterogéneas, con diferencias en el tipo de instrumento empleado para regular el mismo tipo de delitos; la conceptualización del fenómeno, las rutas para la atención y sanción de los casos de violencia, y en el establecimiento de las sanciones y medidas de prevención, protección y no repetición (Tabla 2).

Tabla 2. Casos y normativa sobre la violencia política en razón de género

País	Año de aprobación de la primera ley	Año de la última modificación	Legislación VPG	Código electoral	Código penal	Norma
Argentina	2009	2019	Sí	No	No	Ley 27.533 (2009), modificación a la Ley 26.485, Ley de Protección Integral a las Mujeres
Bolivia	2012	2012	Sí	No	Sí	Ley Contra el Acoso y violencia Política hacia las Mujeres (Ley 243)
Brasil	2021	2021	Sí	Sí	Sí	Lei 14.192
Ecuador	2018	2018	Sí	Sí	No	Ley orgánica integral para la prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres, Código de la Democracia
El Salvador	2011	2021	Sí	No	No	Decreto 829 Reformas a la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres
México	2007	2020	Sí	Sí	Sí	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; Delitos Electorales, LGIPE; LGPP
Panamá**	2013	2021	Sí	Sí	No	Ley 82, que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer
Paraguay	2016	2017	Sí	No	No	Ley n°5.777 De protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia
Perú	2018	2021	Sí	No	No	Ley 31155, Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política; Ley 26859, la Ley Orgánica de Elecciones
Uruguay	2018	2018	Sí	No	No	Ley 19.580, que dicta normas contra la violencia hacia las mujeres, basada en género

Fuente: elaboración propia.

Los marcos normativos aprobados difieren en su conceptualización: identificación de las prácticas que sufren las mujeres en el ejercicio de sus derechos, en relación a quiénes pueden denunciar, cuáles son las respon-

sabilidades de los partidos frente a los actos de sus militantes, cuáles son las instituciones que deberían tener competencia en la sanción del delito, el tipo de sanciones que debe darse frente a este tipo de delitos y el modo en que se puede reparar a las personas afectadas en sus derechos.

Las legislaciones evidencian que de los diez países que reconocen la violencia política en razón de género y establecen mecanismos para su atención y sanción (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay), no todos lo hacen con los mismos instrumentos. Solo Bolivia y Perú han optado por la aprobación de una legislación especializada en violencia política en razón de género (Ley 243, Ley Contra el Acoso y violencia Política hacia las Mujeres de Bolivia¹³ y la Ley 31155, ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política en Perú). En otros casos, como el de México, las normas aprobadas reforman leyes preexistentes y todo el sistema previo que existía en materia de derechos políticos-electorales de las mujeres¹⁴, mientras que en El Salvador se realizaron reformas específicas en 2021 para incorporar la tipificación de la violencia política a la «Ley especial integral para una vida libre de violencia para las mujeres», que había sido aprobada en 2010¹⁵. Mientras en Brasil, Ecuador, México y Panamá las regulaciones están en las leyes o el Código Electoral, solo en Bolivia, Brasil y México las sanciones están previstas también en el Código Penal.

4.1. Diferencias en la conceptualización de la violencia política en razón de género

Entre las legislaciones existen diferencias respecto a cómo se conceptualiza la violencia política en razón de género. México, Ecuador y Panamá entienden la violencia política en razón de género en sentido amplio, en coincidencia con lo que sostiene la Ley Modelo. Reconocen que se trata de todo tipo de acciones y omisiones que se dirigen a una mujer por ser mujer; tienen un impacto diferenciado en ellas o les afecta desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales. El elemento común de las normas es que consideran como violencia aquellas acciones u omisiones que tienen como objetivo o resultado menoscabar, discriminar, anular, impedir, limitar, obstaculizar o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos.

La conceptualización más exigente y completa supone no solo una definición explícita (y amplia) de violencia política, sino además un catálogo de supuestos donde se considera que los mismos se manifiestan. México se apega a lo que conceptualiza la Ley Modelo al incluir un catálogo amplio de supuestos; mientras que en Bolivia y en El Salvador se incorporó la definición, pero no se identificó el catálogo. Algunas legislaciones distinguen entre acoso y violencia política; Bolivia fue pionera en introducir el concepto específico de “violencia contra las mujeres en política” y en diferenciar el acoso de la violencia política (Ley 243; Brockmann, 2017). En Ecuador también se distingue entre acoso y violencia política en razón de género¹⁶ y, además, la norma diferencia la violencia política de la simbólica, incorporando la necesidad de analizar la violencia de manera integral, interseccional, intercultural y desde la mirada de los derechos humanos (Ley 175, art. 7). Perú también distingue entre acoso y violencia política¹⁷, contemplando una visión restrictiva de los actos que están tipificados en la ley.

El resto de los países la definen de manera restringida, incluyendo únicamente una definición general de este fenómeno (acción u omisión que pretende o tiene como efecto restringir los derechos políticos de las mujeres), y no especifican o especifican pocas conductas que la constituyen (Argentina, Panamá, Paraguay o Uruguay). En Argentina, por ejemplo, la Ley 27.533 la define de manera general, no incluye como un tipo específico de violencia la que afecta a los derechos políticos-electorales de las mujeres ni tampoco asume el catálogo de la Ley Modelo.

¹³ Bolivia fue el primer país en sancionar una ley (Ley N° 243 en 2012); luego se incorporó la figura del acoso y/o violencia política de género en la Ley N° 348, integral para garantizar una vida libre de violencia (2013). Esta Ley tuvo que esperar para ser reglamentada unos cuantos años, lo que ocurrió a través del Decreto Supremo N° 2.935 el 5 de octubre del 2016. El proyecto había sido presentado por la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL) en 2001, pero fue recién con el asesinato en 2012 de Juana Quispe Apaza, de la agrupación ciudadana FSUTCLP-TK y concejala del municipio de Ancoraimas de La Paz, que se consiguió aprobar el proyecto. Las agresiones contra Quispe Apaza habían comenzado como actos sutiles con el fin de que renunciara a su cargo. Como ella no renunció, se cambiaron los horarios de las reuniones y se le prohibió la entrada a las sesiones. Cuando eso falló, la removieron, no le pagaron a tiempo su nómina y, aunque se la reinstaló en el cargo en 2012, un mes más tarde murió ahorcada cerca del río Orkojuaira, en la ciudad de La Paz. Según datos de la Asociación de Alcaldesas y Concejalas de Bolivia (ACOBOL), entre 2000 y 2009, se recogieron 249 testimonios sobre violencia política de género (Freidenberg, 2017: 3-4).

¹⁴ Tras años de discusión y diversos proyectos presentados se aprobaron las reformas realizadas a ocho ordenamientos generales y federales el 13 de abril de 2020. En ese momento comenzó un proceso de armonización legislativa sobre violencia política en razón de género entre las legislaciones federales y las de las entidades federativas. Para noviembre de 2020, 26 entidades federativas habían realizado los cambios pertinentes para que las legislaciones estatales también regularan la violencia política en razón de género.

¹⁵ Decreto Legislativo No. 520, de fecha 25 de noviembre de 2010, publicado en el Diario Oficial No. 2, Tomo No. 390, del 4 de enero de 2011.

¹⁶ El concepto de acoso político fue incorporado al Código de la Democracia en 2012, sin incluir la variable género como razón promotora de este tipo de acto tal como lo proponía el Proyecto de Ley Orgánica contra el Discrimen, el Acoso y Violencia Política en razón del Género (Oficio N° 0204-AN-LTG, archivado el 2 de abril de 2012). En 2016, se presentó un nuevo Proyecto de Ley para la Prevención del Acoso Político (Oficio N° 560-BCG-A, 29 de julio de 2016), que retoma la motivación de estos actos específicamente por razones de género.

¹⁷ En Perú en el ámbito político se emplea el concepto del acoso, mientras que el de violencia se utiliza en el ámbito familiar.

4.2. Diferencias en los mecanismos de coordinación institucional

Sobre la segunda dimensión, la coordinación entre las instituciones estatales (electorales, administrativas y penales) para atender la violencia política en razón de género se encuentra en Panamá y Perú, mientras que el resto se incluye algún tipo de obligaciones específicas menores para las autoridades electorales en el sistema estatal (Bolivia, Paraguay o Uruguay) o, directamente, no contempla ningún tipo de articulación del aparato estatal en relación a la violencia política contra las mujeres (Brasil), aunque pueda llegar a contemplar mecanismos para la violencia en general (Argentina).

En Ecuador se crea el Sistema Nacional Integral para prevenir la violencia contra las mujeres, que contempla la coordinación y cooperación institucional entre diversas instituciones estatales y prevé el Registro Único de Violencia contra las Mujeres y también el Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres, que se encarga de generar datos, estadísticas y mecanismos de seguimiento para dotar de contenido a los diversos instrumentos que desarrollen políticas públicas que atiendan la problemática. También en Argentina y Perú se crean observatorios para el seguimiento de todas las manifestaciones de violencias, sin especificar las de naturaleza política. En Perú se establecen medidas para prevenir situaciones de acoso político, como las relacionadas con campañas de difusión y sensibilización, la realización de estudios e investigaciones que ayuden a conocer más sobre la situación de las mujeres, en particular, desde una mirada interseccional.

La ausencia de mecanismos de cooperación y coordinación institucional o, en su caso, el hecho de que no esté claro en la ley cómo se coordinan las diferentes instituciones que atienden la violencia política en razón de género, debilita los mecanismos de protección existentes. Una de las particularidades de la violencia que enfrentan las mujeres en la política tiene que ver con la diversidad de las manifestaciones en las que este fenómeno se presenta, y en la constante ausencia de medios coordinados para atenderla. Esto implica que la violencia debe ser investigada y/o sancionada por las autoridades electorales, administrativas e, incluso, penales, y la ausencia de los mecanismos de coordinación no permite en la práctica otorgar una atención integral a las víctimas ni tampoco prevenir en todos los ámbitos.

4.3. Diferencias en las medidas de protección establecidas

En relación a la tercera dimensión del IEN, de los diez casos analizados, dos incluyen medios específicos de protección para los casos de violencia política de género (México y Bolivia). Las medidas que fijan esas leyes están diseñadas para atender las situaciones particulares que enfrentan las mujeres políticas, por ejemplo, la elaboración de un plan de seguridad, protección, el retiro de las campañas o la suspensión del cargo de la persona agresora (lo que supone la pérdida temporal de derechos), entre otras.

El resto de los casos analizados no especifica los medios de protección para los casos de violencia política en razón de género, aunque los prevé en general en las legislaciones existentes sobre cómo atender la violencia contra las mujeres, en especial, en el ámbito familiar. Ello, por supuesto, no imposibilita a las autoridades competentes a adoptar las medidas pertinentes en cada caso, aunque lo dificulta, al no prever en detalle qué mecanismos se pueden emplear, en qué circunstancias y por qué autoridades del sistema estatal. Estas ausencias limitan la capacidad de las autoridades para actuar frente a las situaciones concretas y, mucho más, cuando se esté en medio de un proceso electoral.

4.4. Diferencias en las sanciones establecidas

En cuanto a la cuarta dimensión, las sanciones establecidas para atender los casos de violencia política contra las mujeres por ser mujeres, la mayoría de los países las establece de manera clara y específica, aunque de distinta gravedad. Las sanciones pueden ser de distintos tipos, desde amonestaciones, sanciones monetarias, suspensión de cargos, suspensión de las prerrogativas, hasta las penas privativas de la libertad. Cuando las sanciones llegan a declarar la inelegibilidad de las personas sobre quienes hayan cometido actos de violencia política de género, son las más exigentes como norma.

Así ocurre en México, donde además de las sanciones administrativas y penales, se establece que el/la violentador/a pierda sus derechos políticos a ser electos/as. Este punto fue muy importante en la discusión y aprobación de la norma mexicana (Nieto, 2017) porque los actores críticos tenían conciencia de que no tenía sentido aprobar leyes “sin candados eficaces para sancionar la violencia política contra las mujeres” (Tagle Martínez, 2017: 203-205). Además, se ha creado un registro nacional de personas sancionadas en materia de violencia política en razón de género, para llevar el listado de las personas que estando sancionadas no pueden ser candidatas a cargos de elección popular (Vázquez y Bonilla Fuentes, 2021). También Ecuador establece la posibilidad de suspender los derechos de participación a las personas responsables por violencia política de género. Esta innovación jurídica ha resultado una opción alternativa a las sanciones tradicionales que los marcos normativos tenían contemplados.

4.5. Diferencias en los mecanismos de reparación establecidos

En cuanto a la quinta dimensión, respecto a las medidas para reparar el daño, solo dos países cuentan con medidas específicas idóneas y eficientes para las víctimas de la violencia política de género (México y Panamá). En tanto, otros cuatro países no especifican los medios de reparación para las víctimas de la violencia política de género (Argentina, Ecuador, Paraguay y Uruguay) mientras que otros tres no establecen ningún tipo de medios de reparación a las víctimas (Bolivia, Brasil, El Salvador, Perú). La ausencia de las medidas de reparación implica que las mujeres víctimas de violencia no necesariamente llegan a ser restituidas en sus cargos o no se les garantiza la posibilidad del ejercicio pleno de sus derechos, limitando con ello la efectividad de las legislaciones.

Tabla 3. Índice de Exigencia Normativa aplicado a diez países de América Latina

País	Congreso paritario*	Conceptualización: ¿contiene una definición amplia de VPG?	Coordinación: ¿establece mecanismos de cooperación y coordinación entre las autoridades?	Protección: ¿establece los medios de protección de las víctimas?	Sanciones: ¿establece sanciones a los perpetradores de actos de VPG?	Reparación: ¿establece los medios de reparación a las víctimas?	Total	Nivel
Argentina	Sí	0.5	0	0.5	0.5	0.5	2	Bajo
Bolivia	Sí	1	0.5	1	0.5	0	3	Bajo
Brasil	No	0.5	0	0	0.5	0	1	Bajo
Ecuador	No	1	1	0.5	1	0.5	4	Medio
El Salvador	No	0.5	1	0.5	0.5	0	2.5	Bajo
México	Sí	1	1	1	1	1	5	Alto
Panamá**	No	1	1	0.5	0.5	1	4	Media
Paraguay	No	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	2.5	Bajo
Perú	No	0.5	1	0.5	0.5	0	2.5	Bajo
Uruguay	No	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	2.5	Bajo

* Congreso paritario = se refiere a la integración por sexo actual de cada país (no al momento de aprobación de la norma).

** La paridad de género se aplica a los procesos de selección de candidaturas y no a las elecciones generales.

Fuente: elaboración propia.

5. Conclusiones

La incorporación política de las mujeres a la vida pública ha desafiado el *statu quo* y el modo en que se daban las relaciones de poder en las sociedades democráticas. Como ya se ha señalado en otros textos (Freidenberg, 2017: 30), “los hombres matan a las mujeres porque pueden, lo mismo las acosan y las violentan políticamente”, de ahí que la regulación de la violencia política de género sea un paso necesario y urgente para “desnormalizar” estas prácticas tan arraigadas en la cultura política. Si bien resulta muy difícil pensar que solo la normativa eliminará los obstáculos institucionales, partidistas y culturales que enfrentan las mujeres cuando llegan a los cargos, el hecho de que se regule resulta clave para que se nombre, se reconozca y se atienda.

Si bien solo un país ha aprobado la normativa más exigente (México), otros dos cuentan con marcos de niveles medios de exigencia (Ecuador, Panamá) y los otros con regulaciones débiles (Argentina, El Salvador, Bolivia, Paraguay, Perú, Uruguay). Los elementos que hacen que México tenga el diseño más exigente son una tipificación amplia y no restrictiva de los actos de violencia política de género: señalamiento explícito y claro de las acciones que se tipifican (con 22 supuestos); un esquema de colaboración estrecho y armonioso entre las instituciones del Estado y los diversos actores políticos, que contribuye a la atención de las víctimas; órdenes de protección, medidas de prevención y no repetición de los actos cometidos; garantías de reparación para las víctimas y un esquema de sanciones amplio, que incluye medidas administrativas y/o penales, donde además se contempla la pérdida de la elegibilidad (el derecho a ser electo/a) a quienes hayan sido condenados por cometer actos de violencia política en razón de género.

La debilidad de la normativa abre una serie de oportunidades para impulsar y aprobar reformas que lleven a fortalecer los marcos normativos existentes en materia de tipificación de la violencia (Argentina, Brasil, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay); en relación a la coordinación institucional (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay); en cuanto a la protección de las víctimas (Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, Panamá, Perú y Uruguay); las sanciones (Argentina, Brasil, Bolivia, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) y, finalmente, en cuanto a las medidas de reparación de los derechos de las víctimas (Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay).

El contexto de heterogeneidad de los niveles de exigencia normativa identificados en los países de la región apuntan también a una nueva e importante agenda de investigación que debe ocuparse de analizar cómo estas leyes operan en la práctica. Si bien la articulación de un marco normativo fuerte es fundamental para dar a las mujeres políticas y a las autoridades competentes las herramientas que necesitan para la defensa de los derechos, es necesario reconocer que la implementación de las normas con frecuencia enfrenta diversos problemas y resistencias que necesitan ser identificadas y visibilizadas. Algunas de esas resistencias tienen que ver con contar con personas conectoras de los procedimientos y exigencias que supone la misma ley (autoridades, víctimas y defensoras/ras); con recursos económicos y con actores críticos que impulsen, monitoreen y generen condiciones de exigencia a quienes tienen que implementar la política pública. En ese sentido, sería importante en futuras investigaciones analizar las asignaciones presupuestales y de otros recursos con los que deben contar las autoridades en la materia, en particular las electorales, para el desempeño efectivo de sus funciones.

La construcción de democracias paritarias supone superar los obstáculos que enfrentan las mujeres para participar en política. Si bien la lucha contra la violencia política requiere de estrategias multidimensionales, la aprobación y el fortalecimiento de los marcos normativos son un paso imprescindible para la transformación del poder. Los esfuerzos deben incluir normativa legal (leyes que tipifiquen los delitos y establezca sanciones claras sobre ellos); la creación de estatutos, reglamentos y/o protocolos que sancionen a las militancias partidistas; campañas de concientización sobre cómo denunciar los casos de violencia; talleres para periodistas para evidenciar los casos que se denuncian; cursos de formación para los funcionarios y autoridades electorales para juzgar con perspectiva de género e incluso políticas educativas y culturales que promuevan sociedades más igualitarias y democráticas.

Si bien las activistas, las mujeres políticas y los organismos internacionales han exigido que los países de América Latina adopten legislación especializada para atender los casos de violencia política en razón de género y de esa manera elevar el costo para los violentadores (Vázquez y Bonilla Fuentes, 2021), no siempre sus reclamos han sido escuchados. La aprobación de las leyes no supone que por sí solas conseguirán las transformaciones culturales necesarias para eliminar las prácticas, pero pueden funcionar como un inhibidor de la violencia. En los últimos años, los esfuerzos han dado algunos frutos y cada vez hay más países que han conseguido aprobar algún tipo de legislación orientada a atender los delitos considerados como violencia política en razón de género. Esos esfuerzos nacionales han llevado a que algunos países aprueben normas —o hayan impulsado reformas— para atender a las personas que han sido víctimas de esas violencias en razón de su género. Sin embargo, en muchos casos, las legislaciones adoptadas son limitadas y ofrecen una protección débil a las mujeres políticas. Asimismo, con frecuencia las normas carecen de perspectiva interseccional necesaria para garantizar protección a las mujeres indígenas y a otras en las que se cruzan diversas características que las hacen susceptibles a sufrir discriminación y violencia (Castro Apreza, 2017; Gilas y Vázquez Murillo, 2017).

A pesar de las experiencias comparadas que apuntan a la necesidad de articular una legislación fuerte, y de los estándares establecidos por la Ley Modelo, hay normas débiles (Argentina, El Salvador, Bolivia, Paraguay, Uruguay) e incluso algunas aprobadas en 2021 (como en Brasil y Perú), lo que evidencia poco compromiso real con el combate a la violencia política contra las mujeres en razón de género. Una estrategia posible para avanzar en la regulación de la violencia política, allá donde existen leyes poco exigentes o donde no hay ningún tipo de regulación, es impulsar la aprobación de protocolos para atender la violencia política en razón de género. La ruta tomada por México es un ejemplo en ese sentido, cuando consiguió aprobar en 2016 un protocolo para el ámbito electoral, que fue el antecedente de lo que ha supuesto un “sistema integral de protección para las mujeres” (Espinosa Silis, 2020). Esta iniciativa presenta la posibilidad de ser replicada en otros países de la región mediante la voluntad y compromiso de los actores clave asociados a la dinámica político-electoral.

Las diferencias en los niveles de exigencia de la normativa de los países latinoamericanos no están asociadas a los grados de avance en la construcción de las democracias paritarias respecto a las reformas orientadas a la participación política. Una lectura simple haría pensar que aquellos países que hayan aprobado la paridad de género y están más avanzados en la transformación paritaria de las instituciones y los derechos deberían haber sido los que contaran con legislaciones más exigentes, mientras que aquellos que se encuentran más rezagados serían los que tuvieran leyes menos exigentes. Por el contrario, si bien dos de los países que cuentan con los diseños más exigentes (México y Ecuador) tienen paridad de género en sus reglas de registro de candidaturas, los otros países que también son paritarios (Argentina y Perú) cuentan con una normativa débil en materia de violencia política en razón de género. Eso quiere decir que no hay relación estrecha entre los esfuerzos de construcción de las democracias paritarias y el tipo de leyes aprobadas. Tampoco hay relación entre la integración paritaria de los congresos y el tipo de exigencia de las leyes contra la violencia política en razón de género.

Aun cuando la experiencia mexicana aparece como el caso estrella de mayor exigencia normativa, otras investigaciones (Freidenberg y Gilas, 2020) han señalado que el proceso de armonización legislativa que exigió la aprobación del sistema de protección contra la violencia política en razón de género de 2020 supuso la persistencia de trabas respecto al ejercicio de los derechos de las mujeres. Además, las reformas realizadas (como sus avances, ausencias y/o limitaciones) no evitaron la violencia política en las elecciones estatales de

2020 ni en las federales y estatales de 2021¹⁸. Esto conduce a reorientar la agenda de investigación-acción futura a identificar otras condiciones que pueden contribuir a que las normativas puedan desincentivar los comportamientos violentos en los hombres políticos, y también a trabajar por una transformación sistémica en las condiciones de impunidad que viven los países latinoamericanos.

Otro elemento que dificulta el avance en materia de la lucha contra la violencia y el acoso político está en el hecho de que muchas mujeres no reportan ni denuncian los actos de violencia política, especialmente cuando consideran que pueden ser víctimas de hostilidad por parte de sus colegas de partido o por dirigencias que pueden luego castigarlas por haberse atrevido a ventilar y denunciar los asuntos internos. Para ello resulta necesario erradicar “la política del silencio” (Eva Narcia en Freidenberg, 2017: 30), promoviendo la cultura de la denuncia y llamando la atención sobre la necesidad de (des)generizar los partidos políticos latinoamericanos.

Las leyes son claves como andamiaje sustantivo para luchar contra cualquier tipo de ataque contra las mujeres y los hombres en una sociedad. Como sostiene una colega, “si no existe en la ley, simplemente, no existe” (Freidenberg, 2017: 30). Si la impunidad evita el castigo de quienes cometen estos delitos, el mensaje es claro. Las matan porque pueden. En ese sentido, urge trabajar para generar condiciones que eliminen esa impunidad. En esta tarea, los movimientos de mujeres, las activistas feministas y las redes de mujeres —que emplean las leyes nacionales, los acuerdos internacionales y regionales como instrumentos para influir en la formulación de políticas públicas y para el reconocimiento de los derechos humanos— son piezas claves para el monitoreo cotidiano de la violencia política contra las mujeres.

6. Bibliografía

- Alanis Figueroa, M. del C. (2017): “Violencia política hacia las mujeres: Respuesta del Estado ante la falta de una ley en México”, en F. Freidenberg y G. del Valle Pérez, eds., *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, Ciudad de México, IJ-UNAM y TECDMX, pp. 231-247.
- Albaine, L. (2018): “Estrategias legales contra la violencia política de género. Las oportunidades en acción”, *La ventana. Revista de Estudios de Género*, vol. 6, núm. 48 (julio-diciembre), pp. 264-293.
- Albaine, L. (2015): “Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 52, pp. 145-162. DOI: <http://dx.doi.org/10.1714/iconos.52.2015.1675>
- Archenti, N. y L. Albaine (2013): “Los desafíos de la paridad de género. Tensión normativa y violencia política en Bolivia y Ecuador”, *Punto Género* 3, pp. 195-219.
- Bardall, G., E. Bjarnegård y J. M. Piscopo (2019): “How Is Political Violence Gendered? Disentangling Motives, Forms, and Impacts”, *Political Studies* doi:10.1177/0032321719881812.
- Biroli, F. (2018): “Violence against Women and Reactions to Gender Equality in Politics”, *Politics & Gender* 14 (4), pp. 681–685.
- Borner, J., M. Caminotti, J. Marx y A. L. Rodríguez Gustá (2009): *Ideas, presencia y jerarquías políticas: Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Brockmann Quiroga, E. (2017): “El acoso y la violencia política en Bolivia: lecciones aprendidas”, en F. Freidenberg y G. Del Valle Pérez, eds., *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, Ciudad de México, IJ-UNAM y TECDMX, pp. 263-284.
- Castro Apreza, I. (2017): “Paridad y violencia política. Los retos de las mujeres indígenas de Chiapas”, en F. Freidenberg y G. Del Valle Pérez, eds., *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, Ciudad de México, IJ-UNAM y TECDMX, pp. 309-339.
- Elman, A. R. (2013): “Gender Violence”, en G. Waylen, K. Celis, J. Kantola y S. L. Weldon, eds., *Oxford Handbook of Gender and Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 236-57.
- Espinosa Silis, A. (2020): “Análisis de los casos de VPG: Defensa y atención institucional”, en Foro “Violencia política contra las mujeres: los retos de las reformas 2020”, organizado por Red de Mujeres por los derechos políticos y la transparencia gubernamental, Ciudad de Oaxaca, el 18 de agosto, vía online.
- FEPADE (2016): *Informe de la FEPADE sobre la atención de casos de violencia política contra las mujeres (2013-2016), Diagnóstico y avances*, Ciudad de México, FEPADE.
- Freidenberg, F. (2020, November 19): “Electoral Reform and Political Representation of Women in Latin America”, en *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Retrieved 24 Nov., from <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1676>. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1676>
- Freidenberg, F. (2017): “La violencia política hacia las mujeres en América Latina: el problema, los debates y las propuestas”, en F. Freidenberg y G. Del Valle Pérez, eds., *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, Ciudad de México, IJ-UNAM y TECDMX, pp. 3-42.
- Freidenberg, F. y K. M. Gilas (2020): “Violencia política contra las mujeres y armonización legislativa multinivel en México”, Documento de Trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. #202. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6097/2.pdf> [Consulta: 15 de noviembre de 2021].
- García Beaudoux, V. (2017): “De Techos, Suelos, Laberintos y Precipicios. Estereotipos de género, barreras y desafíos de las mujeres políticas”, en F. Freidenberg y G. Del Valle Pérez, eds. *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, Ciudad de México, IJ-UNAM y TECDMX, pp. 103-114.

¹⁸ El Indicador de Violencia Política en México (Consultora Etellekt) da cuenta de 910 agresiones durante la campaña electoral para las elecciones 2021 (secuestros exprés, golpes, atentados, acosos, amenazas para que renuncien, entre otros) y también del asesinato de 91 personas políticas, de las cuales 36 fungían como candidatas/os y aspirantes y, de esas, 14 eran mujeres.

- Gilas, K. y A. C. Vázquez Murillo (2017): “Violencia política contra las mujeres indígenas. Algunos apuntes desde la perspectiva jurídica y multicultural”, en F. Freidenberg y G. Del Valle Pérez, eds. *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, Ciudad de México, IJJ-UNAM y TECDMX, pp. 249-260.
- Hevia Rocha, T. (coord.) (2013): *Violencia contra las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos. Proyecto Conjunto: Igualdad de género, derechos políticos y justicia electoral en México: por el fortalecimiento del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU-MUJERES.
- Hidalgo, R. (2020): “Violencia política digital en Ecuador”, Ponencia en Mesa Redonda sobre Participación Política de las mujeres, organizada por el Instituto Nacional Demócrata y la Corporación Participación Ciudadana, en Quito, el 28 de julio (vía *online*).
- Inter-Parliamentary Union (IPU) (2016): *Sexism, Harassment and Violence against Women Parliamentarians*, Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Krook, M. L. (2020): “Violence Against Women in Politics”, en M. Sawyer, F. Jenkins y K. Downing, eds., *How Gender Can Transform the Social Sciences*, New York, Springer, pp. 57-64.
- Krook, M. L. (2017): “Violence against women in politics”, *Journal of Democracy* 28 (1), pp. 74-88.
- Krook, M. L. y J. Restrepo Sanin (2016): “Género y violencia política en América Latina: Conceptos, debates y soluciones”, *Política y gobierno* 23 (1), pp. 127-162.
- Manne, K. (2017): *Down Girl: The Logic of Misogyny*. Oxford, Oxford University Press.
- Martínez, Marta (2016): ¿Por qué existe la violencia política contra las mujeres? INETV, 25 de noviembre. https://www.youtube.com/watch?v=4gEMz0n5r_k&ab_channel=INETV
- Nieto Castillo, S. (2017): “¿Qué debe tener un buen marco normativo para luchar contra la violencia política?”, en F. Freidenberg y G. Del Valle Pérez, eds. *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, Ciudad de México, IJJ-UNAM y TECDMX, pp. 157-171.
- Otálora Malassis, J. (2020): “Mujer = ¿violencia?”, *Revista Voz y Voto*, vol. 328 (junio), pp. 54-58.
- Piscopo, J. (2017): “Los riesgos de ‘sobre-legislar’: Repensando las respuestas institucionales a la violencia contra las mujeres que hacen política en América Latina”, en F. Freidenberg y G. Del Valle Pérez, eds., *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, Ciudad de México, IJJ-UNAM y TECDMX, pp. 75-101.
- Piscopo, J. (2016): “State capacity, criminal justice, and political rights: Rethinking violence against women in politics”, *Política y gobierno* 23 (2), pp. 437-458.
- Restrepo Sanin, J. (2020): “Violence against Women in Politics: Latin America in an Era of Backlash”, *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 45 (2), pp. 302-310.
- Segato, R. (2003): *Las estructuras elementales de la violencia*, Buenos Aires, Prometeo.
- Tagle Martínez, M. (2017): “Estrategias para romper los candados contra las mujeres ‘de’ y ‘en’ los partidos políticos en México”, en F. Freidenberg y G. Del Valle Pérez, eds., *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, Ciudad de México, IJJ-UNAM y TECDMX, pp. 201-207.
- Torres Alonso, E. (2016): “Violencia política en las elecciones subnacionales mexicanas. El caso de Chiapas en 2015”, *Polítai: Revista de Ciencia Política* 7 (12), pp. 79-95.
- Vázquez, M. y Bonilla Fuentes, E. (2021): “El modo honesto de vida y la revictimización de las mujeres políticas que denuncian violencia”, *Animal Político*, publicado el 4 de noviembre. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/el-modo-honesto-de-vida-y-la-revictimizacion-de-las-mujeres-politicas-que-denuncian-violencia/>

Normativa

- Argentina (2019): Ley 27.533, modificación a la Ley 26.485, Ley de Protección Integral a las Mujeres. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-violencia>
- Bolivia (2012): Ley N° 243 contra el Acoso y la Violencia Política Hacia las Mujeres. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-violencia>
- Brasil (2021): Lei 14.192 que estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a Lei n° 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n° 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei n° 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-violencia>
- Comisión Interamericana de Mujeres. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Convención sobre los Derechos Políticos de las Mujeres (1954): Disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/25/pr/pr22.pdf>
- Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) (1979): Disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
- Convención De Belém Do Pará (1994): Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Ecuador (2018): Ley orgánica integral para la prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-violencia>
- El Salvador (2021): Decreto 829 Reformas a la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-violencia>
- Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política [Preparado por el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Comisión Interamericana de Mujeres]. (OAS. Documentos oficiales; OEA/6.17). <https://www.oas.org/en/cim/docs/ViolenciaPolitica-LeyModelo-ES.pdf>
- México (2020): Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_130420.pdf

- México (2020): Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_010621.pdf
- México (2020): Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf
- México (2020): Ley General de Partidos Políticos, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130420.pdf
- México (2020): Ley General en Materia de Delitos Electorales, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_200521.pdf
- México (2015): Resolución de la Sala Superior del TEPJF N° 4370/2015, Disponible en: www.te.gob.mx
- Panamá (2021): Ley 82, que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer, Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-violencia>
- Paraguay (2017): Ley n°5.777 De protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia, Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-violencia>
- Perú (2021): Ley 31155, Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política; Ley 26859, la Ley Orgánica de Elecciones, Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-violencia>
- Uruguay (2018): Ley 19.580, que dicta normas contra la violencia hacia las mujeres, basada en género, Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-violencia>