

# VIOLENCIA DE GÉNERO Y RELACIONES INTERNACIONALES **117**

Una cuestión de derechos humanos  
y seguridad global

Alison Brysk

Violencia transfronteriza de género  
y refugiadas (Guatemala)

Lynn Stephen

Feminicidio en América Latina

Celeste Saccomano

Violencia sexual como crimen  
de lesa humanidad (Guatemala y Perú)

Jerónimo Ríos

Roberto Brocate

Un balance de la Ley  
«Maria da Penha» (Brasil)

Verônica Maria Teresi

María Catalina Monroy

Violencia urbana, mujeres y programas  
internacionales de políticas públicas

Felipe Jaramillo Ruiz

Poner el foco en los hombres

Cristina Oddone

Otros artículos

Una mirada crítica al «humanitarismo»  
Las relaciones migratorias entre Cuba y EEUU

Itziar Ruiz-Giménez Arrieta

Ana María Valido Alou

# «La inmigración en el ojo del huracán»

Anuario CIDOB  
de la Inmigración 2017  
(nueva época)

Joaquín Arango, Ramón Mahía,  
David Moya y Elena Sánchez-Montijano (dir.)

Editado por:

CIDOB  
BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

Con el patrocinio de:

  
Obra Social "la Caixa"

  
Diputació  
Barcelona

Sin olvidar completamente la crisis de los refugiados en Europa, la edición 2017 del Anuario hace un balance del auge de los populismos y su discurso frente al fenómeno de la inmigración. Efectivamente, un año más la inmigración se encuentra en el ojo del huracán en Europa y fuera de ella. Y ello tanto por la ingente suma de tragedias y horrores humanitarios de los que son víctimas cientos de miles de migrantes y refugiados, como por los diversos ataques y manifestaciones de rechazo de que es objeto la inmigración por parte de partidos y movimientos populistas de extrema derecha.

Asimismo, se sigue analizando la situación de la inmigración en España y en Europa.



**EDITA:**  
CIDOB

Elisabets, 12, 08001  
Barcelona  
[www.cidob.org](http://www.cidob.org)

**DISTRIBUYE:**

Edicions Bellaterra, S.L.  
Navas de Tolosa, 289 bis,  
08026 Barcelona  
[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

revista CIDOB d'  
**afers**  
internacionals

VIOLENCIA DE GÉNERO  
Y RELACIONES  
INTERNACIONALES **117**

Nueva época  
Diciembre 2017

Número coordinado por  
Alison Brysk

Director/*Editor-in-chief*: Jordi Bacaria

Coordinadora editorial/*Managing editor*: Elisabet Mañé

**Consejo editorial/*Editorial Board*:**

Anna Ayuso (CIDOB), Oriol Costa (Universitat Autònoma de Barcelona), Robert Kissack (Institut Barcelona d'Estudis Internacionals), Salvador Martí Puig (Universitat de Girona), Alex Ruiz (Universitat Oberta de Catalunya; Universitat Abat Oliba CEU) y Jordi Vaquer i Fanés (Open Society Initiative for Europe).

**Consejo asesor/*Advisory Board*:**

Sergio Aguayo, El Colegio de México, A.C; Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca; José Antonio Alonso, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Columbia; Esther Barbé Izuel, Universitat Autònoma de Barcelona; Adrián Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Alison Brysk, University of California, Santa Barbara; Miguel Ángel Centeno, Princeton University; Noe Cornago, Universidad del País Vasco; Rafael Fernández de Castro, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); Caterina Garcia Segura, Universitat Pompeu Fabra; Jean Grugel, University of Sheffield; Fernando Guirao, Universitat Pompeu Fabra; Daniel Innerarity, Instituto de Gobernanza Democrática (GlobeMance); Jacint Jordana, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); Gemma Martín Muñoz, Universidad Autónoma de Madrid; Ludolfo Paramio, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC; José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid; Maria Regina Soares da Lima, Universidad Estatal de Rio de Janeiro; Max Spoor, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam; Juan Gabriel Tokatlian, Universidad Di Tella, Buenos Aires; Fidel Tubino, Pontificia Universidad Católica del Perú; Pere Vilanova i Trias, Universitat de Barcelona.

**CIDOB**

Elisabets 12, 08001 Barcelona, Spain  
T. (34) 93 302 64 95 / F. (34) 93 302 21 18  
publicaciones@cidob.org / www.cidob.org

Precio de este ejemplar: 11 €

Suscripción anual: España: 31 € (Europa: 39 €) (Resto países: 44 €)

Impresión: GRAFICAS 94

ISBN: 978-84-92511-54-9

ISSN: 1133-6595 • E-ISSN 2013-035X

DOI: doi.org/10.24241/rcai

Dep. Legal: B. 17.645-1983

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L. Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona www.ed-bellaterra.com

Diseño y maquetación: Joan Antoni Balcells

Editora de sección: Isabel Verdet

Web y soporte técnico: Sílvia Serrano

Suscripciones y envíos: Héctor Pérez



revista cidob d'  
**afers**  
internacionals

117

Nueva época  
Diciembre 2017

ISSN: 1133-6595  
ISBN: 978-84-92511-54-9  
www.cidob.org

© CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs)

Creada en 1982, *Revista CIDOB d'afers internacionals* es una publicación cultural/académica cuatrimestral de relaciones internacionales y desarrollo. Pionera en el ámbito hispanohablante, ofrece al lector un análisis en profundidad de los temas internacionales desde diferentes puntos de vista y perspectivas, combinando información y análisis. La publicación está dirigida a la comunidad académica y al público interesado y/o implicado en general. Se edita en formato impreso y digital.

Los artículos publicados pasan por un proceso de evaluación externa por pares de anonimato doble y están indexados y resumidos en las siguientes bases de datos:

**Academic Search Complete-EBSCO**  
**CAHRUS Plus+** (Base de datos de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y las Humanidades)  
**Dialnet** (Portal de difusión de la producción científica hispana)  
**DICE** (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas)  
**DOAJ** (Directory of Open Access Journals)  
**DULCINEA** (Derechos de copyright y las condiciones de auto-archivo de revistas científicas españolas)  
**ERIH PLUS** (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences)  
**IN-RECS** (Índice de Impacto-Revistas Españolas de Ciencias Sociales)  
**IPSA** (International Political Science Abstracts)  
**ISOC-Ciencias Sociales y Humanidades (CSIC)**  
**Latindex** (Sistema regional de información en línea sobre revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)  
**MIAR** (Matriu d'informació per a l'Avaluació de Revistes)  
**PIO** (Periodicals Index Online)  
**REDIB** (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico)  
**RESH** (Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanas)  
**ULRICH'S** (Global serials directory)

Indexada en:

**Scopus**<sup>®</sup>



Certificada por la FECYT:



Esta revista es miembro de:



Esta revista recibió una ayuda a la edición del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte



Los artículos expresan las opiniones de los autores.

"Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra".

**Violencia de género y relaciones internacionales**

<b>Alison Brysk</b> .....	7
Introducción: violencia de género y relaciones internacionales	
<b>Lynn Stephen</b> .....	29
Violencia transfronteriza de género y mujeres indígenas refugiadas de Guatemala	
<b>Celeste Saccomano</b> .....	51
El feminicidio en América Latina: ¿vacío legal o déficit del Estado de derecho?	
<b>Jerónimo Ríos y Roberto Brocate</b> .....	79
Violencia sexual como crimen de lesa humanidad: los casos de Guatemala y Perú	
<b>Verônica Maria Teresi</b> .....	101
La violencia de género en Brasil: un balance de la Ley «Maria da Penha» (2006-2016)	
<b>María Catalina Monroy y Felipe Jaramillo Ruiz</b> .....	123
Violencia urbana: la Red Mujer y Hábitat de América Latina (el caso de Colombia)	
<b>Cristina Oddone</b> .....	145
Poner el foco en los hombres para eliminar la violencia contra las mujeres	

**Otros artículos**

<b>Itziar Ruiz-Giménez Arrieta</b> .....	173
Una mirada crítica al «humanitarismo» desde los estudios pospositivistas	
<b>Ana María Valido Alou</b> .....	197
Las relaciones migratorias entre Cuba y Estados Unidos: incidencia en América Latina	

**Reseñas de libros (temas)**

<b>Gino Pauselli</b> .....	221
Violencia armada, reclutamiento forzado y violencia sexual	
<b>Pilar Elizalde</b> .....	223
La oportunidad de mantener la paz con igualdad de oportunidades	
<b>Saïde Mobayed</b> .....	226
Mutilación genital femenina y matrimonio precoz en Kenia: la respuesta local ante normas globales	
<b>Pablo Antonio Fernández Sánchez</b> .....	230
La jurisprudencia internacional penal en materia de género	
<b>Davide Riccardi</b> .....	232
Cooperación internacional para el desarrollo entre pasado, presente y futuro: Agenda 2030 a prueba	
<b>Anna Bardolet Dilmé</b> .....	236
¿Una buena gestión de las migraciones como punto de partida de la justicia social global?	



# CONTENTS

## Gender violence and international relations

<b>Alison Brysk</b> .....	7
Introduction: gender violence and international relations	
<b>Lynn Stephen</b> .....	29
Cross-border gender violence and Guatemalan indigenous women refugees	
<b>Celeste Saccomano</b> .....	51
Femicide in Latin America: legal vacuum or deficit in the rule of law?	
<b>Jerónimo Ríos y Roberto Brocate</b> .....	79
Sexual violence as a crime against humanity: the cases of Guatemala and Peru	
<b>Verônica Maria Teresi</b> .....	101
Gender violence in Brazil: an evaluation of the "Maria da Penha" Law (2006-2016)	
<b>María Catalina Monroy y Felipe Jaramillo Ruiz</b> .....	123
Urban violence: the Latin American Women and Habitat Network (the case of Colombia)	
<b>Cristina Oddone</b> .....	145
Focusing on men to eliminate violence against women	

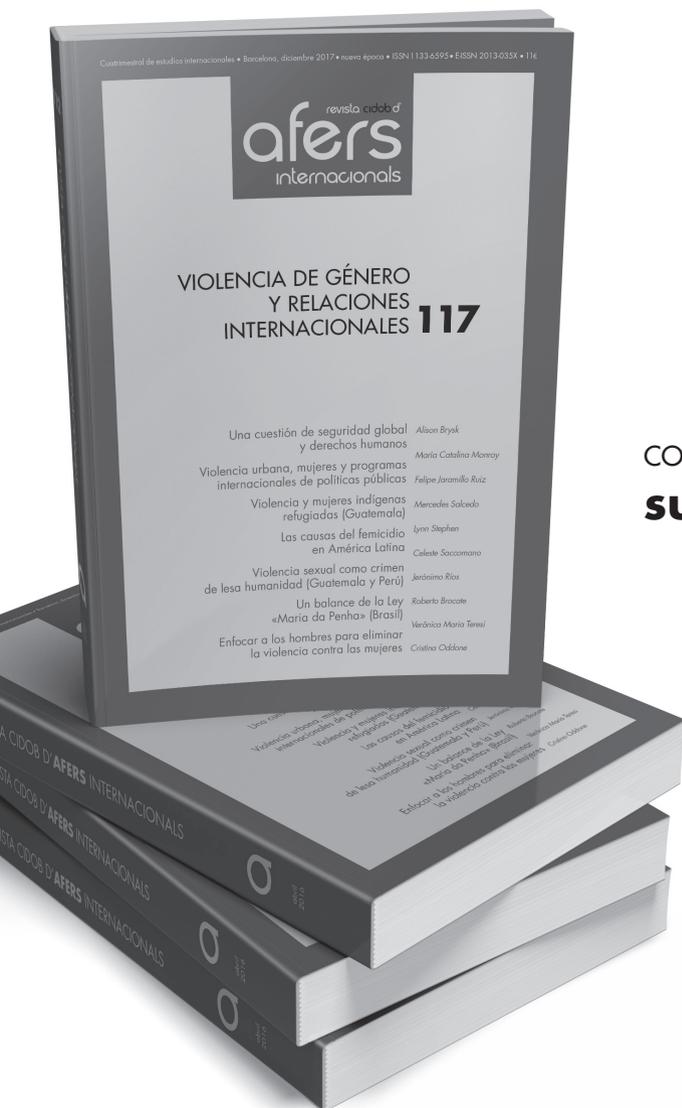
## Other articles

<b>Itziar Ruiz-Giménez Arrieta</b> .....	173
A critical post-positivist studies perspective on "humanitarianism"	
<b>Ana María Valido Alou</b> .....	197
Migration relations between Cuba and the United States: incidence in Latin America	

## Book reviews (subjects)

<b>Gino Pauselli</b> .....	221
Armed violence, forced conscription and sexual violence	
<b>Pilar Elizalde</b> .....	223
The chance to keep the peace with equal opportunities	
<b>Saide Mobayed</b> .....	226
Female genital mutilation and early marriage in Kenya: the local response to global norms	
<b>Pablo Antonio Fernández Sánchez</b> .....	230
International criminal jurisprudence on gender	
<b>Davide Riccardi</b> .....	232
International development cooperation between the past, present and future: the 2030 Agenda put to the test	
<b>Anna Bardolet Dilmé</b> .....	236
Good migration management as a starting point for global social justice?	

# revista cidob d' afers internacionals



## Hazte Suscriptor

RECIBIRÁS 3 NÚMEROS AL AÑO  
EN LA DIRECCIÓN QUE NOS  
INDIQUES

TARIFAS: 31 € ESPAÑA  
39 € EUROPA  
44 € OTROS PAÍSES

CONTACTA CON:

[suscripciones@cidob.org](mailto:suscripciones@cidob.org)

### PRÓXIMOS NÚMEROS

- 118: Juventud en los márgenes:  
Perspectivas de la juventud  
árabe en el Mediterráneo
- 119: ¿La nueva era del populismo?  
Perspectivas teóricas,  
empíricas y comparativas
- 120: Repensar el desarrollo desde  
la cooperación  
internacional: enfoques  
críticos alternativos

# Introducción: violencia de género y relaciones internacionales

## Introduction: gender violence and international relations

**Alison Brysk**

Mellichamp Professor of Global Governance, University of California, Santa Barbara  
[abrysk@global.ucsb.edu](mailto:abrysk@global.ucsb.edu)

**Resumen:** La violencia contra las mujeres (según la OMS, una de cada tres mujeres sufre violencia de género en el mundo) es una cuestión tanto de seguridad global como de derechos humanos. El impacto que estas violaciones de la seguridad humana tiene sobre el desarrollo, los conflictos, la salud pública y los flujos transnacionales es tan importante, que estas merecen ser estudiadas desde la perspectiva de las relaciones internacionales. La investigación académica sobre los vínculos entre el desarrollo neoliberal y la inseguridad, la respuesta a esta violencia a través de la movilización de las organizaciones internacionales para exigir reformas legales y de las políticas públicas, así como sobre el surgimiento de los movimientos sociales transnacionales, contribuye y enriquece la comprensión de las dinámicas y la dirección que toma la globalización y el bienestar de más de 1.000 millones de las habitantes de nuestro planeta.

**Palabras clave:** feminicidio, derechos humanos, seguridad, globalización

**Abstract:** Violence against women (according to the WHO, one in three women worldwide suffers from gender violence) is an issue of global security as well as of human rights. Because these human security violations have a very significant impact on development, conflict, public health and transnational flows, they merit study from the international relations perspective. We find that academic research into the links between neoliberal development and insecurity, the response via the mobilisation of international institutions for legal and public policy reform, and the rise of transnational social movements contributes and enriches our understanding of the dynamics and the direction to of globalisation, as well as the well-being of over a billion of our planet's female inhabitants.

**Key words:** femicide, human rights, security, globalisation

La violencia que se ejerce en el mundo contra las mujeres causa más muertes y mutilaciones que cualquier otra guerra; sin embargo, solo recientemente se ha reconocido como un problema de derechos humanos (Hoeffler y Fearon, 2014). La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que un tercio de las mujeres en el mundo son víctimas de la violencia de género<sup>1</sup>: feminicidio, tráfico de personas, agresión sexual y violencia doméstica (Devries *et al.*, 2013; World Health Organization *et al.*, 2013). Según los datos que arroja la investigación de la Small Arms Survey<sup>2</sup>, más de 66.000 mujeres y niñas mueren al año de forma violenta; en tanto que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) calcula que la mitad de las mujeres que mueren de forma violenta en todo el mundo son asesinadas por miembros de su propia familia (Nowak, 2012; UNODC, 2013). Estudios recientes sobre los casos de violación a nivel mundial mues-

**La violencia contra la mujer es un conjunto de abusos de los derechos humanos interrelacionados y polifacéticos por motivos de género, que trascienden los límites entre lo público y lo privado, así como las fronteras entre los estados-nación.**

tran que, en 2010, el 7,2% de las mujeres en todo el mundo había sido víctima de actos de violencia sexual cometidos por una persona que no era su pareja (Abrahams *et al.*, 2014), es decir, más de 240 millones de mujeres. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) calcula que hay más de 25

millones de personas (de las que en torno a tres quintas partes son mujeres) sometidas a trabajo forzoso; más de 4,8 millones, en su gran mayoría mujeres, son víctimas del tráfico de personas y la explotación sexual; muchas más se encuentran en una situación de trabajo doméstico coercitivo, y 15 millones de personas (mujeres en un 88%) están sujetas a un matrimonio forzoso (OIT, 2017).

Estas amenazas para la seguridad humana mundial no fueron incluidas en el régimen internacional de derechos humanos original y han sido ignoradas o naturalizadas por las relaciones internacionales convencionales. Sin embargo,

- 
1. Se ha optado por utilizar el concepto de violencia de género –y no solo el de violencia contra las mujeres– porque es más amplio e inclusivo. Se considera que toda agresión perpetrada contra una mujer tiene alguna característica que la identifica como violencia de género, directamente vinculada a la desigual distribución del poder y a las relaciones asimétricas entre varones y mujeres, las cuales perpetúan la desvalorización de lo femenino y su subordinación a lo masculino (Rico, 1996).
  2. *Small Arms Survey*, Ginebra (Suiza). Véase: <http://www.smallarmssurvey.org/?orangeurhood>

la violencia contra las mujeres tiene raíces, consecuencias e implicaciones importantes para el conjunto de la política mundial. La violencia de género se encuentra entrelazada con las relaciones internacionales en forma de una violación de los derechos humanos –muy poco estudiada–, de una correlación y factor desencadenante de muchas formas de conflicto, así como de un reto para desarrollar el análisis de las relaciones internacionales hacia una comprensión feminista más amplia de la seguridad. La Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993)<sup>3</sup> ofrece la siguiente definición sobre la violencia de género:

- «a) La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación;
- b) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, incluidas la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educativas y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada;
- c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra».

Por todo ello, la violencia contra la mujer es un conjunto de abusos de los derechos humanos interrelacionados y polifacéticos por motivos de género, que trascienden los límites entre lo público y lo privado, así como las fronteras entre los estados-nación: asesinatos, agresiones, esclavitud sexual y torturas, que suceden en el hogar, en la calle y en el lugar de trabajo; como un arma de guerra, de dictaduras, de limpiezas étnicas y discriminaciones crónicas; y contra migrantes, desplazados internos, residentes en espacios ingobernados y demás ciudadanos considerados de segunda clase. Estas «injusticias privadas» pueden ser cometidas por un amplio abanico de actores tanto gubernamentales como no gubernamentales: fuerzas armadas extranjeras o nacionales; policías nacionales u otras autoridades estatales; autoridades de vigilancia en instituciones públicas educativas, sanitarias o de la seguridad

---

3. Para más información, véase: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>

social; delincuentes tales como bandas callejeras y traficantes de personas; autoridades comunales como los consejos religiosos o tribales; parejas de hecho, o miembros de la familia, entre otros. Aun cuando los autores de estos delitos sean ciudadanos particulares, habitualmente sus actos quedan impunes por varios motivos: la condición de ciudadanía de segunda clase de las mujeres; la delegación que hace el Estado del control sobre el cuerpo de la mujer a través del derecho privado y las tradiciones no regularizadas; el desigual acceso a la justicia de las víctimas de violencia de género, así como la impunidad de sus perpetradores (Brysk, 2005). Es más, las distintas modalidades de abusos, ya sean públicos o privados, están sociológicamente relacionadas. Por ejemplo, la violencia doméstica y el tráfico de personas normalmente aumentan durante y después de la participación de los estados en un conflicto armado; en algunos países en desarrollo, la policía puede violar a las mujeres que denuncian violencia doméstica, mientras que la discriminación étnica de índole pública a menudo comprende también agresiones sexuales de índole privada, las cuales son toleradas por miembros del grupo dominante y van contra mujeres pertenecientes al grupo minoritario (De Brouwer *et al.*, 2013; Wingate Pike, 2011; Cohen, 2013).

La violencia, anidada en un «modelo ecológico» jerarquizado, se construye y se expresa a múltiples niveles a través de sociedades, comunidades, hogares e individuos (Morrison *et al.*, 2005) y, cada vez más, en el orden mundial. La decisión de un individuo de recurrir a la violencia es el resultado de un contexto social más amplio de conflicto global y/o nacional, de la competencia por los recursos, del estatus social, de las autoridades y de los roles de género; de la dinámica y reproducción del grupo étnico local, del vecindario, del clan o del municipio; de las relaciones de poder y socialización dentro del hogar o grupo familiar; así como de los recursos emocionales y materiales, las necesidades, las creencias y la historia del individuo. Por lo tanto, para analizar e intervenir en la violencia de género es preciso atender a todos los ámbitos antes mencionados; sin embargo, nos encontramos que, hasta la actual generación, esta forma de violencia se ha atribuido erróneamente a la cultura y a la psicología individual, en detrimento de estructuras sociales y patrones históricos más amplios, ya sea dentro o fuera de las fronteras nacionales. Un enfoque científico social de la violencia sugiere que dicha violencia opera principalmente en ciclos de racionalidad limitada similares a otras formas de interacción social; la violencia se convierte en habitual cuando se modela y se premia, cuando crea vínculos sociales y se reproduce a través de instituciones sociales como la Ley y las fuerzas y cuerpos de seguridad (Hudson y Den Boer, 2012). Así pues, es necesario analizar las conexiones entre las estructuras de dominación en los ámbitos global, nacional y local.

## La violencia de género en el marco de la globalización

Las relaciones internacionales están en la raíz de muchos de los patrones de la violencia de género. Cada una de las principales formas de interacción internacional (la guerra, las relaciones comerciales, las migraciones) está relacionada con un riesgo específico de violencia contra la mujer. Las políticas de población, la coacción sexual y la movilidad cambiante de la mujer en el ámbito laboral o en las fuerzas armadas son características de procesos revolucionarios, de formación del Estado (*State-making*) y de cambio de régimen (Tickner, 2001; Enloe, 2014; Pettman, 1996). En este contexto, el presente número de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* examina el trabajo de investigación original de Dara Kay Cohen (2013) sobre la lógica de la violencia sexual en las guerras. Del mismo modo, en su artículo sobre la violencia contra las mujeres migrantes, Lynn Stephen pone de manifiesto que hay un conjunto de elementos –como el crimen transnacional posconflicto, la complejidad de las guerras subsidiarias (*proxy wars*) y la movilidad internacional– que confluyen para convertir a las mujeres en vulnerables ante la violencia, ya sea en el propio hogar, en el tránsito o en la llegada a destino.

En la era de la globalización, las nuevas pautas de la economía política internacional son susceptibles de generar violencia en el ámbito local con raíces en el ámbito global. La crítica sociológica del desarrollo señala que la liberalización y la modernización de la economía política suelen ir acompañadas de transformaciones estructurales vinculadas al conflicto social, que incluyen la redistribución de los recursos, la migración del campo a la ciudad, los cambios de pautas laborales y el deterioro del tejido social tradicional (Rahnema y Bawtree, 1997; Davis, 2006). En paralelo, la literatura sobre derechos humanos muestra que la preponderancia del terror político está ligada a este tipo de problemas relativos al desarrollo –desigualdad económica, conflicto político y déficits de gobernanza–, junto con variables de la modernización como la renta nacional (Mitchell y McCormick, 1988; Poe *et al.*, 1999; Davenport, 2000; Carey y Poe, 2004). La crítica feminista apunta a factores tales como el desarrollo desigual y las transformaciones estructurales como generadores de inseguridad por razón de sexo, a través de ciertos mecanismos de vulnerabilidad estructural como el desempleo (Rubio-Marín y Estrada-Tanck, 2013), la informalización neoliberal de la economía y el Estado, que crean déficits de gobernanza en zonas fronterizas y barrios marginales (Peterson, 2013), así como una crisis aneja de las «masculinidades sustentadoras» a nivel sociocultural (True, 2012: cap. 3). El aumento del feminicidio en América Latina –que

desarrollan en este volumen Celeste Saccomano y Verónica Maria Teresi— debe interpretarse en este contexto.

Y, a la inversa: no se pueden entender ciertos aspectos importantes de los conflictos, el desarrollo, los derechos humanos o incluso las políticas medioambientales mientras no se asuma y entienda la situación de inseguridad de las mujeres —sea por motivo de violaciones, que provocan flujos de refugiadas, o por matrimonios forzados—. Más allá del peaje pagado por parte de centenares de millones de víctimas directas, la violencia contra las mujeres genera costes sociales globales —como conflictos internacionales, delincuencia, subdesarrollo, enfermedades y destrucción del medio ambiente—. Hudson *et al.* (2015: 205), tras una exhaustiva investigación empírica sobre riqueza, democracia y cultura como generadores de conflictos interestatales, concluyen que «el indicador más fiable que existe para saber el nivel de coexistencia pacífica de un Estado es el de su nivel de violencia contra

**En la era de la globalización, las nuevas pautas de la economía política internacional son susceptibles de generar violencia en el ámbito local con raíces en el ámbito global.**

la mujer». La equidad de género y la seguridad de las mujeres están ligadas a cada uno de los aspectos del desarrollo económico. El Banco Mundial, la mayor institución para el desarrollo del planeta, conecta la equidad de género y la seguridad de la mujer con

las mejoras en la nutrición, la educación, el desarrollo infantil y la productividad en general (IBRD-IDA, 2012). Dentro de cada país, la violencia de género provoca, por una parte, un aumento del gasto en salud y de los impuestos en seguridad policial y sistemas legales; por la otra, una disminución de la productividad de los trabajadores<sup>4</sup>. La violación es una de las amenazas más graves para la salud pública global, ya que, más allá de las consecuencias directas de las lesiones sobre la salud, tanto si se produce en el ámbito de la pareja como con desconocidos, o en el marco de un conflicto, la enfermedad se extiende por igual. Las mujeres agredidas por sus parejas son mucho más propensas a contraer el VIH/Sida<sup>5</sup>. La distorsión de la demografía a través de la supresión de nacimientos de mujeres —mediante el infanticidio o los abortos selectivos por sexo— está vinculada sistemáticamente con la delincuencia y el terrorismo, así como con el tráfico de personas y las agresiones sexuales (Den Boer y Hudson, 2004).

---

4. Según un estudio del Banco Mundial en nueve países, los costes que acarrear los abusos representan entre el 1% y el 2% del PIB (Duvvury *et al.*, 2013).

5. Véase la hoja informativa de 2011 de la campaña de Naciones Unidas «Unite to End Violence Against Women», disponible en línea en: [http://endviolence.un.org/pdf/pressmaterials/unite\\_the\\_situation\\_en.pdf](http://endviolence.un.org/pdf/pressmaterials/unite_the_situation_en.pdf)

Si la violencia contra la mujer es esencialmente un abuso de poder, más que un trastorno psicológico o un atavismo cultural, el uso de las mismas herramientas políticas que se emplean para hacer frente a cualquier otra violación de los derechos humanos en todas sus formas tendría la capacidad de invertir la situación de violencia que sufren las mujeres, esto es: el aumento de la concienciación, la movilización, la gobernanza mundial y las reformas políticas. Los principales canales del régimen internacional –que influyen a nivel nacional y local en todo tipo de campañas pro derechos humanos– son la difusión de modelos de legislación y políticas, la capacitación de estados que quieran asumir el reto y la presión de las redes de apoyo transnacionales.

## **Las respuestas frente a la violencia de género**

Como una faceta más de la gobernanza mundial, en estos momentos es preciso comprender el régimen internacional que se ha desarrollado en respuesta a la violencia de género. Pero si los aspectos negativos de la globalización pueden ser un factor de abuso, hay que destacar que el sistema internacional también ha respondido de forma positiva a través del establecimiento de un régimen jurídico, la difusión de políticas, la modernización cultural y las campañas y movimientos sociales transnacionales. La Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer es el culmen de la construcción de un régimen jurídico internacional, ya que incluye instrumentos de justicia global, regional y transicional. En el año 2000, la histórica resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad reconocía el impacto de género de la guerra sobre las mujeres, e instaba a la adopción de medidas especiales para protegerlas –en particular de los abusos sexuales–, por lo que pedía el aumento de la participación de la mujer en todos los organismos internacionales y en los procesos de resolución de conflictos. A continuación vino una década de más resoluciones y de revisión sistemática de procesos y mandatos de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas. La reseña del libro de Karim y Beardsley que se presenta en este volumen examina los resultados de este cambio de respuesta global a los conflictos.

En el ámbito internacional, existen al menos 36 organismos de Naciones Unidas con mandatos o programas específicos para abordar la violencia contra

la mujer, de los que destacamos los siguientes: ONU Mujeres<sup>6</sup>, el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés). La agencia especial ONU Mujeres dispone de más de 300 millones de dólares en activos y coordina iniciativas dedicadas a la violencia contra las mujeres en 85 países. Otros proyectos destacables son el Manual de planes de acción nacionales sobre la violencia contra la mujer, el Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer y el Programa Mundial Ciudades Seguras Libres de

**Si bien los aspectos negativos de la globalización pueden ser un factor de abuso, el sistema internacional también ha respondido de forma positiva a través del establecimiento de un régimen jurídico, la difusión de políticas, la modernización cultural y las campañas y movimientos sociales transnacionales.**

Violencia contra las Mujeres y Niñas, que facilita planificación y desarrollo urbanísticos que tengan en cuenta los derechos de las mujeres; asimismo, existe el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer, que recibe aportaciones de estados promotores de derechos. Este fondo ha distribuido 103 millones de

dólares entre 393 iniciativas en 136 países y territorios y, para mediados de la primera década del presente siglo, ya había apoyado 86 programas al año por un valor superior a 55 millones de dólares. Otro de los elementos esenciales del régimen internacional es la Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, nombrada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR, por sus siglas en inglés), a la que se ha facultado para inspeccionar las condiciones de cada país, presentar informes por países y formular recomendaciones que proporcionen influencia sobre las relaciones multilaterales y bilaterales en estos asuntos.

Tras los históricos procesos penales por delitos de violación en conflictos bélicos del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY, instituido en 1993) y del Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR, en 1994), la res-

---

6. ONU Mujeres es la organización de Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Para más información, véase: <http://www.unwomen.org/es>

ponsabilidad penal por violencia sexual en conflictos bélicos se amplió de forma drástica con la incorporación de la violación como crimen de guerra al estatuto del Tribunal Penal Internacional (TPI) en el cambio de milenio. El TPI considera la violación y los embarazos forzados como crímenes contra la humanidad con jurisdicción universal. La investigación exhaustiva de Carolina Jiménez Sánchez sobre cuestiones de género en los tribunales penales internacionales –cuyo libro ha sido reseñado en este monográfico– ofrece la primera panorámica sobre la evolución de esta corriente jurisprudencial internacional disponible en lengua española. Asimismo, el artículo que se publica aquí de Brocate Pirón y Ríos Sierra hace un seguimiento de la difusión y el impacto de los nuevos modelos de responsabilidad ante la justicia transicional por delitos de violación en conflictos bélicos en América Latina, donde estos han logrado un eco sorprendente.

En el ámbito regional, América Latina tiene graves problemas, aunque también una sólida capacidad de respuesta ante la violencia de género, lo que es característico de los regímenes «semiliberales» de ingresos medios, con desigualdades sociales, pero con ciudadanos movilizados (Brysk, en prensa). En este sentido, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará) de 1994 de la Organización de los Estados Americanos (OEA) es excepcional, en el sentido de que es anterior a las normas de Naciones Unidas y es un instrumento jurídicamente vinculante para los estados parte, no una mera declaración. La Convención ha generado grandes avances en la compilación de datos para muchos de sus estados parte, así como la adopción de una legislación exhaustiva por parte de media docena de estados latinoamericanos. Nueve países de la región han desarrollado planes de acción nacionales que encomiendan crear programas y oficinas dedicados a la violencia contra las mujeres. Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, México, Panamá, Paraguay y Uruguay han comunicado que han recurrido a la Convención de Belém do Pará<sup>7</sup> en la emisión de resoluciones judiciales (OAS y Consejo de Europa, 2014). Este tipo de reformas regionales también han tenido su influencia en Europa y han ampliado los modelos globales de derechos y responsabilidades. La culminación del sistema europeo en este ámbito es el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, de 2011, también conocido como la Convención de Estambul del Consejo de Europa. Este convenio exige a los estados parte aprobar medidas legislativas, velar por su cumplimiento por parte de actores estatales y emplear la «diligencia debida» para prevenir,

---

7. Véase: <http://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>

investigar, castigar y reparar los actos perpetrados por actores no estatales; en su territorio, por uno de sus nacionales (con alcance transnacional) o por una persona con residencia habitual en su territorio, lo cual es de especial importancia para las mujeres migrantes que sufren violencia de género.

En el ámbito nacional, la doctrina de la «diligencia debida» relativa a la responsabilidad de los estados en caso de violencia sistemática ejercida por actores privados ha reconfigurado las políticas de violencia doméstica en muchos estados de Europa y América Latina. La innovadora Ley «Maria da Penha» brasileña de 2006, junto con los programas de acompañamiento de la misma, tales como líneas telefónicas de emergencia, albergues y policía específica para mujeres, se forjó gracias a una sentencia fundamental de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la que se declaró responsable al Estado brasileño, además de a toda una década de movilizaciones en favor de los derechos de las mujeres. En procesos paralelos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) declaró responsables a Hungría primero y más tarde a Turquía por no haber brindado protección eficaz frente a la violencia doméstica, lo que acarreó modificaciones legislativas en varios estados europeos. En 2006, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre violencia contra las mujeres declaró establecido este principio de «diligencia debida» como derecho internacional consuetudinario. El artículo de Verônica Maria Teresi en este volumen examina el impacto en Brasil de la promulgación de la Ley Maria da Penha sobre violencia doméstica y familiar.

La respuesta a la violencia de género ha afectado incluso a las políticas exteriores bilaterales, incluidos los esfuerzos excepcionales de Estados Unidos –a pesar de la reciente degradación general de las políticas en materia de derechos humanos– y la política exterior feminista de Suecia. El Reino Unido ha dedicado importantes recursos a ayudas para mujeres refugiadas y a la prevención de la violencia sexual asociada a los conflictos. Las políticas estadounidenses sobre asilo por motivos de género, pese a ser selectivas e incoherentes, establecen el parámetro para las refugiadas guatemaltecas, tal como subraya la investigación de Lynn Stephen publicada en este número monográfico (Nayak, 2015).

Más allá del ámbito legislativo, la gobernanza mundial también opera a través de iniciativas de desarrollo y políticas públicas. El Programa Ciudades más Seguras de ONU-Habitat, las alternativas de transporte público sensibles a la cuestión de la seguridad de las mujeres (*gender-friendly*), el movimiento mundial Escuelas Seguras y el acceso a iniciativas de higiene constituyen nuevos instrumentos para garantizar los derechos y la participación de las mujeres en el espacio público. Tales iniciativas han reconfigurado el régimen de derechos humanos: la interdependencia entre seguridad y derechos socioeconómicos, la

creciente brecha entre la «responsabilidad de proteger» inherente a los estados y la capacidad de gobernanza local. Así, en 2010, las Naciones Unidas reconocieron explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento<sup>8</sup>, con especial mención a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y al derecho al agua de la mujer. Desde 2003, 18 agencias de Naciones Unidas han participado en un Grupo de Trabajo Interagencias sobre Género y Agua, que se ha integrado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS) de Naciones Unidas. El Programa sobre Agua y Saneamiento (WSP, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial ha elaborado informes y propuesto programas en relación con la incorporación de la perspectiva de género al derecho al agua (Mainstreaming Gender in Water, 2010). En 1996, el Programa ONU-Habitat lanzó el Programa Ciudades más Seguras en 77 ciudades de 24 países. En este ámbito, el artículo de Monroy y Jaramillo ofrece una panorámica y analiza una nueva red transnacional (Red Mujer y Hábitat) que ha sido desarrollada para promover la seguridad de género en las políticas urbanas y hace seguimiento de su funcionamiento en América Latina y, particularmente, en Colombia.

Por último, otra faceta de la respuesta internacional a la violencia de género es la movilización cívica transnacional y la reforma normativa, que refuerzan la perspectiva constructivista de la reconstrucción de intereses e identidades. Una generación de investigaciones sobre las políticas en materia de derechos humanos muestra que entre los factores esenciales para confrontar cualquier forma de violación de los derechos humanos se incluye el hecho de ejercer presión en el ámbito transnacional «desde arriba y desde abajo», señalar y designar toda forma de abuso, así como emplear políticas de información (Keck y Sikkink, 1998). Los activistas interactúan con la transformación legal e institucional, al concienciar sobre tratados y normas, formar a los poderes públicos y presionar a los gobiernos (Htun y Weldon, 2012). La sociedad civil mundial difunde campañas en todo el planeta –como, por ejemplo, One Billion Rising o V-Day–, políticas de información –como los vídeos *virales* de movilización frente a los abusos en la India o en Brasil–, actuaciones culturales transgresoras transnacionales –como las de Pussy Riot o Femen– y flujos de conocimiento y buenas prácticas para los proveedores de servicios sociales, terapéuticos y médicos. El artículo de Cristina Oddone aborda y examina uno de los programas más recientes en esta línea, esto es, la aplicación del modelo de transformación colectiva de las identidades masculinas violentas.

---

8. Resolución A/RES/64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, julio de 2010.

## **El estudio de la violencia de género: la reconfiguración del marco de los derechos humanos**

Actuar a nivel internacional para acabar con la violencia contra las mujeres requiere asimismo una ampliación de los marcos de derechos humanos, la denuncia de las violaciones de los mismos, así como la creación de más mecanismos (Brysk y Stohl, 2017). Para los casos de asesinato por motivos de género, se ha recurrido a su designación mediante el término «feminicidio», con lo que se consigue revelar nuevos patrones y se inspiran nuevos conjuntos legislativos y movilizaciones en todo el conjunto de América Latina. Los artículos de Saccomano y Teresi, como ya hemos mencionado, avalan el potencial de este nuevo marco, aunque llegan a conclusiones distintas respecto a la senda que va «del compromiso al cumplimiento» (Risse *et al.*, 2013). La reseña de la obra de Karisa Cloward relativa a la transformación normativa ofrece también una relación más compleja entre las denuncias por vulneración de derechos a nivel mundial y la respuesta por parte de las identidades locales en torno a problemas como la mutilación genital femenina (MGF) y el matrimonio infantil.

El estudio de la violencia de género amplía la comprensión de diversos aspectos esenciales de las relaciones internacionales y contribuye a un análisis académico más amplio de los derechos humanos: las contradicciones del desarrollo, la privatización de la violencia con la globalización y las dinámicas globales de la respuesta de la reforma de los derechos humanos. Las visiones liberales estándar sobre la globalización predicen que la equidad de género debería aumentar con el crecimiento de la economía, la modernización de las culturas patriarcales y la mayor participación de las mujeres en la política y en el mercado de trabajo (Ingelhart y Norris, 2003; Bhagwati, 2004), con la expectativa de que dicho empoderamiento generalizado llevará a una mejora de los derechos de la mujer y su seguridad física. En contra de la creencia convencional, cada vez es más evidente que la violencia de género puede persistir a pesar de la modernización. El Informe de Naciones Unidas Beijing+20 evidencia la mejora de la situación de la mujer en todo el mundo respecto a la salud, la educación y la participación política, aunque también subraya los niveles endémicos de la violencia sobre ellas (UN Women, 2015). En ciertos casos, la inseguridad de la mujer puede incluso intensificarse; en este sentido, aunque es complicado medir la incidencia de ciertas formas de violencia en particular, es posible modelar los patrones en su conjunto y su impacto social general. En el período 2006-2014 –de rápido crecimiento del

mundo en desarrollo—, el indicador *Physical Security of Women Index* (PSOW, Índice de seguridad física de las mujeres y niñas), de la base de datos del proyecto *WomanStats* en 169 países, se ha deteriorado en más países de los que ha mejorado. Durante la última década de desarrollo y urbanización, China ha descendido del puesto segundo en 2006 al tercero en 2009 y al cuarto en 2014 en la escala de seguridad física de las mujeres, lo que supone un deterioro que va de la violencia ocasional a la violencia extendida y tolerada (Hudson *et al.*, 2011)<sup>9</sup>.

Como ya se indica en el número 116 de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (Cano y Rojido, 2017) sobre la violencia letal en América Latina, los regímenes autoritarios liberalizadores y las democracias transicionales o no consolidadas son más propicios a padecer índices más altos de delincuencia y de violencia política que países menos desarrollados y menos democráticos, puesto que la liberalización genera crecientes demandas económicas y políticas y competencia, al mismo tiempo que las estructuras históricas de autoridad, distribución y coerción se hallan fragmentadas y son inciertas (Regan y Henderson, 2002). Respalda este patrón el hecho de que el aumento de la delincuencia pese al desarrollo económico esté estrechamente relacionado con la desigualdad social y el freno al desarrollo humano, síntoma de problemas sociológicos (UNODC, 2011: 10). En la zona transicional de la liberalización, los ciudadanos, los trabajadores y los grupos étnicos que se movilizan quedan atrapados entre instituciones nacionales de reciente accesibilidad —que son incapaces de cubrir sus necesidades—, enclaves autoritarios sin erradicar que pretenden reprimirlos y un desplazamiento de la gobernanza hacia autoridades mundiales y subnacionales. Estos crecientes conflictos sociales generan, tanto directa como indirectamente, violencia de género.

Aparte del componente de género de la violencia ejercida contra las mujeres, la interpenetración de la violencia pública y privada también es un síntoma de la ruptura del vínculo entre seguridad personal y el corpus más amplio de los derechos civiles y políticos, ruptura que se ha intensificado en los lindes de la globalización bajo las condiciones de una soberanía difusa. En el ámbito mundial, los gobiernos electos y las libertades civiles no garantizan

**Actuar a nivel internacional para acabar con la violencia contra las mujeres requiere una ampliación de los marcos de derechos humanos, la denuncia de las violaciones de los mismos, así como la creación de más mecanismos.**

---

9. Véase: *WomanStats Project Database* (en línea) [www.womanstats.org](http://www.womanstats.org)

*per se* el respeto a la integridad física –tanto de hombres como de mujeres–. Periodistas y defensores de los derechos humanos se hallan en situación de riesgo de sufrir agresiones, torturas o asesinato a causa de una turbia mezcla de sectores paramilitares y policiales, así como de criminales, que infunden un régimen de terror que socava sus libertades formales –del mismo modo que el *régimen de abuso sexual* o las agresiones por motivos de honor socavan la libertad de movimiento y la participación política de las mujeres en las *democracias inseguras (deadly democracies)* (Haschke, 2014)–. Por este motivo, el empoderamiento político no es suficiente para garantizar la seguridad de las mujeres, en especial en los regímenes semiliberales y de posconflicto. Las formas transfronterizas de violencia contra la mujer, al igual que el tráfico de personas y las violaciones en el marco de conflictos armados, surgen normalmente de una combinación de distorsiones en las relaciones de poder globales y de carencias en cuanto a soberanía del propio Estado que es incapaz de proteger a sus ciudadanas mujeres.

Brysk y Mehta (2017) han evaluado estadísticamente esta serie de correlaciones de la violencia de género a través de una comparación transnacional que se basa en el Índice *WomanStats* de seguridad física de las mujeres y niñas. En coherencia con el análisis anterior, se muestra que –si se mantienen constantes otros factores– la disparidad de rentas, la transformación estructural que propician las aglomeraciones urbanas y la gobernanza deficiente afectan, cada uno de estos factores, a la seguridad física de las mujeres. Las mujeres se encuentran significativamente más seguras en sociedades más democráticas, dentro de sistemas políticos menos corruptos y en países en donde se hallan mejor representadas en el Parlamento, en consonancia con los contenidos estándar de los derechos humanos. Sin embargo, las contradicciones sociológicas del desarrollo también tienen su importancia. La desigualdad de la renta se relaciona con el hecho de que haya más violencia contra las mujeres, de modo que el incremento de los recursos se debe distribuir adecuadamente a fin de reducir dicha violencia. Asimismo, la violencia de género guarda relación con las aglomeraciones urbanas.

El estudio de la violencia de género también ofrece más información para entender el cambio de influencia del régimen internacional de derechos humanos con la privatización de la violencia. Este régimen de derechos humanos ofrece un repertorio de normas, demandas, recursos, mecanismos y procesos para abordar la violencia contra la mujer. En el «modelo espiral» de la evolución de la respuesta de los estados a los derechos humanos, estos adoptan con mayor rapidez políticas en materia de violencia contra las mujeres en tanto en cuanto se enfrentan a la presión tanto internacional como de la sociedad civil; su capacidad de respuesta va evolucionando con el tiempo desde la

negación hasta el reconocimiento para, más adelante, asumir el compromiso y el cumplimiento (Risse *et al.*, 2013). Los estados que se modernizan más deprisa y que dependen materialmente de la aprobación internacional o que compiten por un estatus global son más propicios a hacerlo (Towns, 2010). En este sentido, incluso las normas que se inyectan desde arriba se pueden internalizar e institucionalizar, como así acaba sucediendo con el tiempo, aunque sea en un contexto de permanente movilización o resistencia desde abajo. En el «modelo espiral» revisado –que trasciende el modelo básico de presión transnacional y contempla perpetradores «no estatales» y retrocesos reaccionarios–, las reformas en materia de derechos humanos dependerán también de las relaciones de poder del abuso: sobre todo, la concentración de autoridad para la violación, así como la capacidad de reforma del Estado –lo cual, generalmente, adoptará un formato distinto en el caso de actos ilícitos privados– (Brysk, 2013).

En esta línea, Montoya (2013) esboza además tres vías para reformar la influencia específica del activismo transnacional que combate la violencia contra las mujeres, centrándose en el «más probable» caso de la Unión Europea: a) coaliciones transnacionales que conectan las presiones locales y globales sobre los estados; b) las reformas que se promueven en el ámbito nacional, con un firme activismo local y capacidad de respuesta estatal, y c) la difusión vertical (*top-down*). El itinerario nacional parece fluir con mayor frecuencia desde identidades estatales modernizadoras o transicionales, en tanto que la receptividad de la difusión vertical está condicionada por los vínculos que tenga el Estado con la gobernanza mundial. Como aduce Avdeyeva (2007), en el caso de 25 estados poscomunistas que han ratificado la CEDAW y que se han comprometido al cumplimiento de las políticas sobre violencia contra las mujeres, la adhesión a los tratados normalmente obedece a una señalización vertical y a la lógica de la conveniencia, si bien ello podría afianzarse aún más si se sometiera a los estados al control de organismos supervisores y se empoderara la política de información en la sociedad civil, lo que resultaría aún más eficaz en el caso de los países más implicados internacionalmente (ibídem, 2007). El régimen de derechos de las mujeres de la CEDAW, junto con sus mecanismos de supervisión anejos, promueven el aprendizaje complejo y la reivindicación entre las instituciones internacionales, las redes transnacionales y el llamado «régimen de género» (*gender regime*) o Estado sensible a las cuestiones de género. Este proceso de transformación –negociado y dinámico– genera una combinación impredecible de socialización, reacción y redefinición transnacional de normas de forma simultánea, tanto a nivel mundial como estatal (Zwingel, 2012).

## Presentación de los artículos

Los artículos del número 117 de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* sobre «Violencia de género y relaciones internacionales» que aquí presentamos abordan una serie de raíces y de respuestas internacionales a la violencia de género, principalmente en América Latina donde, como espacio de frontera transicional de la globalización, se sufre especialmente este tipo de violencia. Los autores recurren a una gama completa de metodologías, que incluyen la etnografía, el análisis cuantitativo, la jurisprudencia, el análisis de las políticas públicas, así como casos de estudio comparados. Lynn Stephen centra su estudio en Guatemala y, según su etnografía de ámbito individual, la continua inseguridad en este país y la migración internacional son vectores de abuso que trascienden lo público-privado y las propias fronteras nacionales, frente a lo cual la capacidad y voluntad individual para migrar y buscar asilo ha sido la respuesta. Para Verónica Maria Teresi, los parámetros de la economía política global y la discriminación intersectorial constituyen influencias implícitas sobre la violencia doméstica privatizada y son un reflejo de la lucha social, en tanto que la respuesta jurídica en el ámbito nacional fluye desde las instituciones regionales. Análogamente, a partir de dos estudios de caso en Guatemala y Perú, el artículo de Brocate Pirón y Ríos Sierra analiza como, por primera vez –y con base en el derecho internacional humanitario–, ordenamientos jurídicos nacionales condenan la violencia sexual en contextos de conflicto armado como delitos de lesa humanidad. El predominio interamericano y los legados del conflicto internacional, en este caso, de la denominada «Guerra contra las Drogas», configuran también el panorama de la violencia urbana en Colombia que examina el artículo de Monroy y Jaramillo. Aunque el desplazamiento forzoso aumenta la vulnerabilidad de género y la violencia en Colombia –al igual que en Guatemala–, la violencia en suburbios marginales urbanos sigue patrones regionales más genéricos relacionados con la economía política, en tanto que la respuesta de las redes de gobernanza se vincula a las iniciativas del Programa Mundial Ciudades Seguras Libres de Violencia contra las Mujeres y Niñas de las Naciones Unidas. Por su parte, el estudio de Celeste Saccomano contextualiza los factores de la economía política y destaca la respuesta de la difusión del marco legal, aunque concluye que es la capacidad de gobernanza nacional la clave de su efectiva aplicación y desarrollo –en coherencia con el enfoque más amplio sobre derechos humanos anterior–. El trabajo de Cristina Oddone aborda directamente la función de las normas e identidades en tanto que impulsoras y generadoras de respuesta, ambas por igual, a los abusos; y coincide con Monroy y Jaramillo en la descripción de la difusión de un repertorio de respuestas a nivel regional. Las reseñas de libros que abordan las violaciones en los conflictos bélicos de Sierra Leona, Timor Leste y El Salvador, el mantenimiento de la paz en Liberia, los tribunales internacionales en Europa y las campañas de ámbito global en contra

de la ablación genital femenina en Kenya presentan perspectivas comparadas y amplían el ámbito de investigación que ofrecen los artículos del monográfico, más allá del ámbito latinoamericano.

Esta propuesta de análisis sobre las incipientes investigaciones sociológicas sobre la violencia de género y las relaciones internacionales supone solo un primer paso en la construcción del programa de investigación latinoamericano. Los estudios sobre el feminicidio y la violencia sexual en México, Colombia y Perú, entre otros, aportan valiosos casos prácticos que contribuyen a la elaboración del análisis feminista de la seguridad (Hincapie, 2017; Meertens, 2010; Boesten, 2010); y el proyecto *WomanStats* ofrece asimismo un blog e información en lengua española con datos muy valiosos<sup>10</sup>. Es necesario seguir investigando patrones comparados entre las distintas regiones, así como entre las literaturas relativamente dispares en lo cuantitativo, institucional, sociojurídico y etnográfico.

No obstante, esta nueva –aunque floreciente– oleada de investigaciones ya ofrece varias conclusiones relevantes para el estudio (y la práctica) de la política mundial. La primera de ellas es que una perspectiva de género revela aspectos fundamentales de la seguridad y la gobernanza internacionales, así como sobre las perspectivas y experiencias de un sector significativo de la población mundial. La segunda indica que la globalización es un arma de doble filo que impacta de forma sistemática sobre el conflicto social y los repertorios de derechos, tanto dentro como a través de las fronteras. Por último, tanto las estructuras como las capacidades de empoderamiento (*agency*) deben modificarse para gestionar y dar respuesta a todas las formas de violencia, incluida la guerra contra las mujeres en todo el mundo. A través de la solidaridad y del conocimiento, el hecho de cambiar nuestras vidas, nuestras comunidades, nuestras políticas nacionales, el derecho internacional, así como la conciencia mundial puede ser una realidad. Este número especial de *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* está dedicado a ese proyecto.

## Referencias bibliográficas

Abrahams, Naeemah; Devries, Karen; Watts, Charlotte; Pallitto, Christina; Petzol, Max; Shamu, Simukai y Garcia-Morena, Claudia. «Worldwide Prevalence of Non-Partner Sexual Violence: A Systematic Review». *The Lancet*, vol. 383, n.º 9929 (2014), p. 1.648-1.654.

---

10. Véase: <https://womanstatslatina.wordpress.com>

- Avdeyeva, Olga. «When Do States Comply with International Treaties? Policies on Violence against Women in Post-Communist Countries». *International Studies Quarterly*, vol. 51, n.º 4 (2007), p. 877-900.
- Bhagwati, Jagdish N. *In Defense of Globalization*. Nueva York: Oxford University Press, 2004.
- Boesten, Jelke. «Analyzing Rape Regimes at the Interface of War and Peace in Peru». *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 4, n.º 1 (2010), p. 110-129.
- Brysk, Alison. *Human Rights and Private Wrongs: Constructing Global Civil Society*. Nueva York: Routledge, 2005.
- Brysk, Alison. «Changing Hearts and Minds», en: Risse, Thomas; Ropp, Stephen C. y Sikkink, Kathryn (eds.). *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 259-274.
- Brysk, Alison. *The Struggle To End Violence Against Women: Human Rights and the Dynamics of Change*. Oxford: Oxford University Press, en prensa.
- Brysk, Alison y Mehta, Aashish. «When Development Is Not Enough: Structural Change, Conflict and Gendered Insecurity». *Global Society*, vol. 31, n.º 4 (2017), p. 441-459.
- Brysk, Alison y Stohl, Michael (eds.). *Expanding Human Rights: 21st Century Norms and Governance*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2017.
- Cano, Ignacio y Rojido, Emiliano (coords.). *Reducción de los homicidios y de la violencia armada: una mirada a América Latina*. Barcelona: Revista CIDOB d'Afers Internacionals, 2017.
- Carey, Sabine C. y Poe, Steven C. *Understanding Human Rights Violations: New Systematic Studies*. Farnham: Ashgate, 2004.
- Cohen, Dara Kay. «Explaining Rape During Civil War: Cross-National Evidence (1980-2009)». *American Political Science Review*, vol. 107, n.º 3 (2013), p. 461-477.
- Davenport, Christian. *Paths to State Repression: Human Rights Violations and Contentious Politics*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 2000.
- Davis, Mike. *Planet of Slums*. Londres y Nueva York: Verso, 2006.
- De Brouwer, Anne-Marie; Ku, Charlotte; Römkens, Renée G. y van den Herik, Larissa (eds.). *Sexual Violence as an International Crime: Interdisciplinary Approaches*. Cambridge, UK: Intersentia, 2013.
- Den Boer, Andrea y Hudson, Valerie M. «The security threat of Asia's sex ratios». *SAIS Review of International Affairs*, vol. 24, n.º 2 (2004), p. 27-43.
- Devries, Karen M.; Mak, Joelle Y. T.; Garcia-Morena, Claudia; Petzold, Max; Child, Jennifer C.; Falder, Gail; Lim, Siew S.; Bacchus, Loraine J.; Engell, Rebecca E.; Rosenfeld, Lilia; Pallitto, Christina C.; Vos, Theo; Abrahams,

- Naeema y Watts, Charlotte. «The Global Prevalence of Intimate Partner Violence against Women». *Science Magazine*, vol. 340, n.º 6140 (2013), p. 1.527-1.528.
- Duvvury, Nata; Callan, Aoife; Carney, Patrick y Raghavendra, Srinivas. *Intimate partner violence : economic costs and implications for growth and development*. Women's Voice, Agency, and Participation Research Series n.º 3. Washington, D.C.: World Bank, 2103.
- Enloe, Cynthia H. *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*. Los Angeles y Londres: University of California Press, 2014.
- Haschke, Peter. *Democracy and the Human Right to the Physical Integrity of the Person*. Tesis de doctorado en Ciencias Políticas, University of Rochester, 2014.
- Hincapie, Sandra. «Acción colectiva de las mujeres y derechos humanos en México: movilizándolo el dolor en medio del conflicto armado». *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 19, n.º 2 (2017), p. 97-127.
- Hoeffler, Anke y Fearon, James. «Benefits and Costs of the Conflict and Violence Targets for the Post-2015 Development Agenda». *Copenhagen Consensus Center* (22 de mayo de 2014) (en línea) [http://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/conflict\\_assessment\\_-\\_hoeffler\\_and\\_fearon\\_0.pdf](http://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/conflict_assessment_-_hoeffler_and_fearon_0.pdf)
- Htun, Mala y Weldon, S. Laurel. «The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective, 1975-2005». *American Political Science Review*, vol. 106, n.º 3 (2012), p. 548-569.
- Hudson, Valerie M.; Emmett, Chad F.; McDermott, Rose; Caprioli, Mary; den Boer, Andrea; Bowen, Donna Lee; Nielsen, Perpetua Lynne; Moghadam, Valentine M.; Brysk, Alison; Cohen, Dara Kay; Karim, Sabrina; Monroy, Catalina; Ertan, Senem; Vallejo, Juan Pablo; Sellars, Emily A.; Beesley, Celeste; Stearmer, Matthew y Nielsen, Rebecca. «Board and Principal Investigators». *WomanStats Project web site*, 2011 (en línea) [http://www.womanstats.org/board\\_and\\_pi.html](http://www.womanstats.org/board_and_pi.html)
- Hudson, Valerie M. y Andrea Den Boer. «A Feminist Evolutionary Analysis of the Relationship between Violence against and Inequitable Treatment of Women, and Conflict Within and between Human Collectives Including Nation-State», en: Shackelford, Todd y Weekes-Shackelford, Viviana (eds.). *The Oxford Handbook of Evolutionary Perspectives on Violence, Homicide, and War*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 301-323.
- Hudson, Valerie M.; Bowen, Donna Lee y Nielsen, Perpetua Lynne. «Clan Governance and State Stability: The Relationship between Female Subordination and Political Order». *American Political Science Review*, vol. 109, n.º 03 (2015), p. 535-555.

- IBRD-IDA, International Bank for Reconstruction and Development – International Development Association. *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*. Washington D.C.: World Bank, 2012.
- Inglehart, Ronald y Norris, Pippa. *Rising Tide : Gender Equality and Cultural Change around the World*. Nueva York: Cambridge University Press, 2003.
- Keck, Margaret E. y Sikkink, Kathryn. *Activists Beyond Borders : Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1998.
- Meertens, Donny. «Forced Displacement and Women's Security in Colombia». *Disasters*, vol. 34, n.º 2 (2010), p. S147-S164.
- Mitchell, Neil J. y McCormick, James M.. «Economic and Political Explanations of Human Rights Violations». *World Politics*, vol. 40, n.º 4 (1988), p. 476-498.
- Montoya, Celeste. *From Global to Grassroots: The European Union, Transnational Advocacy, and Combating Violence against Women*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Morrison, Andrew; Ellsberg, Mary y Bott, Sarah. «Addressing Gender-Based Violence: A Critical Review of Interventions». *World Bank Research Observer*, vol. 22, n.º 1 (2005), p. 25-51.
- Nayak, Meghana. *Who Is Worthy of Protection? Gender-Based Asylum and Us Immigration Politics*. Nueva York: Oxford University Press, 2015.
- Nowak, Matthias. *Femicide: A Global Problem* [Research Note n.º 14]. Geneva: Small Arms Survey, 2012.
- OAS-Organization of American States y Consejo de Europa. «Regional Tools to Fight Violence against Women: The Belém do Pará and Istanbul Conventions». *OAS y Consejo de Europa* (febrero de 2014) (en línea) <http://www.oas.org/en/mesecvi/docs/MESECVI-CoE-CSWPub-EN.pdf>
- OIT, Organización Internacional del Trabajo. «2017 Global Estimates of Modern Slavery». *OIT* (2017) (en línea) [http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_575479/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_575479/lang--en/index.htm)
- Peterson, V. Spike. «Gendering Insecurities, Informationalization and War Economies», en: Tripp, Aili Mari; Ferree, Myra Marx y Ewig, Christina (eds.). *Gender, Violence and Human Security: Critical Feminist Perspectives*. Nueva York: New York University Press, 2013, p. 50-77.
- Pettman, Jan. *Worlding Women: A Feminist International Politics*. Londres y Nueva York: Routledge, 1996.
- Poe, Steven C.; Tate, C. Neal y Keith, Linda Camp. «Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited: A Global Cross-National Study Covering the Years 1976-1993». *International Studies Quarterly*, vol. 43, n.º 2 (1999), p. 291-313.

- Rahnema, Majid y Bawtree, Victoria. *The Post-Development Reader*. Londres: Zed Books, 1997.
- Regan, Patrick M. y Henderson, Errol A. «Democracy, Threats and Political Repression in Developing Countries: Are Democracies Internally Less Violent?». *Third World Quarterly*, vol. 23, n.º 1 (2002), p. 119-136.
- Rico, Nieves. «Violencia de género: Un problema de derechos humanos». *CEPAL Serie Mujer y Desarrollo*, n.º 15, 1996.
- Risse, Thomas; Ropp, Steve C. y Sikkink, Kathryn (eds.). *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*. Nueva York: Cambridge University Press, 2013.
- Rubio-Marín, Ruth y Estrada-Track, Dorothy. «Rights of Women and Girls: Reinforced Obligations in the Context of Structural Vulnerability», en: Tripp, Aili Mari; Ferree, Myra Marx y Ewig, Christina (eds.). *Gender, Violence and Human Security: Critical Feminist Perspectives*. Nueva York: New York University Press, 2013, p. 238-259.
- Tickner, J. Ann. *Gendering World Politics: Issues and Approaches in the Post-Cold War Era*. Nueva York: Columbia University Press, 2001.
- Towns, Ann E. *Women and States: Norms and Hierarchies in International Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- True, Jacqui. *The Political Economy of Violence against Women*. Nueva York: Oxford University Press, 2012.
- UN-United Nations. «Unite to End Violence against Women: Fact Sheet». *United Nations*, Department of Public Information, DPI/2498 (2008) (en línea) <http://www.un.org/en/women/endviolence/pdf/VAW.pdf>
- UNODC-United Nations Office on Drugs and Crime. «Global Study on Homicide 2011. Trends, Contexts, Data». *United Nations* (2011) (en línea) [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa\\_study\\_on\\_homicide\\_2011\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf)
- UNODC-United Nations Office of Drugs and Crime. «Global Study on Homicide 2013. Trends, Contexts, Data». *United Nations* (2014) (en línea) [https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf)
- UN Women. «The Beijing Declaration and Platform for Action Turns 20». *United Nations Women* (marzo de 2015) (en línea) [http://www2.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/sg%20report\\_synthesis-en\\_web.pdf?v=1&d=20150226T215547](http://www2.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/sg%20report_synthesis-en_web.pdf?v=1&d=20150226T215547)
- Wingate Pike, David *Crimes against Women*. Nueva York: Nova Science Publishers, 2011.
- World Health Organization; London School of Hygiene and Tropical Medicine y South African Medical Research Council. *Global and Regional*

*Estimates of Violence Against Women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence.* Ginebra: World Health Organization, 2013 (en línea) [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85239/1/9789241564625\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85239/1/9789241564625_eng.pdf)

Zwingel, Susanne. «How Do Norms Travel? Theorizing International Women's Rights in Transnational Perspective». *International Studies Quarterly*, vol. 56, n.º 1 (2012), p. 115-129.

Traducción del original en inglés: Alejandro Lacomba

# Violencia transfronteriza de género y mujeres indígenas refugiadas de Guatemala

## Cross-border gender violence and Guatemalan indigenous women refugees

**Lynn Stephen**

Profesora de Antropología, University of Oregon  
[stephenl@uoregon.edu](mailto:stephenl@uoregon.edu)

**Resumen:** Este artículo examina la violencia de género estructural que sufren las mujeres y las niñas indígenas refugiadas de Guatemala. Para ello, se emplea un marco analítico interseccional transfronterizo y se utilizan las declaraciones incluidas en las solicitudes de asilo y las entrevistas realizadas a 24 mujeres y niñas indígenas, complementadas con 60 entrevistas a jueces, activistas, abogados y defensores que trabajan en y para los tribunales guatemaltecos especializados en violencia de género. La política económica integrada de Estados Unidos, México y América Central, así como las políticas militares, comerciales y de inmigración de la región, son el marco más amplio en el que ha evolucionado la violencia de género y son parte integrante de las vidas de las mujeres y las niñas indígenas que huyen hoy de Guatemala.

**Palabras clave:** Guatemala, migración, indígenas, violencia de género, guerra civil, maras

**Abstract:** This article examines the structural gender violence suffered by Guatemalan indigenous women and girl refugees. For this, a transborder intersectional analytical framework is employed, and the statements included in asylum applications are used along with interviews conducted with 24 indigenous women and girls, complemented by 60 interviews with judges, activists, lawyers and advocates who work in and for the Guatemalan courts specialised in gender violence. The integrated economic policy of the United States, Mexico and Central America, as well as the military, trade and immigration policies in the region are the wider framework in which gender violence has evolved and are an integral part of the lives of the indigenous women and girls fleeing Guatemala today.

**Key words:** Guatemala, migration, indigenous women, gender violence, civil war, gangs

Muchas niñas y mujeres jóvenes de América Central han cruzado varias fronteras nacionales, huyendo de condiciones de violencia interseccional<sup>1</sup>, abuso, pobreza y hambre (véanse Vogt, 2013; Kennedy, 2014; Martínez, 2014). Tras esta travesía, el hecho mismo de su llegada a Estados Unidos en busca de asilo político da testimonio de su increíble voluntad y determinación para cambiar sus vidas y las de sus hijos y, a menudo, también para reunirse con sus parejas y otros miembros de la familia; son así heroínas de primer orden. Un conjunto complejo de factores políticos, económicos e históricos en México y en América Central se combinan con la política de inmigración de Estados Unidos, el conflicto político regional y los grandes negocios de contrabando del crimen organizado (drogas, trata de personas, dinero y armas) para producir múltiples violencias sobre los cuerpos, los corazones y las mentes de estas mujeres desplazadas. Gran parte de la violencia interseccional que experimentan estas mujeres está conectada –a través de sus cuerpos, sus familias y sus relaciones sociales locales– con patrones históricos anteriores de género y de violencia racializada de principios del siglo xx, luego magnificada y transformada durante el período conocido como «La Violencia»<sup>2</sup>. Después de la guerra, la violencia de género –anteriormente normalizada como parte de una campaña general de terror y genocidio en contra de los pueblos indígenas– se convirtió en una violencia normalizada que acompañó la amplia presencia del crimen organizado en Guatemala. El alto número de feminicidios en el país (un promedio superior a 700 al año) es solo una manifestación de las narrativas contemporáneas de la violencia de género con que se socializan las mujeres y las niñas de Guatemala, y que las acompañan en sus viajes forzados a través de México en busca de asilo y protección en Estados Unidos. A pesar de su sufrimiento, el mero hecho de su llegada al país del norte y su determinación para avanzar son un acto creativo.

- 
1. N. de Ed.: El concepto de violencia interseccional es desarrollado por la autora más adelante, en la sección «La violencia de género transfronteriza interseccional».
  2. En Guatemala este período hace referencia a los 36 años de guerra civil que empezó en los años cincuenta del siglo pasado. Esta guerra tenía como objetivo a las comunidades indígenas con una campaña de genocidio, misiones de «tierra quemada» para arrasar pueblos enteros, desplazamientos forzados y la caza de supervivientes. Las estadísticas oficiales de «La Violencia» en Guatemala incluyen 400 masacres en pueblos arrasados, un millón y medio de desplazados, 150.000 personas que huyeron en búsqueda de refugio y más de 200.000 muertos o desaparecidos (Sanford, 2003: 14; CEH, 1999). Un informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH, 1999) atribuye la culpa al Ejército de Guatemala del 93% de las violaciones de derechos humanos. En 1996, se firmaron los Acuerdos de Paz en Guatemala.

Con el fin de teorizar sobre la violencia de género estructural sufrida por las mujeres y las niñas indígenas refugiadas de Guatemala, este artículo se sirve de un marco analítico interseccional transfronterizo. Como base para el análisis, se utilizan las declaraciones presentadas por las solicitantes de asilo y las entrevistas realizadas a 24 mujeres y niñas indígenas (principalmente de la etnia Mam) demandantes de asilo en Estados Unidos. Además, se realizaron 60 entrevistas con jueces, activistas, abogados y defensores que trabajan en y para los tribunales guatemaltecos especializados en violencia de género, así como con mujeres y familias indígenas Mames del departamento de Huehuetenango.

A pesar de que Guatemala cuenta con una población indígena mayoritaria del 60% (IWGIA, 2016b), con 24 grupos étnicos y lingüísticos distintos, la histórica discriminación y la marginalización económica de los pueblos indígenas persiste. La población indígena es 2,8 veces más pobre que la minoría no indígena, su esperanza de vida es de 13 años menos y solo el 5% de los estudiantes universitarios son indígenas (IWGIA, 2016a: 82). El departamento de Huehuetenango está clasificado como de mayoría indígena (47%), con el Mam y el Q'anjob'al como idiomas indígenas dominantes, junto con poblaciones más pequeñas de Jakalteco, Acateco, Chuj, Aguateco y Tectiteco (INE, 2014: 12, cuadro 8; véase también IWGIA, 2016b). La mayoría de las mujeres y las niñas con las que se ha trabajado en este estudio son hablantes de Mam, monolingües, con muy poca o sin educación formal, aunque algunas son bilingües en Mam y español. Cuando están en su propia comunidad y en los centros municipales locales, estas mujeres y niñas pueden arreglárselas en Mam; sin embargo, en las ciudades de San Marcos o Huehuetenango, capitales de departamento, el español se convierte en la lengua habitual. El hecho de que el español sea el único idioma en que se comunica la información hace que el acceso al conocimiento sea muy limitado para los hablantes monolingües de Mam, lo que implica el desconocimiento de la Ley contra el Femicidio<sup>3</sup> y otras Formas de Violencia Contra la Mujer, de 2008, así como sobre la existencia de tribunales especializados en violencia de género. De este modo, este sector de la población no tiene opciones accesibles localmente para la protección de sus derechos.

---

3. El Decreto 22-2008 de la ley define el femicidio como: «La muerte violenta de una mujer, ocasionada en el contexto de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, en ejercicio del poder de género en contra de las mujeres» (CENADOJ, 2008: Capítulo ii e).

## Aproximación metodológica

Los relatos incluidos aquí han sido creados como parte de un proyecto de investigación colaborativo en el que han participado indígenas guatemaltecos demandantes de distintos tipos de asilo en Estados Unidos. Los relatos generados con las entrevistas que sirven como base para las declaraciones de asilo por razón de género también pueden, de esta manera, ser utilizados para documentar la violencia de género entre mujeres refugiadas de Guatemala. Los nombres de todas las mujeres y las niñas demandantes de asilo, los lugares, así como las fechas y otras informaciones identificativas han sido modificados para proteger su identidad. Por ello, a todas las mujeres y las niñas solicitantes de asilo y a las otras mujeres Mames que han sido entrevistadas, ya sea en Estados Unidos o en Guatemala, se les ha asignado un pseudónimo.

Entre 2015 y 2017 llevé a cabo 24 entrevistas con mujeres y algunas niñas demandantes de asilo en Estados Unidos<sup>4</sup>. Sus experiencias revelan patrones extendidos de violencia de género con elementos comunes. En este artículo utilicé extractos de estos casos y otras entrevistas para documentar elementos y experiencias comunes de las mujeres en su supervivencia a la violencia de género. Además de estas 24 entrevistas, realicé seis semanas de trabajo de campo durante los veranos de 2016 y 2017 en Guatemala, en las que entrevisté a jueces, abogados y otros funcionarios implicados en los tribunales especializados en delitos de femicidio y otras formas de violencia de género de Guatemala. También entrevisté a trabajadores de ONG y miembros de organizaciones de mujeres que lucharon por el establecimiento de la ley para castigar el femicidio y la violencia de género en 2008, así como para la creación de tribunales especializados. Asimismo, efectué una docena de entrevistas en dos comunidades de Huehuetenango con mujeres Mames y sus familias acerca de la violencia de género y las condiciones locales. En 2017 pasé varias semanas observando juicios en tribunales sobre violencia de género en Huehuetenango, Xela y Ciudad de Guatemala. Además, llevé a cabo observaciones en comunidades para documentar los obstáculos que su población encuentra para acceder a la justicia de género en Guatemala, lo que lleva a las mujeres a escapar e intentar acceder a la justicia mediante los tribunales de inmigración de Estados Unidos.

---

4. Durante el trabajo de campo con las 24 mujeres y niñas Mames solicitantes de asilo y sus abogados, obtuve el permiso para utilizar en este análisis algunos de los datos genéricos de sus casos y, en muchos de ellos, el permiso para citar las declaraciones y las entrevistas que llevé a cabo. En el caso de las menores de 18 años, también obtuve la autorización de las solicitantes de asilo y/o de sus padres para citar extractos de sus entrevistas y declaraciones.

## El asilo por razón de género en Estados Unidos

Demandar asilo en Estados Unidos es una de las pocas vías hacia la seguridad para las mujeres indígenas que sufren violencia de género en origen y no pueden acceder a los tribunales especializados en Guatemala, pues ofrece protección ante la deportación. Según el *American Immigration Council* (Consejo de Inmigración de Estados Unidos), «el asilo es una protección que se otorga a los ciudadanos extranjeros que ya están en Estados Unidos o en la frontera y que encajan en la definición internacional de “refugiado”»<sup>5</sup>. El asilo puede ser concedido a un solicitante en Estados Unidos si este puede demostrar que ha sido perseguido en el pasado o tiene un temor justificado de persecución en su país de origen fundamentado en cinco motivos: 1) pertenencia a un grupo social particular, 2) religión, 3) raza [etnia], 4) nacionalidad, o 5) opinión política. El asilo permite a quienes lo reciben solicitar la residencia legal permanente y, en última instancia, la nacionalidad, así como recibir un permiso de trabajo. Estados Unidos está obligado a reconocer las demandas de asilo válidas de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 (American Immigration Council, 2016).

**Demandar asilo en Estados Unidos es una de las pocas vías hacia la seguridad para las mujeres indígenas que sufren violencia de género en origen y no pueden acceder a los tribunales especializados en Guatemala, pues ofrece protección ante la deportación.**

Estados Unidos empezó a reconocer la persecución por razón de género a principios de los años noventa del siglo pasado; en 2009, el caso de la mujer guatemalteca llamada Rody Alvarado sentó un precedente clave para las demandas de asilo por

---

5. Si no se consigue el asilo, hay otras dos maneras legales de evitar la deportación:

- 1) La *suspensión de deportación*, llamada «no devolución», que bajo la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados prohíbe a Estados Unidos devolver a alguien «en modo alguno a ningún país donde pudiera estar en riesgo de persecución» (Goodwin Gill, 2008: párrafo 19). Para obtenerla los solicitantes deben demostrar que son refugiados, que hay una clara probabilidad de persecución por parte de un Gobierno o de un grupo de personas que el Gobierno no puede controlar (en este caso, los perpetradores de violencia doméstica), que han sido perseguidos en el pasado y que serían muy probablemente perseguidos de nuevo en su país de origen. Ofrece una asistencia de menor alcance que el asilo.
- 2) La *asistencia de conformidad con la Ley sobre la Convención contra la Tortura*. Requiere que los solicitantes y sus abogados carguen con el peso de demostrar que lo más probable es que una mujer sea torturada si es expulsada a su país de origen. La Junta de Apelaciones de Inmigración (BIA, por sus siglas en inglés) considera que la tortura «debe ser una forma de castigo extremo, cruel e inhumano» que «debe ocasionar dolor o sufrimiento intenso».

razón de género. Esta mujer mantuvo una lucha de 14 años para obtener asilo y conseguir el reconocimiento legal de las supervivientes de la violencia doméstica como grupo social sujeto a persecución y merecedor de protección. En marzo de 2013, el presidente de Estados Unidos Barak Obama reautorizó la *Violence Against Women Act* (Ley de Violencia contra las Mujeres), la cual ha sido cada vez más utilizada para garantizar el asilo a mujeres refugiadas víctimas de la violencia doméstica en sus países de origen. En agosto de 2014, el tribunal supremo en materia de inmigración decretó que las mujeres que sobreviven a la violencia doméstica severa en sus países de origen podrían ser elegibles para el asilo en Estados Unidos. Esto abrió una nueva vía para las miles de mujeres indígenas de Guatemala que huían de la violencia de género y que estaban ya en Estados Unidos o en camino. Desde 2009, las mujeres son reconocidas por la ley de asilo de Estados Unidos como grupo social superviviente de un tipo de violencia particular. Si bien este es un paso importante, centrarse solo en la violencia que ocurre en el seno de una «relación doméstica» deja intactas las múltiples formas de violencia interseccional y de vulnerabilidad estructurales a las que se enfrentan las mujeres, lo cual requiere un análisis más complejo.

## La violencia de género transfronteriza interseccional

Las estructuras de violencia que experimentan las mujeres jóvenes y las niñas —a menudo indígenas y pobres— en Guatemala y en los trayectos desde su país, a través de México, hasta los Estados Unidos, ocurren en un contexto transfronterizo que requiere un análisis interseccional. El concepto de interseccionalidad —usado extensamente por primera vez por la investigadora en estudios raciales críticos y jurídicos Kimberlé Williams Crenshaw— se refiere a «las diversas formas en que la raza y el género conforman las múltiples dimensiones» de las experiencias de vida de las mujeres de color (Crenshaw, 1995: 358). En su análisis, esta autora expone la dinámica de la interseccionalidad estructural y política que observó durante su trabajo en un centro de acogida para mujeres maltratadas en Los Ángeles, donde encontró un número significativo de mujeres inmigrantes que huía de la violencia doméstica. La autora apuntó que los centros de acogida no debían abordar solo la violencia doméstica infligida por los maltratadores, sino también «confrontar las demás formas de dominación multicapa y “rutinizada” que a menudo convergen en la vida de esas mujeres y dificultan su capacidad para crear alternativas a las relaciones abusivas que las llevaron inicialmente a los centros de acogida» (ibídem). Así mismo, Crenshaw señala que muchas de las mujeres tienen además «la carga de la pobreza,

de las responsabilidades en el cuidado de los niños y de la falta de habilidades profesionales. Estas cargas, principalmente consecuencia de la opresión de género y de clase, se agravan con prácticas de empleo y de vivienda racialmente discriminatorias» (ibídem). Al examinar la ley de inmigración de Estados Unidos —en especial la enmienda a las disposiciones sobre el matrimonio fraudulento de la *Immigration and Nationality Act* (Ley de Inmigración y Nacionalidad), destinada a proteger a las mujeres inmigrantes maltratadas o expuestas a crueldad extrema por ciudadanos y residentes de Estados Unidos— Crenshaw observa que la ley deja completamente sin protección a las mujeres inmigrantes indocumentadas y también a sus maltratadores indocumentados. Muchas de esas mujeres son reacias a informar sobre los abusos por miedo a que sus parejas u otros miembros de su familia sean deportados.

La violencia estructural interseccional en contra de las mujeres inmigrantes y de otras mujeres de color que Crenshaw documenta en Estados Unidos —pobreza, falta de oportunidades de empleo y de habilidades profesionales, discriminación racial en la vivienda y en el empleo— está profundamente conectada con otras formas de violencia estructural transfronteriza que conectan a los ciudadanos y consumidores de Estados Unidos con las mujeres y las niñas refugiadas de América Central. La violencia transfronteriza puede hacer referencia a redes de violencia transnacionales que se extienden más allá de las fronteras de varios estados-nación, como las redes de contrabando de personas, drogas, armas y dinero en efectivo desde América Central, pasando por México hasta Estados Unidos; o puede hacer referencia a estructuras de violencia que atraviesan fronteras regionales, de clase, étnicas, de lenguaje y raciales. También incluye la violencia histórica, como el genocidio y la violencia de género deliberada, que formó parte de la guerra civil de Guatemala y del período anterior, y que pervive en los altos niveles de femicidio y de agresiones sexuales en Guatemala. La violencia continúa para las niñas y las mujeres indígenas que emigran desde Guatemala, a través de México, en su intento de llegar a Estados Unidos. En el corpus de los casos de asilo analizados aquí, todos citan amenazas continuas por parte de las «maras» locales o bandas, que las amenazan con la violación, o algo peor, si rechazan sus insinuaciones, ya sea en las comunidades donde viven o en los lugares por los que transitan en su viaje a través de México. Las maras locales trabajan en ocasiones con grupos organizados más grandes del crimen internacional, que controlan las rutas de producción y transporte de la droga a través de departamentos como San Marcos y Huehuetenango, fronterizos con México.

**La violencia estructural interseccional en contra de las mujeres inmigrantes y de otras mujeres de color —pobreza, falta de oportunidades de empleo y de habilidades profesionales, discriminación racial en la vivienda y en el empleo— está profundamente conectada con otras formas de violencia estructural transfronteriza.**

Muchas de las niñas y mujeres que huyen de su país tienen padres que emigraron a Estados Unidos en los años 2000 –en búsqueda de vías para ayudar económicamente a sus hijos– y fueron dejadas a cargo de abuelos, otros parientes o padrinos. Las niñas y las mujeres, sin padre o marido, suelen quedar desprotegidas y son vistas como «disponibles» para la explotación por parte de hombres adultos y jóvenes. Las que son indígenas, además, a menudo se enfrentan a una discriminación mayor, ya sea en las comunidades locales o a lo largo del camino en su viaje a Estados Unidos. Muchas no encuentran ninguna fuente de apoyo y/o defensa. Cuando ya han cruzado la frontera con Chiapas (México) y están buscando la forma de continuar su viaje, la discriminación racializada en contra de los pueblos indígenas y de aquellos percibidos como «más oscuros» entra en el mercado laboral; incluso en el mercado de las trabajadoras del sexo<sup>6</sup>.

## La guerra civil y el período anterior, precursores del feminicidio y la violencia de género

En Guatemala, el número de feminicidios<sup>7</sup> sigue en aumento. En 2011, Anna-Claire Bevan (2011) informaba de que entre 2001 y 2011, 5.000 mujeres y niñas habían sido asesinadas en Guatemala y que menos del 4% de los casos había resultado en condena. En febrero de 2015, la directora de la Fundación

- 
6. En las ciudades fronterizas de Chiapas (México) como Tapachula, Tecún Umán, Huiztla, Ciudad Hidalgo u otras, el periodista salvadoreño Óscar Martínez (2014: 760) ha informado acerca de la percepción local de que las mujeres de El Salvador y Honduras están particularmente «buscadas para este negocio porque, contrariamente a las mexicanas de esta zona indígena de Soconusco (Chiapas) y las mujeres pequeñas y morenas de Guatemala, sus cuerpos tienden a ser más carnosos y tienden a tener una piel más clara».
  7. Entendemos por feminicidio el asesinato de mujeres por el hecho de ser mujeres, en un contexto de impunidad, sin que el Gobierno intervenga ni persiga sistemáticamente a los perpetradores. Por eso se utiliza aquí el término *feminicidio* en lugar de *femicidio*, para exponer el asesinato deliberado de mujeres con impunidad debido a las culturas y a las estructuras estatales y judiciales que normalizan la violencia de género y menosprecian la ley cuando esta existe. Como argumenta Sanford (2008: 112-113), *feminicidio* es un término político. «Conceptualmente, abarca más que el femicidio porque responsabiliza no solo a los perpetradores masculinos, sino también al Estado y a las estructuras judiciales que normalizan la misoginia. La impunidad, el silencio y la indiferencia tienen un papel en el feminicidio. (...) [que] nos remite a las estructuras de poder e implica al Estado como parte responsable, ya sea por acción, tolerancia u omisión». Carey y Torres (2010: 143) utilizan el término *femicidio* para describir el asesinato de mujeres porque su discusión se centra en los procesos históricos vinculados a la creación de las condiciones que promueven y normalizan la violencia en contra de las mujeres, en lugar de asumir que tales condiciones ya existen.

Sobrevivientes (FS), Norma Cruz (citada en ACAN-EFE, 2015) reportó que de las más de 700 mujeres que eran asesinadas cada año en Guatemala, solo 75 de los casos habían dado lugar a arrestos y al inicio de procesos judiciales, lo que demuestra el alto grado de impunidad. Según las estadísticas oficiales, «unas 2.100 mujeres fueron asesinadas entre 2012 y febrero de 2015 en Guatemala» (ACAN-EFE, 2015).

Una amplia variedad de investigaciones académicas (Carey y Torres, 2010; Menjívar, 2008; Sanford, 2003 y 2008; Leiby, 2009) e informes (CVR, 2003; CEH, 1999; De Pablo *et al.*, 2011) documentan las formas en las que, durante el período de La Violencia, la violencia de género fue utilizada sistemáticamente como instrumento de terror generalizado –principalmente durante las invasiones o masacres en los pueblos (Leiby, 2009: 459)–, pero también como un espectáculo de violencia de género (Carey y Torres, 2010: 158-160). El análisis estadístico del informe auspiciado por Naciones Unidas de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH, 1999) –la comisión de la verdad creada tras la guerra civil– sugiere que el 90% de las víctimas de violencia sexual fueron mayas; y se ha registrado que más de 100.000 mujeres fueron violadas durante ese período (De Pablo *et al.*, 2011). Un análisis más detallado de los sucesos/incidentes de violencia sexual del informe de la CEH constata que las formas de violencia sexual incluían la violación (84%), la humillación sexual (14%) y la mutilación sexual (7%); y que entre los perpetradores había militares (70%), paramilitares (7%) y policías (2%), entre otros sin especificar (Leiby, 2009: 456).

## Los patrones de violencia de género transfronteriza e interseccional

El análisis de los relatos de 24 mujeres y niñas Mames que describen las circunstancias en las que huyeron de Guatemala, así como las múltiples violencias que sufrieron y que las llevaron a buscar asilo de género, sugiere elementos comunes. La mayoría de las mujeres tiene hijos, vive sin protección masculina (a menudo su cónyuge está ausente) y han sufrido acoso continuado, una agresión sexual o un intento de agresión sexual, secuestro o extorsión. Muchas informan de que la Policía Nacional Civil (PNC) local no las protegía, no escuchaba sus quejas seriamente ni trabajaba para perseguir a los criminales. La mayoría menciona la presencia de bandas (maras) locales y creen que estas están conectadas con sus experiencias de agresión, robo, intento o agresión sexual real, extorsión e intimidación. Algunas señalan también una posible implicación de la policía local. Varias de las mujeres

entrevistadas huyeron de maridos violentos que las sometían a violencia doméstica severa, además de haber experimentado otros tipos de violencia; asimismo, algunas también sufrieron violencia en su paso por México. Más adelante, se utilizarán extractos de los relatos de algunas de estas mujeres para analizar en profundidad la violencia estructural y personal interseccional que han sufrido. Para desarrollar el análisis, si bien no se citan extractos de los 24 casos, se utilizan citas en profundidad de tres de los casos, así como de mujeres y hombres de dos comunidades de Huehuetenango que fueron entrevistados.

## **Las mujeres y las niñas dejadas sin protección masculina**

Puesto que los roles de género en muchas partes de Guatemala todavía funcionan significativamente según la lógica de la subordinación de la mujer al hombre y de los niños a los padres a cambio de protección y cuidado físico, las niñas que se quedan sin sus padres a menudo son extremadamente vulnerables. Y también son vulnerables las mujeres que se quedan sin protección masculina. Los testimonios de mujeres y niñas Mames en los casos de asilo analizados sugieren que quedar bajo el cuidado de parientes sin la protección de ningún hombre con reconocimiento en la comunidad local puede conllevar acoso activo y peligro para las mujeres.

Claudina García Contreras nació en 1998 en un pequeño pueblo en el departamento de Huehuetenango, al oeste de Guatemala, cerca de la frontera con México. Su pequeña comunidad está a no menos de dos horas de cualquier ciudad importante. Su familia es de origen indígena Mam pero, como mucha gente de la zona, dejó de hablar Mam durante la guerra civil de los años ochenta para evitar el escrutinio del Ejército guatemalteco. Llegó a Estados Unidos con 14 años, habiendo cruzado primero la frontera con Chiapas (México), atravesado México y entrado finalmente en Estados Unidos por San Isidro (California). Sus padres la dejaron bajo el cargo de una tía y un tío que la trataron como criada doméstica y la dejaron sin protección ante la violencia de un hombre de la familia. A continuación se presenta un extracto del testimonio que acompañó a su petición de asilo en 2014.

«Tenía que limpiar la casa, fregar los platos, lavar la ropa, barrer, ir a por leña y cuidar a mis primitos todo el día. Me dejaban ir a la escuela, pero solo por las tardes, después de terminar mis tareas. A pesar de que hacía todo lo que me pedían, me regañaban constantemente. (...) Me decían que era tonta, holgazana, perezosa y que no sabía hacer nada de la casa. Lo que más me dolió que me dijeran es que mis padres no volverían a por mí. También me daban palizas muy fuertes. Por lo menos una vez a la semana me tiraban del

pelo o me golpeaban con los cables del televisor, con una plancha, un palo, o lo que encontraran. (...) Recuerdo que cuando tenía unos 10 años, mi tío llegó muy borracho. Empezó a pegar a mi tía muy fuerte y luego también a mí. Me golpeó en la cara y luego me apretó la cara contra el suelo donde había piedras pequeñas. Se me clavaron en la cara y la nariz, y la nariz no paró de sangrarme durante días. La parte emocional de esta experiencia fue muy difícil porque ni mi tío ni mi tía manifestaron nunca afecto por mí, ni me hicieron sentir parte de la familia. (...) muchas veces pensé que sería mejor morirme y me imaginé muerta. Me sentía completamente desprotegida. Mi tía y mi tío presentaban a su familia sin incluirme. Todos en la comunidad lo sabían también. En Guatemala, cuando tienes... un padre que te defiende, los hombres te dejan en paz. Pero los hombres siempre me estaban molestando. Cuando estaba a punto de irme, los hombres mayores me miraban con expresiones que me asustaban mucho. A veces me seguían y se escondían entre los arbustos... No podía quejarme a nadie porque no tenía familia. Toda la comunidad sabía que yo estaba sola. Creo que fue por esto que algo muy terrible me pasó cuando era más joven. Cuando tenía siete años, un primo de mi madre que se llamaba Marin vino a vivir con nosotros. Era joven, huérfano, pero mayor que yo. Un día estaba sola en casa y mi tía y mi tío no estaban ... Marin llegó a casa, entró en mi habitación, me quitó la ropa y me violó. Entonces no sabía ni lo que era eso. Solo recuerdo que su cuerpo estaba encima del mío y que sus partes íntimas estaban dentro de mí y que me dolió mucho. Recuerdo que quería ayuda y que salí corriendo. Cuando llegaron mi tío y mi tía yo estaba llorando, pero sentí que no podía contarles lo que había pasado. Pensé que mi tío no me protegería, así que no dije nada...» (Claudina García Contreras, extracto de la declaración incluida en su petición de asilo, 2014).

La madre de Claudina se fue cuando esta tenía cinco años. Cuando los tíos de Claudina tuvieron hijos, empezaron a tratarla prácticamente como una sirvienta, no como un miembro de la familia. Solo podía salir de casa para ir a la escuela, nunca recibió ningún tipo de afecto, ni regalos, y no se le permitió celebrar nada. También era maltratada físicamente y a los siete años sufrió una agresión sexual de un pariente que estaba de visita, tal y como se relata en la cita anterior. Las remesas enviadas por sus padres no garantizaban su crianza ni su protección, como en el caso de muchos niños dejados a cargo de otras personas mientras sus padres trabajan en Estados Unidos. Algunos parientes que cuidan a niños, en cambio, sí que les proporcionan muy buenos cuidados. Kristin Yarris (2014 y 2017) ha documentado el cuidado extremo y la devoción que las abuelas de Nicaragua proporcionan a los nietos que, sobre todo sus hijas, les dejan a su cargo. De forma similar, Leisy Abrego

(2014) documentó los sacrificios que los padres y las madres hacen por sus hijos y los vínculos que se esfuerzan por mantener con ellos al separarse. La investigación acerca de familias transfronterizas en las que los hijos quedan bajo el cuidado de otros parientes como tías, tíos o padrinos sugiere que las experiencias son muy diversas. Algunos parientes utilizan las remesas para cuidar a los niños, pero otros no (véase Carpena-Méndez, 2006).

## **Las maras y las formas de control y de violencia específicamente de género**

En zonas de Guatemala como San Marcos y Huehuetenango, centros de producción de opio y marihuana, así como en las rutas de tráfico de drogas y de contrabando a través de la frontera con México, las niñas sin padres y las mujeres sin pareja masculina pueden ser especialmente vulnerables. Las maras locales y los grupos de crimen organizado controlan el comercio local, a menudo tienen tratos con la policía y con funcionarios del gobierno local, y tienen una presencia continuada en la región. Miembros de estos grupos buscan niños no acompañados, sobre todo niñas, y se aprovechan de ellas si no están acompañadas y protegidas por familiares masculinos. En el caso de las mujeres, se trata de una invitación a ser sus «novias»; y negarse a esta invitación es incitar a la violación, la amenaza de muerte u otros riesgos (véase Kennedy, 2014; Martínez, 2014).

En algunas comunidades como Todos Santos Cuchumatán, de donde son muchas de las mujeres con las que trabajé, las maras locales surgieron primero como una forma de obtener poder y reconocimiento social para los hombres jóvenes. En palabras de Jennifer Burrell (2013: 143), estos grupos de jóvenes se convirtieron en «los chivos expiatorios para todo lo que era intolerable, incontrolable y amenazador». Sus actividades, por lo menos hasta 2010, parecían distintas de las de las maras urbanas que llegaron a dominar Ciudad de Guatemala. Estas maras urbanas, tras su criminalización e interacción con el crimen organizado a través del sistema presidiario de Guatemala a mediados de los años 2000, se convirtieron en el estereotipo violento con el que se les representaba ya previamente (Levenson, 2013). Burrell hace una observación sobre las maras en Todos Santos que recuerda al análisis de Levenson; señala que, después de que dos agentes de la PNC mataran al líder local de una de las maras en octubre de 2003, «la reacción extrema ante estas maras de jóvenes puede haberlas empujado a un comportamiento más problemático» (Burrell, 2013: 143). Un autoproclamado líder local, de la banda conocida como los Sureños, que tuvo una larga conversación con Emily Sharp (2014: 139-152) en 2011, insinuó actividades más oscuras por aquel entonces. Testimonios de refugiadas recientes

que han huido de Todos Santos sugieren que la violencia de las dos maras locales puede haber escalado hasta crímenes más graves como la extorsión, el secuestro, la violación y el intento de violación, los cuales se construyen sobre la base de una cultura preexistente de hipermasculinidad y control «adaptable a toda una serie de ansiedades, preocupaciones y contextos» (Burrell, 2013: 37). Este giro hacia crímenes más graves y formas de violencia específicamente de género por parte de las maras locales de Todos Santos lo corroboran los relatos de las mujeres solicitantes de asilo incluidas en el estudio.

Conocí a Teresa Pérez en un pequeño pueblo de Oregón. Llevaba el pelo recogido en una cola de caballo y estaba nerviosa cuando se sentó al borde de su silla. Nos habíamos encontrado para empezar el proceso de preparación de su caso para la solicitud de asilo por razón de género. Hablamos durante más de dos horas. Teresa había sufrido violencia extrema en manos de su pareja; finalmente comprendió que él pertenecía a una banda local. En este extracto describe sus amenazas, su comportamiento y sus vínculos con una banda.

«En ese momento, debido al comportamiento de Pedro hacia mí, mis hijos y sus padres, comprendí que era parte activa de la mara Azul. Entendí también que era muy peligroso y que tenía amigos que le ayudarían a llevar a cabo sus amenazas de asesinarnos a mis hijos y a mí. Donde yo vivía, el territorio se divide en dos. En un lado, en poblados concretos, están los miembros de una de las maras. En otros poblados están los miembros de la otra mara. Son enemigos y a menudo luchan y se matan entre ellos. Como dije, Pedro llevaba siempre ropa de un color particular y un pañuelo envolviendo su mano. También utilizaba sus dedos para hacer una señal, algo un poco raro. Cuando estaba viviendo con él empecé a darme cuenta de su implicación. Pienso también que, al principio, no era tan activo en el grupo, pero su implicación aumentó con el tiempo» (Teresa Pérez, Oregón).

El miedo de Teresa a la violencia por parte de Pedro, su pareja, aumentó significativamente por su pertenencia a una mara local y su capacidad para conseguir que otros llevaran a cabo sus amenazas. Teresa también reflejó la división de la municipalidad de Todos Santos Cuchumatán en dos territorios de maras distintas, territorios que las mujeres tienen que transitar. Parte del control sobre las mujeres y las niñas proviene de la amenaza colectiva proyectada por la presencia de las maras y por los incidentes de violencia pasados, narrados a las niñas y mujeres como advertencias de potencial violencia futura. La reivindicación de las comunidades indígenas como territorio masculino, ahora mediante la presencia de las maras, tiene vínculos importantes con antiguos patrones de control masculino.

## Falta de intervención o disponibilidad de la policía

Después de la firma de los Acuerdos de Paz de Guatemala en 1996, la Policía Nacional de Guatemala, notoria por su trabajo con el Ejército del país para llevar a cabo operaciones de contrainsurgencia durante el conflicto, fue desmovilizada. Bajo la rúbrica de los acuerdos de paz, se establecía una nueva fuerza policial, la PNC, que debía ser independiente del Ejército, estar sujeta a una nueva ley de seguridad, formarse mediante un nuevo curso de seis meses en la Academia de Policía Nacional y, a fin de reflejar el carácter multiétnico de Guatemala, contar con la participación de la comunidad en el reclutamiento. Además, el cuerpo aumentaría de tamaño y los agentes recibirían aumentos de salario periódicos (Glebbeek, 2001: 438). Desafortunadamente, se contrató de nuevo a la mayoría de los antiguos agentes de policía nacionales. En 1999, la PNC contaba con 17.399 efectivos y tan solo el 36,5% eran de nueva incorporación (Byrne *et al.*, 2000: 1). Sobre el terreno, ello significaba que pocas cosas cambiarían. En áreas remotas del país como Todos Santos, la presencia de la PNC tuvo poco o ningún impacto en la disminución del crimen. Según Burrell (2013: 155), varios agentes de la PNC fueron asignados a Todos Santos en 1999 y su presencia fue bien recibida porque se pensaba que podrían ayudar en la campaña local contra las maras. Este apoyo no se materializó y la presencia de la PNC «pasó a ser muy problemática y polarizadora».

Muchas mujeres que buscan asilo habían intentado sin éxito que la policía local interviniera cuando eran maltratadas o amenazadas. Mariana, una mujer joven de un poblado periférico a dos horas de Todos Santos, sugirió en una conversación en 2016 que la corrupción de la policía favorece a las maras locales, de forma que sus integrantes pueden salir fácilmente de la prisión local, incluso si están detenidos. Mariana conocía a varias mujeres que habían hecho el proceso de denunciar casos de violencia doméstica cometida por miembros de una mara y habían visto que los hombres arrestados salían enseguida de la cárcel.

«Las maras solían golpear a la PNC. Y también había un problema de corrupción en la PNC. Dejan salir de la prisión a miembros de las maras a cambio de sobornos. Y casi nunca van a los poblados más alejados. Si detienen al miembro de una mara, entonces basta con que paguen una mordida de 2.000 o 10.000 quetzales y les dejan salir» (Mariana, extracto de entrevista, 2016).

Demetria, de 68 años, buscó asilo en Estados Unidos. Su marido había salido del municipio de Todos Santos Cuchumatán unos años antes de que ella huyera

en 2015. Cuando él rechazó servir en el comité de seguridad local<sup>8</sup> y ella declinó ocupar su lugar, miembros del comité vinieron a amenazarla; y cuando acudió a los pocos agentes de la PNC destinados en el centro de Todos Santos, no hicieron nada para protegerla. Al final, su respuesta fue la huida a Estados Unidos, donde se le concedió asilo en 2017.

«Primero pagué a alguien para que me sustituyera en el comité de seguridad y así no tener problemas con la comunidad. Entonces, en 2015, la gente de seguridad insistió en que tenía que hacer ese trabajo y que no podía pagar a nadie para que lo hiciera por mí. Me escondí dentro de casa cuando vinieron a llamar a mi puerta. No la abrí. Derribaron la puerta y se enfrentaron a mí. Me golpearon en la cabeza, me pisotearon los pies y me tiraron al suelo. Mi hija estaba tan asustada que se desmayó. Creo que lo hicieron a propósito porque saben que mi hija está enferma. Un vecino me dijo que fuera a la policía a denunciar lo que había pasado. Fui a la policía [PNC] y no hicieron nada» (Demetria, extracto de entrevista).

Odilia Pablo, de 20 años, vive en un poblado Mam aislado de Huehuetenango. A los 13 años fue violada por un vecino suyo que escapó. Cuatro años más tarde este vecino fue arrestado y Odilia pasó por dos juicios diferentes, pero su violador solo fue condenado por agresión física y estuvo en prisión durante poco tiempo. Esta joven huyó de Guatemala dos veces por miedo a las amenazas de este individuo hacia ella y su familia, pero acabó volviendo a casa desde México después de saber que dos hombres la estaban buscando. Cuando hablé con ella en verano de 2017, Odilia había estado encerrada, sin salir de casa de sus padres, durante cuatro meses. Todavía recibe amenazas de muerte del violador, que lleva más de un año fuera de la cárcel. No hay policías en su comunidad e, incluso, si les llama, los agentes de la PNC tardan más de una hora en llegar. Su situación ilustra la escasa cobertura de los agentes de la PNC en muchas áreas rurales de Guatemala, así como la falta de accesibilidad y a menudo la reticencia policial a tomarse seriamente las quejas de las mujeres sobre la violencia que sufren. Ello es un factor constante en los casos de las mujeres Mames que piden asilo en Estados Unidos.

---

8. Los comités de seguridad son nombrados por las autoridades locales y todos los hombres y jóvenes están obligados a participar. Estos comités se organizaron en muchos pueblos, después de la firma los Acuerdos de Paz en Guatemala en 1996, para tratar de controlar los crímenes locales; en muchos lugares, su presencia se justifica para controlar las maras locales. En comunidades como Todos Santos Cuchumatán, los comités de seguridad fueron desarrollados por los hombres adultos como una manera de controlar y castigar a los jóvenes (véase Burrell, 2013: 139-141).

## La violencia de género en la ruta migratoria a través de México

A medida que los cárteles de la droga y sus colaboradores han conseguido controlar muchas partes de México y América Central, las formas de violencia específicamente de género han acompañado ese control. La legitimación de la violencia militarizada masculina a menudo empaña aquella cometida por organizaciones criminales y por el Ejército. En su trabajo de documentación de las historias de vida de niñas centroamericanas que huyen de situaciones de violencia en la familia o en la comunidad y que son camareras, trabajan en un bar o son trabajadoras sexuales en la frontera entre México y Guatemala, el periodista salvadoreño Óscar Martínez (2014) sugiere que los cuerpos de las mujeres jóvenes se convierten en su principal fuente de capital

**Los cuerpos de las mujeres, niñas y otras personas son valiosos para los secuestradores y otros, no solo por su utilidad como objetos de trabajo y deseo sexual, sino también por las relaciones sociales y los cuidados transfronterizos que representan y que implican dinero en efectivo.**

—ya sea para la venta de sexo, el secuestro o la extorsión a cambio del retorno seguro de sus cuerpos, u otras formas de explotación física—. Como le explicó Luis Flores, representante de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Tapachula (Chiapas), a Martínez, hay una expresión para la mercantilización del cuerpo del

migrante, esto es: *cuerpomátic*, «el cuerpo se convierte en una tarjeta de crédito, una nueva edición platino “cuerpomátic” con la que compras un poco de seguridad, un poco de dinero en efectivo y la seguridad de que no maten a tus compañeros de viaje» (Martínez, 2014: 73). Los cuerpos de las niñas y de las mujeres se convierten en el principal activo de los cárteles al atravesar las redes de contrabando transfronterizas.

Los cuerpos de las mujeres, niñas y otras personas son valiosos para los secuestradores y otros, no solo por su utilidad como objetos de trabajo y deseo sexual, sino también por las relaciones sociales y los cuidados transfronterizos que representan y que implican dinero en efectivo. Como señala Wendy Vogt (2013: 774), los migrantes son el objetivo de los secuestradores «porque saben que sus familias están dispuestas a pagar altos precios monetarios a cambio de sus mujeres, hijas, hijos y hermanos». Así pues, los migrantes no están tan solo mercantilizados como individuos, sino que sus relaciones de parentesco y afectivas también son mercantilizadas: en cualquier acto de secuestro o extorsión en el que un ser querido es «llevado», aquellos vinculados con esa persona (es decir, sus redes) son forzados a pagar una tasa para el retorno seguro de su ser querido.

La violación es a menudo una parte rutinaria del secuestro y una parte asumida del viaje para las refugiadas de América Central que se abren camino a través de México hacia Estados Unidos.

El viaje de Claudina a través de México en búsqueda de asilo acabó con un secuestro traumático en Tijuana. Su relación afectiva con sus padres fue mercantilizada cuando los secuestradores pidieron una tasa a su padre para salvar su vida. Fue secuestrada justo al lado de la frontera, cuando intentaba completar su viaje y entrar abiertamente al puerto de inmigración de Estados Unidos para solicitar asilo. A continuación, se cita su relato de esa parte de su difícil viaje:

«Cuando llegué a Tijuana me sentía sola y desesperada. Bajé del autobús y no sabía qué hacer. Fui a preguntarle a alguien que estaba en un coche marrón. Me preguntó si necesitaba ayuda para entrar a Estados Unidos. Dije que sí y me dejó entrar. Como no sabía qué hacer, entré. Había un hombre al volante y otro en el asiento del acompañante. Me dijeron que me metiera en un arcón y me cubrieron con una manta. Me dijeron que me llevarían a Estados Unidos. Ya no tenía más dinero. Les dije que no tenía dinero, pero que tenía familiares en Estados Unidos. Me sorprendió cuando pararon el coche, me levantaron, me cogieron por los brazos y me empujaron hacia arriba por unas escaleras hasta una habitación. Allí había otro hombre, que se suponía que tenía que vigilarme. Yo tenía un teléfono móvil y me lo quitó, así como el resto de mis cosas. Entonces me preguntó el teléfono de mi padre. Y se lo di. Entonces me di cuenta de que todavía estaba en México y de que me habían secuestrado. En la habitación en la que me retenían, no podía saber si era de día o de noche. Las ventanas estaban tapadas. Estuve allí más o menos una semana y los tres primeros días no me dieron nada de comer. Después de tres días me dieron un bocadillo y algo de agua. No me dieron nada más. Después de estar allí tres días, uno de los hombres intentó violarme, pero otro le dijo que cuando me dejaran ir yo podría denunciarlos a la policía. El que quería violarme se puso muy furioso y me golpeó duramente. Después llamaron a mi padre. Dijeron a mi papá que yo estaba bien y me forzaron a decir que yo estaba bien. Me dijeron que si no decía que estaba bien no volvería a ver nunca a mis padres. Llamaron a mi padre por primera vez el 23 de enero de 2014. Dijeron “Tenemos aquí a tu hija y si no nos das el dinero la violaremos y la mataremos”. Primero pidieron un depósito de 5.000 dólares y al final acabó pagando unos 7.500. Le dijeron dónde enviar el dinero, vía Western Union. Lo hizo inmediatamente. Mi padre guardó todos los recibos de Western Union» (Claudina García Contreras, extracto de declaración).

Claudina estuvo retenida en un lugar desconocido durante dos semanas. Sus secuestradores llamaron a sus padres, quienes transfirieron el dinero. Mientras estuvo secuestrada, sufrió un intento de violación y fue golpeada. Fue liberada por los secuestradores y luego entró a Estados Unidos; en la frontera se entregó a los agentes de inmigración de Estados Unidos y les contó lo ocurrido. Le pusieron esposas y la llevaron bajo custodia. Después de cuatro días, la liberaron de la detención y la llevaron a una instalación cerrada donde permaneció siete días más hasta que llegó su padre. Como la mayoría de los niños, fue liberada y entregada a su familia a la espera de conocer el resultado de su estatus de inmigración. Un abogado *pro bono* local tomó su caso a finales de otoño de 2014 y trabajó con ella y conmigo para presentar un caso bien preparado. En enero de 2015, la petición de asilo de Claudina fue concedida y ahora vive con sus padres como una residente legal.

## Hacia un marco integrador: conclusiones

Claudina y las otras 23 niñas y mujeres, cuyos casos de asilo se han analizado en este artículo, han crecido, sobrevivido y huido a través de estructuras de violencia de género transfronterizas e interseccionales. Han sido socializadas en un país y una región en la que la violencia de género ha sido históricamente justificada: primero por el estatus subordinado de las mujeres y niñas en relación con la autoridad masculina, donde los hombres –como maridos, padres y hermanos– tienen poder sobre las niñas y las mujeres; y segundo, porque la violencia contra las mujeres por parte de los hombres –especialmente contra las mujeres indígenas y con frecuencia también pobres– ha tenido como consecuencia castigos insignificantes o nulos para ellos. La disciplina de las mujeres y las niñas ante las estrictas normas de género fue normalizada y asumida, incluso por las propias mujeres (véanse Forster, 1999; Menjívar, 2008; Carey y Torres, 2010). La reconfiguración de la violencia de género durante la guerra civil en Guatemala como un instrumento de terror general (focalizado sobre todo en las poblaciones indígenas) y como una estrategia centrada en advertencias programadas a través de la prensa y la presencia pública de cuerpos de mujeres mutiladas ha logrado cierta continuidad después de la guerra. Actualmente, numerosas formas de violencia de género, a menudo vinculadas por el Estado y la prensa a las bandas o maras, se han convertido en una parte habitual de la vida diaria y «se han normalizado hasta al punto de convertirse en invisibles o naturales» (Menjívar, 2008: 109). Como señala Cecilia Menjívar (2008: 122 y 2011), centrarse en las maras como explicación

para la violencia interpersonal en Guatemala «distrae la atención de las estructuras de violencia en las que han florecido las maras», así como de las fuentes de la violencia de género transfronteriza interseccional. La política económica integrada de Estados Unidos, México y América Central, así como las políticas militares, comerciales y de inmigración de la región son el marco más amplio en el que ha evolucionado la violencia de género, y forman parte de las vidas de las mujeres y las niñas indígenas que hoy en día huyen de Guatemala.

El género, la raza, la clase, la etnicidad y otras categorías constituidas mutuamente a lo largo de la historia se leen en el cuerpo humano y se codifican en estructuras legales, políticas, económicas y sociales, así como en los códigos culturales. Como mujeres de piel oscura, indígenas y pobres, Claudina y las otras mujeres cuyos casos se han analizado aquí han vivido en los márgenes de numerosas desigualdades extremas que van desde Guatemala, pasando por México, hasta Estados Unidos. La filósofa feminista María Lugones (2014) –basándose en el trabajo de mujeres de color feministas como Kimberlé Crenshaw– sugiere que debemos reconceptualizar la lógica de la interseccionalidad para evitar la separabilidad, es decir, la separación por categorías de la diferencia. Lugones sugiere que solo podemos ver a las mujeres de color si abandonamos la lógica categorial que sustenta la forma en que las mujeres de color son teorizadas en el sistema de género colonial moderno. Aquellas que no se perciben como categóricamente homogéneas «desaparecen. Las mujeres indígenas y negras están desaparecidas» (Lugones, 2014: 2). Con el fin de visibilizar a Claudina y a otras refugiadas indígenas de Guatemala, debemos abandonar el uso de las dicotomías jerárquicas y su lógica categórica. Parte de este cambio se consigue situando nuestro análisis en un marco transfronterizo que enlace las vidas de las refugiadas indígenas guatemaltecas con una economía política neoliberal más amplia de producción, consumo y movimiento. En el centro de esta economía política se sitúa la normalización de la violencia de género y la completa desconsideración por la vida de las mujeres, en particular de aquellas que son jóvenes, pobres, de piel oscura e indígenas.

Claudina y las otras mujeres con las que he trabajado han conseguido –mediante un increíble valor, persistencia, valentía y un poco de suerte– mover la diana que les colocaba en el centro de múltiples violencias de género. Con su impresionante logro de llegar a Estados Unidos, conectar con sus familias y comunidades, así como persistir en su proceso de asilo se han reconstituido a sí mismas de una nueva manera. El poder y la creatividad de su persistencia y su determinación para no simplemente sobrevivir, sino avanzar y prosperar, son parte de la documentación de su visibilidad. En medio de las continuadas estructuras de dolor y tragedia por las que han pasado sus jóvenes vidas, su resiliencia y empuje hacia un futuro más próspero es una luz de esperanza inextinguible para muchas.

## Referencias bibliográficas

- Abrego, Leisy. *Sacrificing Families: Navigating Laws, Labor, and Love Across Borders*. Stanford: Stanford University Press, 2014.
- ACAN-EFE. «Organización humanitaria denuncia aumento feminicidios en Guatemala en 2015». *La Noticia en Guatemala* (9 de febrero de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 29.10.2017] <http://lanoticiaenguatemala.com/organizacion-humanitaria-denuncia-aumento-femicidios-en-guatemala-en-2015/>
- American Immigration Council. *Fact Sheet: Asylum in the United States*. AIC, (22 de agosto de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 04.06.2017] <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/asylum-united-states>
- Bevan, Anna Claire. «Femicide: Guatemala's Growing Epidemic». *New Internationalist* (22 de agosto de 2011) (en línea) [Fecha de consulta: 29.10.2017] <http://newint.org/blog/majority/2011/08/22/guatemala-femicide-murder-womens-rights/>
- Burrell, Jennifer. *Maya After War: Conflict, Power, and Politics in Guatemala*. Austin: University of Texas Press, 2013.
- Byrne, Hugué; Stanley, William y Garst, Rachel. *Rescuing Police Reform: A Challenge for the New Guatemala Government*. Washington D.C.: Washington Office on Latin America (WOLA), 2000.
- Carey, David y Torres, Gabriela. «Precursors to Femicide: Guatemalan Women in a Vortex of Violence». *Latin American Research Review*, vol. 45, n.º 3 (2010), p. 142-164.
- Carpena-Méndez, Fina. *Growing up across Trenches, Letters and Borders: An Ethnography of Childhood, Youth, and the Everyday in Neo-Liberal Rural Mexico*. Tesis de doctorado, Universidad de California en Berkeley, 2006.
- CENADOJ-Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial. «Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia Contra la Mujer. Decreto Número 22-2008». *CENADOJ*, ciudad de Guatemala (2 de mayo de 2008) (en línea) [https://www.oas.org/dil/esp/Ley\\_contra\\_el\\_Femicidio\\_y\\_otras\\_Formas\\_de\\_Violencia\\_Contra\\_la\\_Mujer\\_Guatemala.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Ley_contra_el_Femicidio_y_otras_Formas_de_Violencia_Contra_la_Mujer_Guatemala.pdf)
- CEH-Comisión para el Esclarecimiento Histórico. *Guatemala, Memoria de Silencio*. Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Ciudad de Guatemala: CEH-UNOPS, 1999.
- Crenshaw, Kimberlé. «Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color», en Crenshaw, Kimberlé; Gotanda, Neil; Peller, Gary y Thomas, Kendall (eds.). *Critical race theory*. Nueva York: The New Press, 1995, p. 357-383.
- CVR-Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Informe Final de la Comisión*

- de la Verdad y Reconciliación*. CVR (27 y 28 de agosto de 2003) (en línea) <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/>
- De Pablo, Ofelia; Zurita, Javier y Tremlett, Giles. «Guatemalan war rape survivors: 'We have no voice'». *The Guardian* (28 de julio de 2011) (en línea) <http://www.theguardian.com/lifeandstyle/2011/jul/28/guatemalan-women-mass-rape-give-evidence/>
- Foster, Cindy. «Violent and Violated Women: Justice and Gender in Rural Guatemala, 1936-1956». *Journal of Women's History*, vol. 11, n.º 3 (1999), p. 55-77.
- Glebbeck, Mary Louise. «Police Reform and the Peace Process in Guatemala: The Fifth Promotion of the National Civilian Police». *Bulletin of Latin American Research*, vol. 20, n.º 4 (2001), p. 431-453.
- Goodwin Gill, Guy S. «Convention Relating to the Status of Refugees, Geneva, 28 July 1951 and Protocol Relating to the Status of Refugees, New York, 31 January 1967». *Audiovisual Library Of International Law* (2008) (en línea) <http://legal.un.org/avl/ha/prsr/prsr.html>
- Green, Linda *Fear as a Way of Life: Mayan Widows in Rural Guatemala*. Nueva York: Columbia University Press, 1999.
- INE-Instituto Nacional de Estadística. *Caracterización República de Guatemala*. Ciudad de Guatemala: Instituto Nacional de Estadística, 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 29.10.2017] <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/02/26/L5pNHMXzy5FFWmk9NHCrK9x7E5Qqvvy.pdf>
- IWGIA-International Working Group for Indigenous Affairs. *The Indigenous World 2016*. Copenhagen: IWGIA, 2016a (en línea) [Fecha de consulta: 29.10.2017] [https://www.iwgia.org/images/publications//0740\\_THE\\_INDIGENOUS\\_WORLD\\_2016\\_final\\_eb.pdf](https://www.iwgia.org/images/publications//0740_THE_INDIGENOUS_WORLD_2016_final_eb.pdf)
- IWGIA-International Working Group for Indigenous Affairs. *Los Pueblos Indígenas de Guatemala*. Copenhagen: IWGIA, 2016b (en línea) [Fecha de consulta: 29.10.2017] <https://www.iwgia.org/es/guatemala>
- Kennedy, Elizabeth *No Childhood Here: Why Central American Children are Fleeing their Homes*. Washington D.C.: American Immigration Council, 2014 (en línea) [https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/research/no\\_childhood\\_here\\_why\\_central\\_american\\_children\\_are\\_fleeing\\_their\\_homes.pdf](https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/research/no_childhood_here_why_central_american_children_are_fleeing_their_homes.pdf)
- Leiby, Michelle. «Wartime Sexual violence in Guatemala and Peru». *International Studies Quarterly*, vol. 53, n.º 2 (2009), p. 445-468.
- Levenson, Deborah T. *Adiós Niño: The Gangs of Guatemala City and the Politics of Death*. Durham y Londres: Duke University Press, 2013.
- Lugones, María. «Indigenous Movements and decolonial feminism». Seminario de grado y posgrado, Department of Women's, Gender and Sexuality Studies, The Ohio State University (21 de marzo de 2014) (en línea) <https://wgss.osu.edu/sites/wgss.osu.edu/files/LugonesSeminarReadings.pdf>

- Martínez, Óscar. *The Beast: Riding the Rails and Dodging Narcos on the Migrant Trail*. Londres y Nueva York: Verso, 2014.
- Menjívar, Cecilia. «Violence and Women's Lives in Eastern Guatemala: A Conceptual Framework». *Latin American Research Review*, vol. 43, n.º 3 (2008), p. 109-136.
- Menjívar, Cecilia. *Enduring Violence: Ladina Women's Lives in Guatemala*. Berkeley: University of California Press, 2011.
- Sanford, Victoria. *Buried Secrets: Truth and Human Rights in Guatemala*. Nueva York: Palgrave MacMillan, 2003.
- Sanford, Victoria. «From Genocide to Femicide: Impunity and Human Rights in Twenty-First Century Guatemala». *Journal of Human Rights*, vol. 7, n.º 2 (2008), p. 104-122.
- Sharp, Ellen Jane. 2014. *Vigilante: Violence and Security in Postwar Guatemala*. Tesis de doctorado en antropología, Universidad de California en Los Angeles (en línea) <http://escholarship.org/uc/item/0p78b6vf>
- UNDP-United Nations Development Programme. *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. Guatemala*. Nueva York: UNDP, 2014 (en línea) <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf>
- Vogt, Wendy. «Crossing Mexico: Structural violence and the commodification of undocumented Central American migrants». *American Ethnologist*, vol. 40, n.º 4 (2013), p. 764-780.
- Yarris, Kristin. «“Pensando Mucho” (“Thinking too Much”): Embodied Distress among Grandmothers in Nicaraguan Transnational Families». *Culture, Medicine & Psychiatry*, vol. 38, n.º 3 (2014), p. 473-498.
- Yarris, Kristin. *Care Across Generations: Solidarity and Sacrifice in Transnational Families*. Palo Alto: Stanford University Press, 2017.

Traducción del original en inglés: Ester Jiménez de Cisneros Puig

# El feminicidio en América Latina: ¿vacío legal o déficit del Estado de derecho?

## Femicide in Latin America: legal vacuum or deficit in the rule of law?

**Celeste Saccomano**

Asistente de investigación, IESE Business School  
csaccomano@iese.edu

**Resumen:** La escalada de homicidios violentos de mujeres cometidos por hombres en las dos últimas décadas en América Latina ha obligado a muchos países de la región a tipificar el crimen de homicidio de género como «feminicidio» (o «femicidio»). Su objetivo era concienciar y disminuir así el número de feminicidios cometidos cada año; sin embargo, aunque la tasa de feminicidio disminuyó en muchos países, volvió a aumentar en los años siguientes. En este estudio, se ha generado un conjunto de datos sobre la tasa de feminicidio entre 2000 y 2014 y se ofrece un análisis de los factores de influencia. Se constata que la criminalización (o tipificación) del feminicidio no es significativa para predecir la tasa de feminicidio; en cambio, niveles bajos del Estado de derecho y la falta de representación de la mujer en organismos de toma de decisiones, como los parlamentos nacionales, aparecen como los factores más relevantes para explicar la variación de las tendencias en feminicidios.

**Palabras clave:** América Latina, feminicidio, impunidad, legislación, Estado de derecho, tipificación

**Abstract:** The escalating number of violent female homicides committed by men over the last two decades has compelled many Latin American countries to classify (typify) the crime of gender-based homicide as “femicide” (or “femicide”). Their objective was to raise awareness and thereby decrease the number of femicides committed per year. However, although the rate of femicide fell in many countries, it rose again in subsequent years. In this study, a dataset was built on the rate of femicide between 2000 and 2014, and an analysis is made of influencing factors. The criminalisation (typification) of femicide is not found to be significant to predict the rate of femicide. Instead, low levels of the rule of law and a lack of female representation in decision-making bodies such as national parliaments are found to be the most significant factors in explaining the variation in femicide trends.

**Key words:** Latin America, femicide, impunity, legislation, rule of law, typification

La violencia contra la mujer ha sido reconocida como un problema creciente en la sociedad actual: es una violación de los derechos humanos, un problema social, un problema de salud pública y una barrera al desarrollo económico de los distintos países (Bott *et al.*, 2012: 5). El feminicidio es la expresión más extrema de la violencia contra la mujer; se trata del «asesinato de mujeres por hombres motivados por el odio, el desprecio, el placer o la suposición de propiedad sobre las mujeres» (Russell, 2008: 27), y abarca cualquier homicidio de mujeres cometido basándose en la discriminación de género. Eliminar todas las formas de violencia y discriminación contra mujeres y niñas en todas partes es uno de los objetivos establecidos por la comunidad internacional en la Agenda de Desarrollo Sostenible, a alcanzar en 2030. Según un informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) titulado «Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer», mientras que en Europa Occidental la tasa de prevalencia de la violencia en la pareja es del 19,3%, en América Latina esta tasa es significativamente superior: 40,63% en la región andina, 29,51% en América Central y 23,68% en América del Sur (WHO, 2013: 47). El feminicidio es también un problema global, con altas tasas en países tan distintos como la Federación Rusa, Sudáfrica, Guyana, Azerbaiyán y Bahamas (Alvazzi del Frate, 2011: 120). No obstante, según el mismo estudio, América Latina es la región más afectada por el feminicidio, pues más de la mitad de los países con las tasas más altas de feminicidio son parte de América del Sur o de América Central y el Caribe (ibídem: 118).

Debido a estas tasas de feminicidio tan elevadas, y como respuesta a la presión interna y externa, en la segunda mitad de la década de los noventa del siglo pasado, los países de América Latina empezaron a tomar medidas contra la violencia y la discriminación contra la mujer. Estas acciones seguían las recomendaciones de las dos convenciones internacionales más importantes para la protección de los derechos de la mujer: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), adoptada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (en adelante, Convención de Belém do Pará), aprobada en 1994 por la Organización de Estados Americanos (OEA). Desde entonces, los países latinoamericanos han vivido un proceso de creciente legislación y regulación de los delitos contra la mujer. El proceso implicó dos generaciones de legislación que proporcionaron un enfoque más integral, multidimensional y multisectorial para luchar contra el crimen de género mediante el aumento y la ampliación de la regulación (Garita, 2011: 11). «La primera generación se desarrolló entre 1994 y 2002, y se centró solamente en la dimensión privada de la violencia doméstica» (ibídem). La segunda generación empezó alrededor de 2005 y consistió principalmente en la implementación de leyes que clasificaron (o tipificaron) el homicidio de género como

un delito penal específico y más grave, llamado «femicidio» o «feminicidio» (ibídem). La comunidad internacional y los movimientos de mujeres y de derechos humanos celebraron este hito, confiando en que el número de feminicidios caería como consecuencia de la legislación. Sin embargo, si bien la tasa de feminicidio ha disminuido en algunos casos, en otros ha aumentado y en algunos disminuyó inicialmente, pero luego aumentó de nuevo. En efecto, hay mucha variación en el número de feminicidios entre los países que han tipificado el delito penal y han llevado a cabo campañas para sensibilizar a la población en contra de la violencia de género.

Este artículo intenta comprender por qué las tasas de feminicidio no han respondido de forma homogénea a la adopción de esas leyes y, más concretamente, intenta hallar los factores relacionados con el ascenso y el descenso del número de feminicidios. Esta investigación cuantitativa se lleva a cabo mediante un análisis de regresión lineal, con el fin de encontrar la relación entre la tasa de feminicidio y los factores que la influyen. En pocas palabras, observando la tasa de feminicidio en 14 países de América Latina durante el período 2000-2014, se detecta que el nivel del Estado de derecho y la proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos son factores importantes para predecir el número de feminicidios en cada país. Por el contrario, se ha comprobado también que, en contra de las expectativas, la tipificación del crimen, la condena obligatoria mínima o máxima, el nivel de educación de la mujer y el gasto público en educación y salud no son tan relevantes para analizar la tasa de feminicidio. Este estudio llena un vacío en la literatura, al unir los enfoques de las teorías feministas con el «modelo ecológico» (Heise, 1998; Krug *et al.*, 2002; WHO, 2012 y 2013; UN Women, 2012) y aplicándolos a la realidad latinoamericana. También evalúa, desde una perspectiva regional comparada, la situación de violencia extrema contra la mujer y los avances que se han producido en materia de feminicidio en los ámbitos cambiantes de la legislación y del desarrollo humano en la región.

El artículo se estructura, así, de la siguiente manera: en la primera sección, se aborda el concepto y el marco del problema del feminicidio en América Latina; a continuación, en la segunda sección, correspondiente al marco teórico, se revisan los dos enfoques principales en la literatura utilizados para comprender la lucha contra la violencia de género extrema, esto es, las teorías feministas y el modelo ecológico; en la tercera y cuarta sección, respectivamente, se formulan las hipótesis y se describen tanto la aproximación metodológica como las variables utilizadas; en la quinta se ilustran los resultados, revisando y comparando lo que se ha logrado en cada país; y, finalmente, a modo de conclusión, se presentan una síntesis del proceso de investigación y un resumen de los principales hallazgos.

## El feminicidio y la violencia contra la mujer en América Latina

Una de las tareas más importantes al hablar de feminicidio es aclarar la diferencia entre este y el homicidio. El homicidio femenino sería el hecho de causar la muerte a cualquier mujer o niña, independientemente de las circunstancias; el feminicidio, en cambio, se refiere al asesinato de mujeres o niñas por razones de género (Bloom, 2008: 176). En este sentido, un homicidio o asesinato femenino podría clasificarse como feminicidio si se investigaran las circunstancias de la muerte y la relación entre el asesino y la víctima (ibídem). Entre los distintos tipos de feminicidio, el asesinato de la pareja (feminicidio por parte de la pareja) y el asesinato de una mujer precedido de su violación sexual (feminicidio sexual fuera del ámbito de la pareja) son los más comunes en América Latina (Toledo, 2008: 213; WHO, 2012: 3).

El concepto feminicidio proviene del neologismo *femicidio*, que se remonta al siglo xx. De hecho, según la escritora y activista feminista Diana Russell (2008: 3), el término *femicide* se utilizó por primera vez en el Reino Unido en 1801 para significar «el asesinato de una mujer». Sin embargo, el término quedó en desuso hasta los años setenta del siglo pasado, cuando adquirió relevancia gracias a los movimientos feministas, que lo reintrodujeron y lo politizaron en un intento de llamar la atención sobre los efectos nocivos de la desigualdad de género (OHCHR, 2012b: 6). La responsable de su renacimiento en Estados Unidos fue precisamente Russell, quien, tras usarlo por primera vez en una declaración escrita en el Tribunal sobre Crímenes contra la Mujer en 1976, lo definió en 1992 –junto con Radford– como «el asesinato misógino de mujeres cometido por hombres» (Russell y Radford, 1992) y, en 2001, como «el asesinato de personas del sexo femenino por parte de hombres por el hecho de pertenecer al sexo femenino», utilizando la expresión «personas del sexo femenino» en lugar de «mujeres» para incluir a las niñas y a los bebés de sexo femenino (Russell, 2008: 27).

La llegada del concepto *femicide* a América Latina fue muy bienvenida por las feministas. Al traducirlo al español, el término pasó por una interesante modificación formal y teórica, cuyo objetivo era una mejor comprensión de la realidad latinoamericana. La activista feminista mexicana Marcela Lagarde (2006: 223) decidió utilizar el vocablo «feminicidio», en lugar de traducirlo literalmente al español como «femicidio», para añadir un elemento de impunidad, de violencia institucional y falta de diligencia en América Latina respecto a las mujeres<sup>1</sup>.

---

1. No obstante, debido a la rápida difusión y popularización del término gracias a los medios de comu-

Para entender el feminicidio necesitamos tener en cuenta el contexto de la violencia contra las mujeres. De hecho, el feminicidio es en muchos casos «el final en un continuo de violencia contra la mujer, inscrita en patrones generales de discriminación e impunidad tolerada de los perpetradores» (OHCHR, 2012a: 10). La violencia puede categorizarse según su naturaleza (física, sexual, psicológica, de privación) y según el perpetrador (autoinfligida, interpersonal, colectiva) (Krug *et al.*, 2002: 7). La violencia interpersonal es el tipo de violencia contra la mujer más habitual y está subcategorizado en violencia familiar, de pareja o comunitaria. La violencia familiar y la violencia de pareja son infligidas «entre miembros de la familia y de la pareja y, de forma habitual –aunque no exclusiva– tiene lugar en el hogar»; se ha constatado que el feminicidio es en la mayoría de los casos su letal resultado (ibídem: 6). Un estudio mundial sobre violencia de pareja confirmó que el «homicidio en el ámbito de la pareja» afecta hasta seis veces más a las mujeres que a los hombres: el 38,6% de todos los asesinatos de mujeres, frente al 6,3% de todos los asesinatos de hombres, son cometidos por sus parejas. Asimismo, el continente americano (América del Norte, Central y del Sur), con el 40,5%, ocupa el segundo lugar en cuanto a porcentaje medio de homicidios de pareja respecto al total de homicidios de mujeres, tan solo por detrás del Sudeste Asiático, con un 58,8% (Stöckl *et al.*, 2013: 862). Por último, la violencia comunitaria es la violencia «entre personas no emparentadas, que pueden conocerse o no, y en general tiene lugar fuera de la casa» e incluye la violación o la agresión sexual por parte de extraños, así como la violencia en el ámbito institucional (Kruger *et al.*, 2002: 5).

En América Latina, las cuatro subcategorías principales identificadas y consensuadas sobre feminicidio por la mayoría de autores son las siguientes: feminicidio íntimo, feminicidio no íntimo, feminicidio por conexión y feminicidio sexual. El *femicidio íntimo* es aquel cometido por un hombre con el cual la víctima tenía o solía tener una relación íntima, familiar, de convivencia, o afines. El *femicidio no íntimo* incluye aquellos cometidos por un hombre que no tenía ninguna relación íntima, familiar o de convivencia con la víctima; el asesino puede ser un amigo, un

**La activista feminista mexicana Marcela Lagarde decidió utilizar el vocablo «feminicidio», en lugar de «femicidio», para añadir un elemento de impunidad, violencia institucional y falta de diligencia en América Latina respecto a las mujeres.**

---

nicación y al movimiento feminista, hay una confusión e inconsistencia generalizadas en su uso, y a menudo se hace un uso inapropiado del término «feminicidio» para indicar cualquier asesinato de una mujer (Lagarde, 2008: 218)

2. En estas subcategorías se emplea la palabra «femicidio» porque es el término utilizado por Carcedo (2000).

conocido o un extraño, y la violación sexual a menudo concurre con este tipo de feminicidio. El *femicidio por conexión* recoge el asesinato de cualquier mujer que trató de intervenir o quedó atrapada en una acción de feminicidio (Carcedo, 2000: 14). Finalmente, los *femicidios sexuales* son los asesinatos precedidos de tortura y abuso sexual (WHO, 2012: 3).

## **Marco teórico: teorías feministas y el «modelo ecológico»**

Se ha investigado sobre el feminicidio desde distintas perspectivas y mediante diversas disciplinas, como la psicología, la sociología y la teoría política feminista. Para entender los feminicidios necesitamos conocer, entonces, cómo se ha enmarcado y analizado el problema desde distintos puntos de vista. Las feministas teóricas de América Latina (Lagarde, 2008; Carcedo, 2000; Toledo, 2009) explicaron la violencia contra la mujer como una consecuencia de la desigualdad de género, de las estructuras sociales como el patriarcado, de la impunidad y de la violencia institucional. Las feministas sentaron las bases de los estudios sociológico-feministas que investigaron el fenómeno de la violencia contra las mujeres bajo la óptica del género (Monárrez, 2009; Vera, 2012; Prieto-Carrón *et al.*, 2007). Los estudios de sociología, por su parte, han analizado las tendencias del feminicidio en relación con diversas circunstancias sociales (Lagarde, 2008: 212). Entre esos trabajos, han sido especialmente relevantes para esta investigación aquellos que exploran la violencia contra la mujer como un problema de salud pública (Gómez Arias, 2008; Heise *et al.*, 1994) y aquellos que, basándose en las teorías feministas, consideran como factores causales de la violencia contra la mujer y el feminicidio tanto las variables individuales como las sociales, es decir, los que aplican el modelo ecológico (Heise, 1998; Krug *et al.*, 2002; WHO, 2012 y 2013; UN Women, 2012).

### **Las teorías feministas**

#### **Las feministas y la desigualdad de género**

El feminismo en América Latina reivindica que la principal causa del feminicidio es la desigualdad de género estructural y la impunidad de los perpetradores en el sistema de justicia (Lagarde, 2008; Carcedo, 2000). Las feministas discrepan con aquellos que consideran que los desencadenantes de los feminicidios y de

la violencia contra la mujer son factores individuales, como el comportamiento patológico de los hombres (Carcedo, 2000: 12). En lugar de ello, estas teóricas se centran en las dimensiones socioculturales y políticas y afirman que la violencia contra la mujer es producto de un sistema estructural de represión, mediante el cual los hombres siempre han intentado mantener el poder sobre la sociedad y las mujeres (ibídem: 11). Según Chow y Berheide (citadas en Carcedo, 2000: 11), todas las sociedades del mundo se caracterizan por la desigualdad de género, la cual tiene sus raíces en la división sexual del trabajo y es perpetuada por el proceso de socialización de género, un mecanismo por el cual la sociedad determina quién es un hombre o una mujer y cuál es la posición de cada uno en el mundo. Estas autoras consideran que este proceso –que fuerza a hombres y mujeres a adaptarse a un determinado papel en la sociedad– es sesgado, represivo e inherentemente «violento», porque los hombres, en su esfuerzo por intentar mantener a las mujeres en este sistema opresivo, acaban recurriendo a la violencia (ibídem). Según Carcedo (2000: 12), la importancia de clasificar el feminicidio como un crimen específicamente de género significa reconocer que su causa no tiene relación con factores individuales, sino con la estructura de poder sesgada de la sociedad, que mantiene a los hombres en posiciones dominantes y privilegiadas, y facilita las relaciones de poder y la violencia hacia las mujeres (ibídem: 72).

**La violencia contra la mujer es producto de un sistema estructural de represión, mediante el cual los hombres siempre han intentado mantener el poder sobre la sociedad y las mujeres.**

## Las feministas en la arena internacional

Feministas, sociedad civil y organizaciones no gubernamentales en defensa de los derechos de las mujeres han conseguido llamar la atención de tribunales y organizaciones internacionales, por lo que sus esfuerzos han logrado la adopción generalizada de tratados internacionales y declaraciones sobre los derechos de las mujeres y el reconocimiento de la responsabilidad de los estados respecto a la violencia contra la mujer. La CEDAW y la Convención de Belém do Pará son los principales instrumentos jurídicos internacionales de protección de los derechos de las mujeres ratificados por los países de América Latina. En 1992, el Comité de la CEDAW adoptó la Recomendación General n.º 19, que establecía por primera vez que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación de género, al tratarse de una «violencia dirigida contra la mujer porque es mujer», y puesto que «afecta a las mujeres de forma desproporcionada» y menoscaba «el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales»

(CEDAW, 1992). El desarrollo de la teoría de la violencia de género estructural parte de este concepto.

La Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos celebrada el año siguiente, en 1993, fue considerada un éxito, puesto que amplió la agenda internacional de los derechos humanos para incluir las violaciones específicas de género, algunas de las cuales fueron identificadas como violaciones de los derechos humanos (Sullivan, 1994: 152). Más tarde, en 1994, se adoptó la Convención de Belém do Pará, que estableció que «la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres», y reiteró que toda mujer tiene el derecho a vivir una vida libre de violencia y de cualquier forma de discriminación (OEA, 1994: art. 6). A escala nacional, el reconocimiento por parte de los países de América Latina de su problema con la violencia contra la mujer llevó a la implementación de políticas públicas y reformas jurídicas destinadas a sancionar y prevenir este tipo de violencia. Desde la adopción de la Convención de Belém do Pará, se ha observado un proceso de convergencia regional y de inclusión de la perspectiva de género en las legislaciones nacionales (Galanti y Borzacchiello, 2013: 8). El proceso consistió en dos generaciones de leyes distintas. La primera evolucionó entre 1994 y 2002, y se focalizó tan solo en la dimensión privada de la violencia doméstica, sin abordar los elementos estructurales que pueden estar en su origen (Garita, 2011: 11). El segundo proceso empezó en 2005 y amplió los tipos y las sanciones impuestas por estos crímenes, abordando tanto la esfera pública como la privada, independientemente de las relaciones íntimas y familiares (ibídem). Este proceso también tipificó el crimen del asesinato de mujeres como «femicidio» o «feminicidio» (ibídem).

En 2002 hubo otro hito internacional: el establecimiento del Tribunal Penal Internacional, cuyo tratado fundacional, el Estatuto de Roma, incluyó finalmente los casos de violencia sexual y de género<sup>3</sup> como crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad (UN General Assembly, 1998: art. 7). En la jurisprudencia de América Latina sobre feminicidio, el caso del Campo Algodonero de 2009 es el más trascendental, ya que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dictaminó que el Gobierno de México era responsable de los asesinatos y desapariciones de tres mujeres jóvenes en Ciudad Juárez, porque no los había investigado ni enjuiciado, además de otros cientos más desde 1993 que

---

3. La violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, los embarazos forzosos, las esterilizaciones forzadas y cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable (UN General Assembly, 1998: art. 7).

habían quedado impunes; es decir, ni el Gobierno mexicano ni sus funcionarios estatales, acusados de grave negligencia, habían protegido los derechos humanos de esas mujeres. Este caso es un claro ejemplo de cómo el androcentrismo está todavía hoy muy arraigado en las estructuras sociales de la región.

El feminicidio fue finalmente reconocido por la comunidad internacional en 2013, en la 57ª sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (UNCSW, por sus siglas en inglés) de Naciones Unidas, donde el Consejo Económico y Social (ECOSOC) aprobó los esfuerzos de los estados latinoamericanos que implementaron legislación para tipificar el «femicidio» o «feminicidio» y al mismo tiempo alentó a los estados rezagados a «fortalecer la legislación nacional (...) para sancionar los asesinatos violentos por razón de género de mujeres y niñas, e incorporar políticas o mecanismos específicos encaminados a prevenir, investigar y erradicar esas formas deplorables de violencia por motivos de género» (UNCSW, 2013).

## Las feministas y la impunidad

Marcela Lagarde (2006) focalizó su análisis en la impunidad y la violencia institucional. Su argumento es que la impunidad tiene su origen en la violencia institucional, es decir, en la discriminación en la administración de justicia y en la aplicación de la ley. Según la autora, en la práctica, las mujeres no tienen acceso al sistema judicial al que tienen derecho y, cuando sí tienen acceso a él, la policía y los jueces a menudo no toman en serio los relatos de las mujeres (ibídem: 223). Carcedo (2010), por su parte, añade que la impunidad es una de las causas principales detrás del incremento de la violencia contra la mujer; en otras palabras, sostiene que la ausencia de castigo fomenta la criminalidad (ibídem: 443), y explica que la impunidad es resultado de la falta de responsabilidad del Estado y de su sistema judicial, que no investigan la violencia ni la violencia extrema, y tampoco penalizan a los criminales de manera justa. El resultado es un Estado que viola los derechos de sus ciudadanas a la vida y a la seguridad (UN General Assembly, 1993: art. 4). Estas circunstancias son terreno fértil para los feminicidios (Carcedo, 2012).

Mientras que un sistema de justicia penal eficaz y que funcione bien desincentiva a los infractores potenciales e inhibe el crimen, un sistema ineficaz y corrupto no sirve para disuadirlos (Agrast *et al.*, 2013). La consecuencia es una elevada tasa de criminalidad y la violencia generalizada, por la cual, como describen Agrast *et al.* (2014: 23), la percepción de seguridad de la ciudadanía en la región de América Latina y el Caribe es la más baja del mundo. De las muchas dimensiones del Estado de derecho, la violencia, la justicia ineficaz y la corrupción son las más significativas en los países latinoamericanos, en los cuales el sistema de justicia penal, las inves-

tigaciones criminales y los sistemas de adjudicación son, en promedio, los menos efectivos del mundo (Agrast *et al.*, 2010; 2011: 25; 2013: 44, y 2014: 38). Según el mencionado informe de Agrast *et al.* (2014), mientras que los países de Europa Occidental ocupan un lugar promedio de 20/99 en la clasificación sobre justicia penal y de 26/99 en la de seguridad y orden, América Latina ocupa los lugares 74/99 y 79/99, respectivamente.

## El modelo ecológico

Las teorías ecológicas son importantes porque parten de la idea de que la violencia contra la mujer no es tan solo el resultado de factores singulares individuales, socioculturales o situacionales, sino que son la consecuencia de la interacción multidimensional entre todos ellos. El modelo ecológico es el marco sociológico utilizado hoy día por las organizaciones internacionales para comprender las causas del crimen y de la violencia contra la mujer, así como, en concreto, para entender la violencia de pareja (Heise, 1998; Krug *et al.*, 2002) y el feminicidio en general (WHO, 2012). Los factores específicos identificados por este modelo en el caso del feminicidio son: el abuso previo por parte de la pareja; las amenazas de asesinato con un arma; las relaciones sexuales forzadas en el ámbito de la pareja; el consumo problemático de drogas y alcohol; problemas de salud mental; el no arresto por la violación de órdenes restrictivas relacionadas con la violencia de pareja; la falta de legislación que restrinja el acceso a las armas de fuego por parte de perpetradores; el escaso número de mujeres en el Gobierno electo, y la reducción del gasto social en áreas como sanidad y educación (WHO, 2012: 4). El enfoque integral y multidimensional utilizado por el modelo ecológico lo confirman investigaciones científicas sobre mortalidad en el ámbito de la salud pública. Gómez Arias (2008, 125) afirma que las muertes violentas por homicidio son evitables, como lo demuestran los países industrializados donde han disminuido notablemente los homicidios mediante políticas públicas preventivas destinadas a reducir las desigualdades sociales a través del control de los determinantes sociales, culturales y económicos (ibídem: 83).

ONU Mujeres parte de todas las teorías anteriormente mencionadas y basa su formulación de políticas en las causas identificadas a través del modelo ecológico. Además de todas las variables antes mencionadas, este organismo de Naciones Unidas también identifica como factores de riesgo las desigualdades entre hombres y mujeres en educación y empleo, la falta de entornos seguros para mujeres y niñas, y la escasa sensibilización sobre el tema entre los proveedores de servicios sanitarios y de justicia (UN Women, 2012). En línea con su enfoque en el empoderamiento de la mujer, ONU Mujeres enfatiza la baja participación de la mujer en la toma de decisiones como un factor de riesgo (ibídem, 2013: 35).

## ¿Un vacío legal, de representación o de rendición de cuentas? Algunas hipótesis

### La regulación del feminicidio

La regulación de un crimen debería proporcionar un instrumento jurídico que permitiera a las mujeres acceder a la protección y solicitar ayuda a las autoridades cuando son objeto de violencia (Carcedo, 2000: 72). Las teorías feministas sostienen que el primer paso para acabar con la violencia contra la mujer es comprender que el feminicidio tiene causas distintas a las del homicidio y, por lo tanto, debe ser tipificado como un crimen específico. La tipificación del crimen en las legislaciones nacionales ayudaría a proveer herramientas institucionales adecuadas para recopilar y analizar la información, como la construcción de bases de datos sobre asesinatos desagregadas por sexos, que permitirían una mejor comprensión de sus mecanismos, para desarrollar así una política focalizada y eficaz. Carcedo (2010: 91 y 118) también enfatiza la importancia de que se impida clasificar el feminicidio como un «crimen pasional», o como homicidio cometido en «estado de emoción violenta», con sus consecuentes atenuantes de la pena (ibídem, 2010: 92 y 2000: 69); asimismo, señala la importancia de que se incluya en las leyes que regulan el feminicidio la penalización de los funcionarios por incumplimiento de sus obligaciones hacia las mujeres que deberían proteger (ibídem: 2010: 115). En la práctica, las regulaciones nacionales sobre feminicidio varían en algunas características específicas como la tipificación del femicidio o feminicidio, la severidad del castigo, la sanción de la negligencia de las autoridades, y la diversificación de la escena del crimen —espacio público<sup>4</sup> o esfera privada—. Se ha formulado la hipótesis de que estos factores influyen directamente en las tendencias sobre feminicidio (Garita, 2011). A continuación, se explican cada una de las hipótesis de estudio y cómo se miden las variables implicadas.

*Hipótesis 1:* En los países en los que se ha regulado el feminicidio, se debería detectar un descenso en el número de feminicidios. Ahora bien, la severidad de las leyes varía: mientras que algunos países son muy severos y

---

4. El código penal no hace referencia solo a los asesinatos en el ámbito de la pareja, sino que también incluye otros asesinatos tanto en el ámbito público como en el privado.

permiten aplicar la pena de muerte en estos casos; otros países admiten un máximo de 25 años de condena por feminicidio. Así, debido a las numerosas diferencias en el contenido de la legislación sobre feminicidio en cada país, este estudio considera la hipótesis de que la variación en el número de feminicidios puede depender solo de algunas características de la ley. Por lo tanto, para medir si hay rasgos específicos significativamente determinantes, se han definido hipótesis más específicas en relación con las características de la ley:

*Subhipótesis 1:* Si se regula el feminicidio como un delito penal específico, ello genera mayor conciencia y sensibilización y la tasa de feminicidio debería decrecer<sup>5</sup>.

*Subhipótesis 2:* Si el castigo es más severo, ello desanima a los asesinos potenciales y la tasa de feminicidio debería decrecer.

*Subhipótesis 3:* Si se puede sancionar a las autoridades públicas por negligencia, ello les disuade de discriminar a la mujer o de exonerar a los victimarios, lo que disuade también a los infractores potenciales, y la tasa de feminicidio debería disminuir.

## La impunidad

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) definió la impunidad como «la imposibilidad, de iure o de facto, de exigir responsabilidades a los perpetradores de las violaciones —ya sea a través procedimientos penales, civiles, administrativos o disciplinarios—,

---

5. Un posible problema relacionado con el proceso de clasificación o tipificación es que lo que previamente era clasificado como homicidio se registra ahora como feminicidio, de forma que a corto plazo se registra un aumento en el número de feminicidios. Asimismo, el aumento del conocimiento y de la sensibilización acerca de este tipo de crimen puede llevar a un aumento de las denuncias y, en consecuencia, dar lugar a una percepción equivocada de la recurrencia de los feminicidios. Ambos fenómenos pueden entonces provocar que un número mayor de asesinatos de mujeres por razón de género, tras la regulación, sean clasificados y contados como «feminicidios», aunque los números de estos crímenes no se hayan realmente incrementado. Además, hay estudios críticos que se centran en la construcción de indicadores desagregados por sexo (Castro y Riquer, 2003) y argumentan que las afirmaciones sobre el aumento de las tasas de feminicidio no están fundamentadas, puesto que los países latinoamericanos no tienen la capacidad de construir bases de datos que evalúen la motivación de género (Tuesta y Mujica, 2014: 2). Estas son limitaciones del estudio.

debido a que no estén sujetos a ninguna investigación que pudiera llevar a que fueran acusados, arrestados, juzgados y, en el caso de ser considerados culpables, sentenciados a penas apropiadas y a reparar a las víctimas» (OHCHR, 2005). En el caso de los asesinatos de mujeres por razón de género, la impunidad es el resultado de la debilidad institucional, cuyos síntomas son la falta de respeto por el Estado de derecho, la corrupción y una administración de justicia deficiente (ibídem, 2012b: 27). Como se ha mencionado previamente, las teorías feministas latinoamericanas reivindican que la impunidad es un catalizador significativo de la violencia extrema contra la mujer, así como una de las principales causas de la perpetuación de la violencia contra mujer. Además, informes estadísticos de ONU Mujeres (2014a) consideran que en 2014 los niveles de impunidad en algunos países de América Latina alcanzaron el 98% de los feminicidios denunciados. La relatora especial sobre violencia contra la mujer del ACNUDH estimó que el porcentaje de impunidad por violencia sexual y feminicidio en Honduras era del 95% (ibídem, 2014b). Por todo ello, se define la hipótesis 2 de la siguiente manera:

*Hipótesis 2:* En los países donde la impunidad es alta, la tasa de feminicidio debería ser alta.

Esta hipótesis, a su vez, se descompone en las siguientes subhipótesis:

*Subhipótesis 1:* En los países donde el Estado de derecho es débil, la impunidad es alta y la tasa de feminicidio debería ser alta.

*Subhipótesis 2:* En los países donde el control de la corrupción es escaso, la impunidad es alta y la tasa de feminicidio debería ser alta.

## **La desigualdad de género**

Según el modelo ecológico, hay varios factores que influyen en la probabilidad de sufrir violencia o violencia extrema. Estos factores representan el nivel de desigualdad de género –como los avances de las mujeres en el ámbito de la educación, el empoderamiento económico, el desarrollo humano y representación política– y la voluntad política de los estados de combatir la violencia contra la mujer mediante políticas públicas –como la provisión de servicios públicos necesarios para la protección y empoderamiento de las mujeres–. En este estudio se analiza la importancia de tales factores observando si la variación entre ellos se corresponde con la variación en las tasas de feminicidio.

*Hipótesis 3:* En los países donde se ha avanzado en materia de igualdad de género, la tasa de feminicidio debería ser menor<sup>6</sup>.

Más concretamente, para considerar la multidimensionalidad de estas variables dependientes, se evalúan separadamente las subhipótesis siguientes acerca del impacto de la igualdad de género:

*Subhipótesis 1:* Si el número de mujeres en el parlamento nacional aumenta, la tasa de feminicidio debería disminuir.

*Subhipótesis 2:* Si la matriculación de la mujer en la universidad aumenta, la tasa de feminicidio debería disminuir.

*Subhipótesis 3:* Si el porcentaje de mujeres en la fuerza laboral total aumenta, la tasa de feminicidio debería disminuir.

## **Aproximación metodológica: legislación, impunidad y desigualdad como variables explicativas**

En conjunto, el análisis de este artículo incluye el período comprendido entre los años 2000 y 2014. Es importante mencionar que solo se han incluido los países de América Latina para los que se pudo encontrar información clara sobre la tasa de feminicidio. De los 21 países considerados, solo 14 tenían información estadística sobre el número de feminicidios: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay<sup>7</sup>. Una limitación de este estudio es la exclusión de Brasil y México; si bien estos países están entre los principales contribuidores al problema y son grandes generadores de legislación sobre feminicidio, no pudieron ser incorporados debido a la falta de bases de datos o registros de ámbito nacional.

---

6. Estudios recientes (Brysk y Mehta, 2017) acerca de los efectos del desarrollo económico en la inseguridad de género demuestran que variables como la desigualdad de ingresos, la menor representación de las mujeres en la política, la corrupción, la violencia política y la autocracia están asociadas a una mayor inseguridad física de la mujer.

7. No se incluyen los siguientes países: Brasil, Colombia, Cuba, Haití, México, Puerto Rico y Venezuela.

## La variable dependiente: la tasa de feminicidio

La variable dependiente utilizada en este estudio ha sido la tasa de feminicidio por cada 100.000 mujeres. Siguiendo el método utilizado por Alvazzi del Frate (2011: 118), esta se calculó anualmente para cada país, tomando como numerador el número absoluto de feminicidios multiplicado por 100.000 y tomando como denominador la población femenina del año correspondiente. El principal reto ha sido la fiabilidad de los datos recogidos. A escala nacional, el problema es la falta de datos estadísticos desagregados por sexo, así como de registros fiables de las víctimas y de las circunstancias de la muerte, las cuales son fundamentales para separar los feminicidios de las muertes de mujeres (OHCHR, 2012b: 26). A pesar de que las recomendaciones internacionales y la legislación sobre feminicidio que alientan a la construcción de bases de datos sobre feminicidio han sido aprobadas en la última década, las organizaciones de mujeres y de derechos humanos, así como las investigaciones académicas, han estado recopilando información sobre feminicidios desde finales de los años noventa. La disponibilidad de información entre los casos considerados fue bastante heterogénea. Mientras que los siete países descartados no disponían de ningún dato específico sobre feminicidio, en otros había información intermitente, disponible para períodos de tiempo cortos (4-6 años). Los países de América Central disponían de información consistente.

Los datos fueron recopilados de fuentes primarias y secundarias<sup>8</sup>. Las fuentes primarias de provisión de datos oficiales son las instituciones gubernamentales como las policías nacionales y los institutos de medicina forense. Pero como los datos sobre feminicidio en muchos países a menudo no son divulgados directamente, también se consultaron fuentes secundarias: artículos académicos –habitualmente focalizados en un solo país–, informes y boletines de ONG, y organizaciones y observatorios nacionales, como el Servicio Nacional de la Mujer del Gobierno de Chile, el Instituto Nacional de la Mujer de Costa Rica o el Ministerio de la Mujer y las Poblaciones Vulnerables de Perú. Finalmente, muchos datos fueron proporcionados por organizaciones de mujeres que recopilan información de agencias de noticias, periódicos nacionales y locales, y hacen el seguimiento de casos en los medios de comunicación, analizan datos oficiales de distintas fuentes y desarrollan bases de datos propias. En la base de datos desarrollada en esta investigación, en la que se recopilaron datos sobre las tasas de feminicidio y sobre las fechas de las leyes de feminicidio, se pudo observar que

---

8. Para más información, véase el anexo 1 al final del artículo.

en Chile, El Salvador y Guatemala, tras la implementación de esas regulaciones, hubo una caída de las tasas de feminicidio, seguida por otro ascenso.

## Las variables independientes

### Leyes nacionales sobre feminicidio: variable independiente de la hipótesis 1

De la muestra original de 21 países de América Central y del Sur, 15 de ellos han incluido en sus códigos penales algún tipo de diferenciación del feminicidio u homicidio de mujeres por razón de género, ya sea tipificando el feminicidio (o femicidio) como delito penal específico, incluyendo el crimen como un tipo de parricidio/homicidio, o como circunstancias agravantes del homicidio (OACNUDH y ONU Mujeres, 2014: 141). En la primera categoría, hasta el 30 de diciembre de 2014, 11 países habían incluido el feminicidio como delito penal diferenciado en su código penal: Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá lo tipificaron como «femicidio»; mientras que Bolivia, El Salvador, México y Perú, como «feminicidio». En la segunda categoría, la de los países que han incluido el feminicidio como un tipo o una circunstancia agravante del delito de «homicidio» –independientemente de si también han tipificado el feminicidio o no– están Argentina, Colombia, Puerto Rico y Venezuela. Puede observarse también que las regulaciones del feminicidio más recientes son más completas y contemplan un amplio abanico de *modus operandi* (ibídem: 142)

Para poder comparar las diferencias entre legislaciones nacionales, las características relevantes de las leyes fueron desagregadas y codificadas. Finalmente, se escogieron tres rasgos destacados como importantes en la literatura: la clasificación o tipificación como un delito penal aparte o como un agravante, la severidad de las penas en años y el castigo a la negligencia gubernamental. Los indicadores escogidos para el análisis son los que recogen y reflejan las principales diferencias consideradas significativas entre las distintas regulaciones nacionales sobre feminicidio:

1) *Clasificación o tipificación como un delito penal diferenciado o como un homicidio/parricidio agravado.* Se creó una variable dicotómica donde 1 indica que el país ha tipificado el crimen como un delito penal específico o como una circunstancia agravante de homicidio, y donde 0 indica que no. Según Carcedo (2010: 115-117), la tipificación del feminicidio crea una herramienta en contra del crimen y en contra de la impunidad, que implica mecanismos y políticas específicas para investigar, prevenir y combatir la

violencia extrema por razón de género. También debería evitar que el crimen fuera categorizado como «crimen pasional», cuyo castigo es considerablemente menos severo que el de homicidio (ibídem: 118).

2) *Dureza de la ley*. Esta fue medida según el número máximo de años de cárcel previstos por las regulaciones del feminicidio, codificando el número más alto de años previsto en la regulación de cada país. De hecho, el castigo del homicidio por razón de género es en conjunto mayor que el de homicidio. Se prevé que más años de cárcel o la cadena perpetua disuadan a los hombres de cometer feminicidio. El número máximo de años de cárcel oscilaba entre 25 y 60. La regulación de Nicaragua preveía el número máximo de años más bajo (25 años), mientras que Argentina, Chile y Perú incluían la cadena perpetua.

3) *El castigo de cárcel, multa o inhabilitación por negligencia de las autoridades públicas*. Algunos países incluyeron esta cláusula en su legislación sobre feminicidio, como consecuencia del alto grado de impunidad en América Latina. Además, su objetivo es combatir el sesgo y la discriminación que impide que las mujeres accedan a la justicia. Este indicador fue codificado como 1 cuando la ley prevé algún tipo de castigo por negligencia, y como 0 cuando no es así.

## Impunidad: variable independiente de la hipótesis 2

Los indicadores utilizados para representar la impunidad son el Estado de derecho y el control de la corrupción. Si bien el World Justice Project –un programa que trata de medir todos los aspectos del Estado de derecho a nivel mundial– proporciona un indicador muy concreto que estima la eficacia de la justicia penal, los datos no estaban disponibles para buena parte del período analizado. El Estado de derecho y la corrupción son dos de los Indicadores Mundiales de Gobernanza (WGI, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial. Su puntuación puede variar entre -2,5 y 2,5, donde los valores más elevados corresponden a los mejores resultados.

1) *Estado de derecho*. Este indicador «mide el grado de confianza y acatamiento de las reglas de la sociedad por los distintos agentes. En particular se centra en la calidad del cumplimiento de los contratos, derechos de propiedad, la policía y los tribunales, y la probabilidad de que se cometan delitos y actos de violencia» (World Bank, s. f.). Sus componentes son, entre otros: los delitos violentos, la imparcialidad de los procesos judiciales, la rapidez de los procesos judiciales, la confianza en el cuerpo policial, la confianza en el sistema judicial, así como la ley y el orden.

2) *Control de la corrupción*. Este indicador «mide el grado en que el poder público se ejerce en beneficio privado, incluidas las formas de corrupción en pequeña y gran escala, así como la “captación” del Estado por minorías selectas e intereses privados» (World Bank, s. f.). Algunas de las variables incluidas en este indicador son la corrupción de los funcionarios públicos, los pagos irregulares en decisiones judiciales, la frecuencia de la corrupción en las instituciones públicas (sistema jurídico/judicial y sistema público).

### Desigualdad de género: variable independiente de la hipótesis 3

La fuente para estos indicadores es el Grupo del Banco Mundial (GBM). Indicadores específicos proporcionados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como el índice de desigualdad de género y el índice de desarrollo de género, habrían sido muy significativos; sin embargo, no servían para este análisis porque estaban incompletos. Por ello, se han seleccionado indicadores que reflejan los logros de mujeres y hombres en este ámbito. Los indicadores considerados para medir la desigualdad de género son los siguientes:

- 1) *Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales*. Es el porcentaje de mujeres en las cámaras parlamentarias. Es un factor relevante porque las mujeres generalmente apoyan políticas y reformas institucionales en favor de la igualdad de género (UN Women, 2013: 35).
- 2) *Tasa bruta de matriculación de las mujeres en la educación terciaria*. Se corresponde con la tasa total de matriculación de las mujeres en educación terciaria, independientemente de su edad, expresada como porcentaje de la población femenina total del grupo de edad que sigue a la edad de finalización de la enseñanza secundaria.
- 3) *Porcentaje de mujeres en la fuerza laboral total*. Es el porcentaje de mujeres del total de población económicamente activa a partir de los 15 años.

## Relación entre las variables: un análisis empírico de regresión lineal

Volvamos a la pregunta de investigación: ¿por qué, a pesar de la creciente regulación sobre violencia contra la mujer (Garita, 2011: 11), las tasas de feminicidios no han disminuido de forma consistente en los países analizados? ¿Por qué, a pesar de

que los países de América Latina han implementado legislaciones completas e integrales que ofrecen estrategias preventivas, así como planes nacionales para mejorar los servicios públicos de protección y empoderamiento de la mujer, las tasas de femicidio no han decrecido homogéneamente en consecuencia? Según las hipótesis desarrolladas, las posibles respuestas son tres; es decir, las tasas de feminidios no han variado de forma proporcional y homogénea en América Latina porque: 1) las regulaciones nacionales de los países en los que ha disminuido la tasa de feminidios tenían algunos rasgos significativos que las demás no ofrecían; 2) algunos países tenían niveles de impunidad más bajos y niveles de Estado de derecho más altos, lo que probablemente disuadía la criminalidad y 3) algunos países habían reducido el nivel de desigualdad de género y los factores de riesgo de la violencia contra la mujer mediante políticas públicas preventivas en ámbitos de relevancia.

Tabla 1. Análisis de regresión: modelos 1-8 mínimos cuadrados ordinarios (OLS, por sus siglas en inglés)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
Existencia de regulación del femicidio	-0,27 (1,20)	0,41 (2,64)					1,05 (1,31)	
Femicidio como delito penal específico			2,24 (1,97)					
Número máximo de años de la pena		-0,19 (0,60)	-0,31 (0,31)	-0,29 (0,36)				0,06 (0,36)
Castigo de la negligencia			0,05 (1,46)	0,24 (1,37)				1,59 (1,33)
Estado de derecho				-2,43*** (0,87)	-2,15*** (0,77)		-2,77*** (0,88)	-2,74*** (0,93)
Control de la corrupción						-1,64** (0,81)		
Mujeres en el parlamento							-0,14*** (0,05)	-0,16*** (0,05)
Matriculación de mujeres en educación terciaria							0,01 (0,02)	0,01 (0,02)
% de mujeres en la fuerza laboral							-0,30* (0,15)	-0,31* (0,16)
Constante	4,21 (0,56)	4,28 (0,58)	4,13 (0,57)	2,64 (0,83)	3,01 (0,68)	3,67 (0,60)	16,77 (5,68)	17,53 (5,84)
Observaciones	82	80	80	72	74	74	74	72

Nota: la variable dependiente para los modelos del 1 al 8 es la tasa de femicidio por cada 100.000 mujeres. Errores estándar entre paréntesis.

\*\*\* p < 0,01; \*\* p < 0,05; \* p < 0,1.

Fuente: Elaboración propia.

El estudio cuantitativo de los datos binarios, categóricos y ordinales recopilados se realizó mediante un análisis de regresión lineal, el cual permitió explorar las relaciones entre la variable dependiente «tasa de feminicidio cada por 100.000 mujeres» y 8 variables independientes, y reveló la fuerza de la relación que vinculaba cada variable explicativa con la variable dependiente (Johnson y Reynolds, 2008: 477). La significación y la correlación entre la variable dependiente y la independiente fueron reveladas por un valor  $p$  (*p-value*) menor al nivel estándar significativo de 0,05, que significa que hay un 95% o más de probabilidades de que la variable independiente esté proporcionalmente (coeficiente positivo) o inversamente (coeficiente negativo) relacionada con la tasa de feminicidio. Los resultados provienen de una serie de modelos de regresión para la variable dependiente «tasa de feminicidio por cada 100.000 mujeres», en los que se trató de entender qué variables son significativas para explicar las tasas de feminicidio, utilizando en cada caso distintas combinaciones de variables explicativas. En general, y de acuerdo con algunas de las hipótesis enunciadas, las variables que se demostró que eran más significativas son el Estado de derecho y la proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales.

Respecto a la primera hipótesis, los resultados no muestran ninguna correlación entre la existencia de algún tipo de leyes nacionales y el feminicidio. Los modelos 1, 2 y 7 de la tabla 1 muestran que la existencia de regulación sobre feminicidio, ya sea su clasificación o tipificación como delito penal diferenciado o como circunstancia agravante del homicidio, no predice el feminicidio; es decir, las tasas de feminicidio no disminuyen como consecuencia del establecimiento de nuevas leyes. Estos resultados confirman las observaciones iniciales según las cuales las tasas de feminicidio no parecían haber decrecido de forma consistente ni duradera en los países de América Latina desde la implementación de la regulación. Del mismo modo, ninguna de las características particulares de la regulación sobre feminicidio demostró ser significativa para la variación de las tasas de feminicidio. Ello significa que el hecho de que un delito penal llamado «feminicidio» sea integrado en el código penal o no (modelo 3), que la pena máxima impuesta sea de 25 años o cadena perpetua (modelos 2, 3, 4 y 8), o que la negligencia y la discriminación por parte de las autoridades públicas sea penalizada por ley o no (modelos 3, 4 y 8), ninguna de estas cuestiones afectó a las tasas de feminicidio. De hecho, todas las variables tienen valores  $p$  muy altos que superan el nivel estándar significativo de 0,05, oscilando entre 0,2 y 0,9.

Por el contrario, el Estado de derecho confirmó con claridad la hipótesis 2, pues su valor  $p$  en los distintos modelos (4, 5, 7 y 8) fue de 0,003, 0,004 y dos veces 0,007, con un coeficiente negativo estable. Por lo tanto, la relación entre el Estado de derecho y la tasa de feminicidio es inversa: cuanto menor es el nivel del Estado de derecho, mayor es la tasa de feminicidio por cada 100.000

mujeres. Este resultado es muy importante porque, sin importar la combinación entre las variables, el Estado de derecho era siempre significativo para predecir las tasas de feminicidio. Ante el acuerdo generalizado en la literatura feminista latinoamericana, y su compatibilidad con datos estadísticos proporcionados por informes globales sobre violencia y crimen que subrayan el problema de la región con la impunidad, la correlación entre el nivel del Estado de derecho y la tasa de feminicidio era de esperar. La variable control de la corrupción, que representa otro componente de la impunidad, fue utilizada de forma individual por su correlación con el Estado de derecho. De hecho, en el modelo 6 se puede observar como el control de la corrupción también está inversamente correlacionado con la tasa de feminicidio (valor p de 0,047), lo que significa que se ha detectado que las tasas de feminicidio aumentan cuando la corrupción no está bajo control.

Por lo que respecta a la desigualdad de género, tan solo un factor de las tres dimensiones consideradas resultó ser significativo para predecir las tasas de feminicidio. El indicador de la proporción de escaños ocupados por mujeres en el parlamento tiene un valor p entre 0,005 y 0,006 (modelos 7 y 8) y un coeficiente negativo estable, lo que confirma una relación inversa, que significa que un mayor número de mujeres en el parlamento se corresponde con un menor número de feminicidios. Aunque la literatura feminista que explica las causas del feminicidio se centra más en las causas estructurales de la desigualdad de género y el modelo ecológico sobre la violencia contra la mujer no contempla como factor de riesgo un bajo porcentaje de mujeres en el parlamento, la importancia de la representación de las mujeres en los organismos de toma de decisiones es un argumento habitualmente defendido por las organizaciones de mujeres. Los otros indicadores utilizados para representar la desigualdad de género en los ámbitos laboral y educativo, a pesar de ser considerados muy relevantes en el modelo ecológico, no mostraron ninguna relación con la tasa de feminicidio. De hecho, el porcentaje de mujeres de la fuerza laboral total, si bien resultó estar al límite de la relevancia estadística ( $p=0,05$ ) en ambos modelos 7 y 8 con un valor p de 0,055 y 0,056, no pudo incluirse entre las variables significativas. De forma similar, y de nuevo inesperada, la variación en la matriculación de las mujeres en la educación terciaria no mostró ninguna relevancia respecto a las tasas de feminicidio (valores p de 0,171 y 0,657 en los modelos 7 y 8).

**Entre las variables que mostraron una gran correlación con la tasa de feminicidio –Estado de derecho, control de la corrupción y representación de la mujer en los parlamentos nacionales– las dos primeras demuestran cómo la impunidad es, en América Latina, la causa principal de la perpetuación de la violencia de género extrema.**

Como conclusión, se puede observar que entre las variables que mostraron correlación con la tasa de feminicidio –principalmente el Estado de derecho, el control de la corrupción y la representación de la mujer en los parlamentos nacionales– las dos primeras demuestran cómo la impunidad es, en América Latina, la causa principal de la perpetuación de la violencia de género extrema. La tercera correlación demostró la relevancia de la representación de las mujeres en los parlamentos como disuasoria de los feminicidios, puesto que las mujeres son por lo general promotoras de la igualdad de género. No obstante, a la luz de hallazgos previos que demostraron que «un porcentaje mayor de mujeres en el parlamento es un elemento disuasorio para la corrupción» (Swamy *et al.*, 2001: 1), esta última variable también podría considerarse significativa para el feminicidio por su poder para disminuir la corrupción y, en consecuencia, la tasa de feminicidio. Finalmente, en relación con variables importantes como la importancia de la educación y de la independencia económica para la seguridad de las mujeres, la falta de correlación puede atribuirse a haber escogido un factor muy concreto como la tasa de matriculación en la educación terciaria, en lugar de, por ejemplo, los años estimados de escolarización de las mujeres.

## Conclusión

En este artículo se ha ilustrado el problema de la violencia de género extrema en América Latina con el objetivo de distinguir las causas de la variación en las tasas de feminicidio en la región. En primer lugar, se ha definido la diferencia entre feminicidio y homicidio de mujeres, y se ha explicado el desarrollo del primero de estos conceptos. A continuación se ha mencionado la importancia que adquirió el término en América Latina como respuesta política a la impunidad y a la violencia institucional, y cómo este movimiento, junto con las organizaciones internacionales de defensa de los derechos humanos, lograron la implementación en la legislación nacional de leyes que criminalizan y tipifican el feminicidio en cada vez más países. Al revisar la literatura feminista y el modelo ecológico, se identificaron sus diferentes posturas acerca de las causas del feminicidio: mientras que la primera afirma que la inequidad de género y la impunidad estructurales son la principal causa de perpetuación de la violencia de género extrema, el segundo argumenta que se trata de un problema que debe abordarse a múltiples niveles. Sobre esta base, se formularon tres hipótesis destinadas a explicar los factores más importantes que influyen en las tendencias en feminicidio en los países latinoamericanos: las características particulares de la regulación, la impunidad y la desigualdad de género. Finalmente, se han

mostrado los resultados obtenidos mediante un análisis de regresión lineal. Las variables que resultaron ser significativas para la variación en la tasa de feminicidio son los niveles del Estado de derecho, los niveles de control de la corrupción y el porcentaje de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales. Cabe aclarar, a modo de conclusión, que priorizar la lucha contra la impunidad como una vía para acabar con la violencia de género extrema no significa que no deban implementarse la legislación y la regulación destinadas a la protección y empoderamiento de las mujeres, sino simplemente que, en la región de América Latina, hasta que no se combata la impunidad, otros esfuerzos positivos podrían quedar neutralizados.

## Referencias bibliográficas

- Agrast, Mark D.; Botero, Juan C. y Ponce, Alejandro. *The world justice project: rule of law index 2010*. Washington, D.C.: The World Justice Project, 2010 (en línea) [Fecha de consulta: 19.07.2015] [http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP\\_Rule\\_of\\_Law\\_Index\\_2010\\_Report.pdf](http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Rule_of_Law_Index_2010_Report.pdf)
- Agrast, Mark D.; Botero, Juan C. y Ponce, Alejandro. *The world justice project: rule of law index 2011*. Washington, D.C.: The World Justice Project, 2011 (en línea) [Fecha de consulta: 19.07.2015] [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP\\_Rule\\_of\\_Law\\_Index\\_2011\\_Report.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_Rule_of_Law_Index_2011_Report.pdf)
- Agrast, Mark D.; Botero, Juan C.; Martínez, Joel; Ponce, Alejandro y Pratt, Christine S. *The world justice project: rule of law index 2012-2013*. Washington, D.C.: The World Justice Project, 2013 (en línea) [Fecha de consulta: 19.07.2015] [http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP\\_Index\\_Report\\_2012.pdf](http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf)
- Agrast, Mark D.; Botero, Juan C. y Ponce, Alejandro. *The world justice project: rule of law index 2014*. Washington, D.C.: The World Justice Project, 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 19.07.2015] [http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/files/wjp\\_rule\\_of\\_law\\_index\\_2014\\_report.pdf](http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/files/wjp_rule_of_law_index_2014_report.pdf)
- Alvazzi del Frate, Anna. «When the victim is a woman». En: *Global Burden of Armed Violence 2011*. Geneva Declaration on Armed Violence and Development, 2011, p. 113-144 (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2015] [http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GBAV2/GBAV2011\\_CH4.pdf](http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GBAV2/GBAV2011_CH4.pdf)
- Bloom, Shelah S. *Violence against women and girls. A compendium of monitoring and evaluation indicators*, 2008. Carolina del Norte: USAID (en línea) [Fecha de consulta: 17.07.2015] <http://www.cpc.unc.edu/measure/tools/gender/violence-against-women-and-girls-compendium-of-indicators>

- Bott, Sarah; Guedes, Alessandra; Goodwin, Mary y Mendoza, Jennifer A. *Violence against women in Latin America and the Caribbean: a comparative analysis of population based data from 12 countries*. Washington, D.C.: Pan American Health Organization y Centers for Disease Control and Prevention, 2012.
- Brysk, Alison y Mehta, Aashish. «When Development Is Not Enough: Structural Change, Conflict and Gendered Insecurity». *Global Society*, vol. 31, n.º 4 (2017), p. 441-459.
- Carcedo, Ana. *Feminicidio en Costa Rica 1990-1999*. San José, Costa Rica: Organización Panamericana de la Salud, 2000.
- Carcedo, Ana (coord.). *No olvidamos ni aceptamos: femicidio en Centroamérica 2000-2006*. San José, Costa Rica: CEFEMINA, 2010.
- Carcedo, Ana. «Entrevista: La impunidad alimenta la comisión de feminicidios». *Profamilia*, mayo de 2012 (en línea) [Fecha de consulta: 03.08.2015] <http://aliciaguevaraenelmundo.blogspot.mx/2012/05/ana-carcedo-la-impunidad-alimenta-la.html?q=carcedo>
- Castro, Roberto y Riquer, Florinda. «La investigación sobre violencia contra las mujeres en América Latina: entre el empirismo ciego y la teoría sin datos». *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 19, n.º 1 (2003), p. 135-146.
- CEDAW-Committee on the Elimination of Discrimination against Women. *CEDAW General Recommendation n.º 19: Violence against women*. CEDAW (1992) (en línea) [Fecha de consulta: 26.06.2015] [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CEDAW\\_GEC\\_3731\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_E.pdf)
- Galanti, Valeria y Borzacchiello, Emanuela. «IACrtHR's influence on the convergence of national legislations on women's rights: legitimation through permeability». *International Journal of Social Sciences*, vol. II, n.º 1 (2013), p. 7-27.
- García Bueno, Mari Paz. *Manual de prevención violencia de género en extranjeras: buenas prácticas*. Madrid: Confederación Nacional Mujeres en Igualdad, 2014.
- Garita, Ana Isabel. *La regulación del delito de femicidio/feminicidio en América Latina y el Caribe*. Ciudad de Panamá: Secretariado de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres, 2011.
- Gómez Arias, Rubén D. *La mortalidad evitable como indicador de desempeño de la política sanitaria Colombia: 1985-2001*. Medellín: Revista Facultad Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquia, 2008.
- Heise, Lori L.; Pitanguy, Jacqueline y Germain, Adrienne. «Violence against women: the hidden health burden». *World Bank Discussion Papers*, n.º 255 (1994), p. 1-86.

- Heise, Lori L. «Violence against women: an integrated, ecological framework». *Violence Against Women*, vol. 4, n.º 3, (1998), p. 262-290.
- Johnson, Janet Buttolph y Reynolds, H. T. *Political science research methods*. Washington, D.C.: CQ Press, 2012.
- Krug, Etienne G.; Dahlberg, Linda L.; Mercy, James A.; Zwi, Anthony B. y Lozano, Rafael. *World report on violence and health*. Ginebra: World Health Organization, 2002.
- Lagarde, Marcela. «Del femicidio al feminicidio». *Desde el Jardín de Freud. Revista de Psicoanálisis*, n.º 6 (2006), p. 216-225.
- Lagarde, Marcela. «Antropología, feminismo y política: violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres». En: Bullen, Margaret y Díez, María Carmen (coords.). *Retos teóricos y nuevas prácticas. XI Congreso de Antropología*. San Sebastián: Ankulegi, 2008, p. 209-239.
- Monárrez, Julia Estela. *Trama de una injusticia: feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte y M.A. Porrúa, 2009.
- Mujica, Jaris y Tuesta, Diego. «Problemas de construcción de indicadores criminológicos y situación comparada del feminicidio en el Perú». *Anthropologica*, vol. 30, n.º 30 (2012), p. 169-194 (en línea) [Fecha de consulta: 15.06.2015] [http://dev.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0254-92122012000100009&lng=pt&nrm=iso](http://dev.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0254-92122012000100009&lng=pt&nrm=iso)
- OACNUDH-Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y ONU Mujeres. *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidios/feminicidios)*. Panamá: Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas UNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres, 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 12.05.2015]: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf>
- OEA-Organization of American States. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará”. *OEA*, (9 de junio de 1994) (en línea) [Fecha de consulta: 19.05.2015] <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- OHCHR-Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. «Updated set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity». *OHCHR* (8 de febrero de 2005) (en línea) [Fecha de consulta: 20.06.2015] <http://www.derechos.org/nizkor/impu/principles.html>
- OHCHR-Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. «Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo». *UN, A/HRC/20/16/Add.4* (16 de mayo de 2012a) (en línea) [Fecha de consulta: 31.03.2015] <http://www.ohchr.org/Do>

- cuments/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-16-Add4\_en.pdf
- OHCHR-Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. «Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo». *UN, A/HRC/20/16* (23 de mayo de 2012b) (en línea) [Fecha de consulta: 14.04.2015] [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/A.HRC.20.16\\_En.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/A.HRC.20.16_En.pdf)
- OHCHR-Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. «Ending impunity for femicide across Latin America». *OHCHR* (24 de agosto de 2014a) (en línea) [Fecha de consulta: 20.08.2015] <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/EndingImpunityLAC.aspx>
- OHCHR-Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. «Honduras: UN Human Rights expert calls for urgent action to address impunity for crimes against women and girls». *OHCHR* (10 de julio de 2014b) (en línea) [Fecha de consulta: 17.07.2015] <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14847&LangID=E#sthash.6a3OQytC.dpuf>
- Prieto-Carrón, Marina; Thomson, Marilyn y Macdonald, Mandy. «No more killings! Women respond to femicides in Central America». *Gender & Development*, vol. 15, n.º 1 (2007), p. 25-40.
- Russell, Diana E. H. «Femicide: Politicizing the killing of females», en: VV.AA. *Strengthening understanding of femicide*. Washington, D.C.: PATH, MRC y WHO, 2008, p. 26-31 (en línea) [Fecha de consulta: 16.06.2015] [https://www.path.org/publications/files/GVR\\_femicide\\_rpt.pdf](https://www.path.org/publications/files/GVR_femicide_rpt.pdf)
- Russell, Diana E. H. y Radford, Jill. *Femicide, the politics of woman killing*, Buckingham: Open University Press, 1992.
- Stöckl, Heidi; Devries, Karen; Rotstein, Alexandra; Abrahams, Naeemah; Campbell, Jacquelyn; Watts, Charlotte y Garcia Moreno, Claudia. «The global prevalence of intimate partner homicide: a systematic review». *The Lancet*, vol. 382, n.º 9895 (2013), p. 859-865.
- Sullivan, Donna. «Women's Human Rights and the 1993 World Conference on Human Rights». *American Journal of International Law*, vol. 88, n.º 1 (1994) p. 152-167.
- Swamy, Anand; Knack, Stephen; Lee, Young y Azfar, Omar. «Gender and corruption». *Journal of development economics*, vol. 64, n.º 1 (2001), p. 25-55.
- Toledo Vásquez, Patsilí. «¿Tipificar el feminicidio?». *Anuario de Derechos Humanos* 2008, n.º 4 (2008), p. 213-219.
- Toledo Vásquez, Patsilí. *Feminicidio*. México: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2009.
- Tuesta, Diego y Mujica, Jaris. «Femicide Penal Response in the Americas: Indi-

- cators and the Misuses of Crime Statistics, evidence from Peru». *International Journal of Criminology and Sociological Theory*, vol. 7, n.º 1 (2014), p.1-21.
- UN General Assembly. «Declaration on the elimination of violence against women». *UN*, A/RES/48/104 (20 de diciembre de 1993) (en línea) [Fecha de consulta: 01.09.2015] <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r104.htm>
- UN General Assembly. *Rome Statute of the International Criminal Court (last amended 2010)*. *UN General Assembly* (17 de julio de 1998) (en línea) [Fecha de consulta: 04.09.2015] <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3a84.html>
- UN Women. «Causes, protective and risk factors». *UN Women* (2012) (en línea) [Fecha de consulta: 04.09.2015] <http://www.endvawnow.org/en/articles/300-causes-protective-and-risk-factors-.html?next=301>
- UN Women. *Ending Violence Against Women and Girls: Programming Essentials*. UN Women (2013) (en línea) [Fecha de consulta: 02.09.2015] <http://www.endvawnow.org/uploads/modules/pdf/1372349234.pdf>
- UNCSW-UN Commission on the Status of Women. «Report on the fifty-seventh session». *UN Economics and Social Council*, suplemento n.º 7 (4 al 15 de marzo de 2013) (en línea) [Fecha de consulta: 17.08.2015] [http://mwia.net/wp-content/uploads/2013/07/official\\_report\\_57th\\_CSW.pdf](http://mwia.net/wp-content/uploads/2013/07/official_report_57th_CSW.pdf)
- Urbano, Clara. «Cifras de feminicidio II parte». *Feminicidio.net* (23 de diciembre de 2010) (en línea) [Fecha de consulta: 24.06.2015] <http://www.feminicidio.net/articulo/cifras-de-feminicidio-ii-parte#sthash.kboT3gSA.dpuf>
- Vera, Rafael F. «Feminicidio, un problema global». *Juridicas Cuc*, vol. 8, n.º 1 (2012), p. 35-56.
- World Bank. *Rule of law*. The World Bank Group (s. f.) (en línea) [Fecha de consulta: 16.06.2015] <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>
- World Bank. *Control of corruption*. The World Bank Group (s. f.) (en línea) [Fecha de consulta: 16.06.2015] <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>
- WHO-World Health Organization. *Understanding and addressing violence against women: femicide*. Ginebra: World Health Organization, 2012.
- WHO-World Health Organization. *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*. Ginebra: World Health Organization, 2013.

## Anexo 1. Fuentes de información sobre feminicidios

<b>País</b>	<b>Fuentes de información sobre feminicidios</b>	<b>Años</b>
Argentina	La casa del encuentro	2008-2014
Bolivia	Centro de Información y Desarrollo de la Mujer Defensoría del Pueblo	2009-2013 2014
Brasil		
Chile	Gobierno de Chile, Servicio Nacional de la Mujer	2008-2014
Colombia		
Costa Rica	Instituto Nacional de la Mujer de Costa Rica Mari Paz García Bueno (2014) Instituto Nacional de la Mujer de Costa Rica	2000-2009 2011 2014
Cuba		
Ecuador	Comisión Ecueménica de Derechos Humanos	2010-2013
El Salvador	Organización de Mujeres Salvadoreñas	2000-2014
Guatemala	Grupo Guatemalteco de mujeres	2000-2009, 2011-2013
Haití		
Honduras	Observatorio de la Violencia del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad	2005-2012
México		
Nicaragua	Red de Mujeres contra la violencia	2004-2014
Panamá	Observatorio Panameño contra la Violencia de Género	2009-2013
Paraguay	Clara Urbano (2010)	2005-2007, 2010
Perú	Jaris Mujica y Diego Tuesta (2012) Ministerio de la Mujer y las Poblaciones Vulnerables	2004-2011 2012-2014
Puerto Rico		
República Dominicana	Procuraduría General de La República Dominicana García Bueno, M. P. (2014)	2005-2012 2011-2013
Uruguay	Observatorio de Criminalidad del Ministerio de Interior, citado por Clara Urbano (2010)	2009
Venezuela		

Traducción del original en inglés: Ester Jiménez de Cisneros Puig

# Violencia sexual como crimen de lesa humanidad: los casos de Guatemala y Perú

## Sexual violence as a crime against humanity: the cases of Guatemala and Peru

**Jerónimo Ríos**

Profesor asociado de Relaciones Internacionales, Universidad EAN (Colombia).  
[jriossie@universidadean.edu.co](mailto:jriossie@universidadean.edu.co)

**Roberto Brocate**

Especialista en derechos humanos y procesos de paz (Colombia). [robertobrocate@gmail.com](mailto:robertobrocate@gmail.com)

**Resumen:** Este artículo reflexiona en torno al tratamiento legal de la violencia sexual en contextos de conflicto armado. ¿Cuáles son las afectaciones físicas y emocionales del uso masivo de la violación como una herramienta de guerra? ¿De qué modo se cosifica a la mujer y cómo se proyectan las implicaciones de ello sobre el grupo social de referencia? A fin de responder a estas preguntas, en primer lugar, se realiza una revisión de los estándares internacionales de protección jurídica frente a la violencia sexual; a continuación, se analizan dos estudios de caso: Sepur Zarco, en Guatemala, y Manta y Vilca, en Perú. En estos casos, por primera vez, ordenamientos jurídicos nacionales –con base en el derecho internacional humanitario– se fundamentan en razones jurídicas para condenar delitos de violencia sexual en contextos de conflicto armado como delitos de lesa humanidad.

**Palabras clave:** violencia sexual, crímenes de lesa humanidad, derecho internacional humanitario, Perú, Guatemala

**Abstract:** This paper reflects on the significance of the legal treatment of sexual violence in contexts of armed conflict. What are the physical and emotional effects of the widespread use of rape as a weapon of war? In what way are women objectified and how are the implications of this projected into the social reference group? In order to answer these questions, first, a review is made of the international standards of legal protection against sexual violence. Then two case studies are analysed: Sepur Zarco in Guatemala and Manta and Vilca in Peru. In these cases, for the first time, national legal systems, based on international humanitarian law, have established a legal basis to punish sexual violence crimes within armed conflict contexts as crimes against humanity.

**Key words:** sexual violence, crimes against humanity, international humanitarian law, Peru, Guatemala

La violencia sexual fue una de las prácticas más comunes en los conflictos armados del pasado siglo xx, si bien es cierto que hubo que esperar a la conformación del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), en los años noventa, para que la violencia sexual fuese jurídicamente tratada como crimen de lesa humanidad y crimen de guerra. No obstante, y aunque en las dos últimas décadas el derecho internacional humanitario (DIH) ha profundizado en la tipificación jurídica y la máxima punibilidad para este tipo de delitos, tanto en el marco de los referidos tribunales internacionales, como en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), las dificultades siguen siendo ingentes. Ello se debe, principalmente, a que los mecanismos jurisdiccionales nacionales, las barreras políticas y la falta de medidas por parte del Estado se unen a otros factores que desincentivan la persecución y la tipificación de la violencia sexual en el marco de conflictos armados internos como crimen de guerra y lesa humanidad.

**Un elemento transversal, presente en todo el análisis, es la perspectiva de género, que entiende que los conflictos armados –y particularmente los ejemplos de Guatemala y de Perú– son conflictos donde las divisiones de género son indisociables de la violencia producida.**

A partir de un escenario teórico y jurídico, que comprende la violencia sexual patriarcal en el contexto de los conflictos armados y analiza su evolución en el tratamiento jurídico del DIH, las siguientes páginas pretenden ir más allá, presentando dos casos que

se sitúan ya en el marco de las órdenes jurisdiccionales nacionales que, por primera vez, entienden la violencia sexual como crimen de lesa humanidad y crimen de guerra, con base en los estándares de protección del DIH. Los casos planteados son el de Sepur Zarco, en Guatemala, con sentencia firme, y el de Manta y Vilca, en Perú, en el que la emisión de la sentencia se encuentra en fase procesal y respecto de la cual cabría esperar un tratamiento jurídico similar. Un elemento transversal presente en todo el análisis es la perspectiva de género, que entiende que los conflictos armados –y particularmente los ejemplos de Guatemala y de Perú– son conflictos donde las divisiones de género son indisociables de la violencia producida, y que descarta la noción de que los conflictos armados son neutrales (Escola de Cultura de Pau, 2014) y que las consecuencias de estos son homogéneas y no tienen en cuenta el género (Sheperd, 2008). Por extensión, y como plantea El Jack (2003), hacer referencia al género en conflictos armados supone asumir la hipótesis de que hombres y mujeres protagonizan roles distintos –con independencia de que resulten estereotipados– y que los cambios que resultan de los conflictos armados y la violencia derivada de los mismos afectan, significativamente, a las relaciones de género. Es decir, el empleo de la perspectiva de género en el análisis de la violencia sexual dentro de los conflictos armados, así como de su tratamiento jurídico, no es reducir el fenómeno objeto

de estudio a las mujeres que resultan víctimas de la violencia, sino profundizar en aspectos tales como las estructuras sociales patriarcales y las divisiones y fracturas sociales, además de la asignación de roles que retroalimenta y acentúa la violencia sobre la mujer que termina desposeída de su cuerpo, cosificada e *invisibilizada*.

Todo lo anterior se planteará en este artículo a lo largo de tres partes diferenciadas. En la primera se asientan las bases teóricas acerca de cómo la violencia sexual acabó siendo un ejercicio rutinario de violencia sobre las mujeres en contextos de conflicto a lo largo de buena parte del siglo xx, y cómo ello tiene repercusiones individuales, colectivas, físicas y psicológicas que resultan de imperativa atención. La segunda parte revisa la experiencia jurídica internacional, mostrando cómo ha ido cambiando la posición del DIH respecto de la violencia sexual en contextos de conflicto armado para aterrizar, particularmente, sobre los dos casos objeto de estudio: Sepur Zarco en Guatemala y Manta y Vilca en Perú. Por último, el trabajo finaliza con unas breves conclusiones que invitan a seguir investigando y problematizando este aspecto de la violencia sexual, aún por desarrollar. En la segunda parte del trabajo, además, se incluyen testimonios, fruto de entrevistas en profundidad, que fueron realizadas con colectivos y mujeres que han sido importantes en el desarrollo de los casos de Guatemala y Perú. Se llevaron a cabo entrevistas con Rossy Salazar (abogada de la organización feminista peruana DEMUS y defensora de algunas de las mujeres del caso Manta y Vilca); Julissa Mantilla Falcón (profesora de la Pontificia Universidad Católica del Perú y miembro de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú); Ana Lucía Morán (abogada de la organización feminista guatemalteca Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas y defensora de las mujeres en el caso Sepur Zarco) y Paula Marcela Barrios (coordinadora general de la Asociación Mujeres Transformando el Mundo, de Guatemala). Entrevistas todas que, sin duda, enriquecieron el enfoque y desarrollo de este trabajo académico.

## **La violencia sexual como constante en los conflictos armados**

En el siglo xx, especialmente desde la Segunda Guerra Mundial, la violencia sexual ha sido una constante contra las mujeres. En la masacre de Nankín, en diciembre de 1937, los japoneses asesinaron a 100.000 personas y destruyeron gran parte de la ciudad china, y se estima, según el Tribunal Penal Militar Internacional para el Lejano Oriente, que más de 20.000 mujeres fueron violadas (Torres, 2008). De la misma manera, Moreyra (2007) recoge que, también durante la Segunda Guerra Mundial, el Ejército Imperial y el Gobierno

japoneses esclavizaron sexualmente a 200.000 mujeres, denominadas *comfort women*, hacinadas y vejadas en las llamadas *comfort stations*, que eran una suerte de burdeles a los que poco más de 200 mujeres lograron sobrevivir (Portal, 2008). Algo parecido ocurrió con las violaciones sistemáticas a mujeres y niñas judías que la *Wehrmacht*<sup>1</sup> protagonizó con motivo de la invasión de Polonia, en septiembre de 1939, y para las que se normalizó la creación de burdeles en buena parte de Europa Oriental con jóvenes y niñas de los territorios que, paulatinamente, se iban ocupando. Más recientemente, aportaciones como la de Lilly (2007) profundizan en otra dimensión de la violencia sexual, menos conocida y que responsabiliza, del mismo modo, a los países aliados. Se estima que el Ejército estadounidense fue responsable de cerca de 14.000 violaciones a mujeres francesas, inglesas y alemanas durante la Segunda Guerra Mundial, mientras que al Ejército Rojo se le imputan más de dos millones de violaciones a mujeres y niñas alemanas entre 1942 y 1945 (Naimark, 1995). Empero, ni el Tribunal Militar Internacional de Núremberg (1945) ni el mencionado Tribunal Penal Militar Internacional para el Lejano Oriente (1946) –ante el que se desarrollaron los juicios de Tokio– incorporaron la violencia sexual como crimen de guerra o lesa humanidad, ello a pesar de que los artículos 5 y 6 de los estatutos por los que se constituyeron los respectivos tribunales permitían considerar como lesa humanidad «otros aspectos inhumanos contra la población civil».

Otros trabajos, como los de Villellas (2010) o Villellas *et al.* (2016), señalan de qué modo la creación de India y Pakistán en 1947, por ejemplo, dejó consigo cerca de 70.000 casos de violencia sexual impunes; o cómo el conflicto que dio lugar a la creación de Bangladesh, en 1971, produjo entre 200.000 y 400.000 casos de violencia sexual cometidos, en su mayoría, por soldados pakistaníes sobre mujeres bengalíes. Más recientes, en los años noventa, se producirían los conflictos de Bosnia y Ruanda. Se intuye que, en Bosnia, entre 20.000 y 50.000 mujeres y niñas musulmanas fueron violadas en masa por las tropas serbias en campamentos habilitados ex profeso (Niarchos, 1995; Booth, 2012). Por su parte, en Ruanda, si bien no había órdenes por escrito que inspiraran la violencia sexual, los líderes hutus animaron a la violación de mujeres tutsis, en una suerte de propaganda ascendente que puso el cuerpo de la mujer en el centro de la espiral de violencia genocida y que involucró a más de 300.000 víctimas (Brouwer, 2005).

---

1. La *Wehrmacht* son las Fuerzas Armadas unificadas de la Alemania nazi, compuestas por el Ejército (*Herr*), la Armada (*Kriegsmarine*) y la Fuerza Aérea (*Luftwaffe*).

Desde el inicio del presente siglo, la violencia sexual en conflictos armados ha seguido utilizando a la mujer como el centro de la guerra, tal y como ha sucedido en la República Democrática del Congo, donde el 39% de las mujeres de la región oriental ha reconocido haber sido violada (Johnson *et al.*, 2010), o en Darfur, donde las mujeres han sido objeto de matanzas y violaciones en masa por parte de las tropas de Sudán. De hecho, las cifras hablan de más de 250.000 mujeres objeto de violencia sexual con una importante omisión por parte de las autoridades sudanesas (Human Rights Watch, 2015). También sigue presente la violencia sexual contra las mujeres en los distintos conflictos internos más recientes de Libia, Irak, Siria o Nigeria, entre otros (Unicef, 2016).

## El cuerpo de la mujer como centro de la violencia sexual

Hacer referencia al género en el contexto de la violencia sexual que se produce en los conflictos armados presupone reconocer de partida la existencia de una realidad patriarcal, donde el hombre hace uso, en un particular proceso de cosificación, del cuerpo de la mujer. La mujer se traduce en una suerte de propiedad, en un proceso en el que a la violencia sexual se yuxtaponen otras violencias físicas que tienden a relegar o banalizar la violencia sexual en sentido estricto. Y es que el cuerpo en sí se erige como un objeto de acción, de maltrato, que, en el caso particular de la mujer, responde a relaciones particulares, patriarcales, donde se observan mecanismos de poder y dominación que hacen que la violencia sexual amerite una atención muy particular (Foucault, 1975). Así, la violencia sexual es la dimensión de la violencia que, dentro de un conflicto armado, mejor permite entender cómo el cuerpo de la mujer se transforma en un motín de guerra y que, a su vez, imbrica elementos de cosificación, dominación y odio, proyectando terror, no solo sobre la mujer, sino al conjunto de la sociedad. De hecho, la esclavitud sexual de la mujer en conflictos armados –no solo en la Segunda Guerra Mundial– ha sido un elemento que evidencia la deshumanización de la mujer en términos de guerra (Bonnet, 1995). A la práctica iniciada por el Ejército japonés con las denominadas «esclavas sexuales del ejército» (*gunyou seidorei*), se suman infinitud de ejemplos más recientes, como Colombia (Restrepo, 2007), Sierra Leona (Bou Franch, 2015) o Irak, Somalia y Libia, entre muchos otros (Consejo de Seguridad, 2015).

Junto con lo anterior, la violencia sexual sobre la mujer implicaría un simbolismo que trasciende de la propia mujer y que se representa sobre lo colectivo, en

la medida en que la violación sistemática y la vejación a las mujeres incorpora un significado de humillación generalizada al colectivo social sobre el que tiene lugar (Human Rights Watch, 1996). El cuerpo de la mujer se traduce en un canal desde el que representar el mensaje de la violencia. La mujer violada es la humillación, a su vez, del hombre que se considera propietario de ella y que no la pudo proteger en el marco de la guerra. La mujer es, por tanto, propiedad del hombre y del conjunto colectivo, y vejar su cuerpo es vejar a la sociedad en la que transcurre la violencia sexual. Ello, además, se traduce en la re-victimización de la mujer, la cual es repudiada por sus familias y parejas, y postergada a un ostracismo de marginación que, por lo general, se termina acompañando de prostitución, desplazamiento forzado o, incluso, el suicidio (Naciones Unidas, 2003). Una situación perfectamente recogida en el testimonio de dos mujeres colombianas, en un trabajo publicado por Amnistía Internacional (2008: 60): «Las sobrevivientes son rechazadas, “mire, mire, la violaron”, por eso una niña tuvo que salir. Las que son violadas durante una masacre (pero sobreviven) igualmente son estigmatizadas. Aquí muchas mujeres son violadas, pero eso no sale a flote. No quieren quedar marcadas por el resto de su vida».

**Hacer referencia al género en el contexto de la violencia sexual que se produce en los conflictos armados presupone reconocer de partida la existencia de una realidad patriarcal, donde el hombre hace uso, en un particular proceso de cosificación, del cuerpo de la mujer.**

Esta situación conduce a un ocultamiento de la violencia sexual que, hasta hace unos años, invitaba a un carácter marginal o secundario en su tratamiento. En primer lugar, porque la re-victimización y el rechazo social favorece la infradenuncia por parte de las víctimas, las cuales prefieren llevar en el anonimato las consecuencias de la violencia sexual. En segundo lugar, y consecuencia de lo anterior, porque se favorece una impunidad a los perpetradores de este tipo de violencias. Ambos factores convergerían en un abandono, fruto de la descomposición del tejido social, por el que el olvido se convierte en la mejor memoria; de manera que ni el grupo social ni, en muchas ocasiones, la propia institucionalidad están por la labor de apoyar la visibilidad y persecución de este tipo de actos. El resultado de todo ello es una condición de abandono de la mujer, la cual queda fuera de su integración en el grupo social —que se extiende al ámbito familiar, económico y profesional—, lo que la convierte en alguien tan dependiente como vulnerable. Ello a su vez termina retroalimentando, casi inexorablemente, los pilares patriarcales de la sociedad y esta condición de abandono, dependencia y vulnerabilidad se agrava cuando se añaden otras categorías subalternas como la condición rural, la pertenencia étnica o el hecho de que, fruto de la violencia sexual, hayan quedado embarazadas, mutiladas o contagiadas por una enfermedad sexual (Popkin y Roht-Arriaza, 1995).

Esta situación conduce a un ocultamiento de la violencia sexual que, hasta hace unos años, invitaba a un carácter marginal o secundario en su tratamiento. En primer lugar, porque la re-victimización y el rechazo social favorece la infradenuncia por parte de las víctimas, las cuales prefieren llevar en el anonimato las consecuencias de la violencia sexual. En segundo lugar, y consecuencia de lo anterior, porque se favorece una impunidad a los perpetradores de este tipo de violencias. Ambos factores convergerían en un abandono, fruto de la descomposición del tejido social, por el que el olvido se convierte en la mejor memoria; de manera que ni el grupo social ni, en muchas ocasiones, la propia institucionalidad están por la labor de apoyar la visibilidad y persecución de este tipo de actos. El resultado de todo ello es una condición de abandono de la mujer, la cual queda fuera de su integración en el grupo social —que se extiende al ámbito familiar, económico y profesional—, lo que la convierte en alguien tan dependiente como vulnerable. Ello a su vez termina retroalimentando, casi inexorablemente, los pilares patriarcales de la sociedad y esta condición de abandono, dependencia y vulnerabilidad se agrava cuando se añaden otras categorías subalternas como la condición rural, la pertenencia étnica o el hecho de que, fruto de la violencia sexual, hayan quedado embarazadas, mutiladas o contagiadas por una enfermedad sexual (Popkin y Roht-Arriaza, 1995).

## La protección jurídica internacional frente a la violencia sexual en contextos de conflicto armado

En los juicios de los primeros tribunales militares internacionales, tanto para el Lejano Oriente como el de Núremberg, ninguno de los acusados fue responsabilizado por delitos de cariz sexual, en buena medida porque se argüía que los crímenes de guerra y de lesa humanidad respondían a categorías jurídicas tan generales como superiores. Empero, y de acuerdo con Chinkin (1994), cabe entender que las razones de fondo respondieron, más bien, a que la violencia sexual se justificaba como algo inevitable en el contexto de la Segunda Guerra Mundial y, por extensión, como una cuestión que no convenía desempolvar. Pocos años después de estos dos tribunales, el Convenio de Ginebra de 1949, así como los protocolos adicionales del 8 de junio de 1977 relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), apenas supusieron un avance con respecto a la tipicidad, la anti-juridicidad y la punibilidad de los delitos de violencia sexual. Ello en la medida en que se mantenía la presunción patriarcal de entender la violación sexual o la prostitución forzada como atentados contra el honor de las mujeres y, por tanto, como actos contrarios al DIH, pero no como una infracción grave. Esto, como señala Portal (2008), no es baladí, pues mientras que hablar de acto contrario al DIH apenas exige tomar medidas para su cese, la infracción grave representa el imperativo, no solo de reprimir el acto generador de la violencia sexual, sino de castigar la acción con la categoría de crimen de guerra.

No obstante, el hecho de que hacia finales de los años setenta se retomase el debate sobre la posición de la violencia sexual en el DIH estaría conectado, directamente, con la eclosión del movimiento feminista, el cual confiere complejidad a la violencia sexual e inicia un proceso de problematización, *visibilización* e, incluso, politización, que fortalece el relato sobre su comprensión como crimen de guerra y lesa humanidad. Un hecho, este, que se materializa, primero, con la posición que al respecto asume el Comité Internacional de la Cruz Roja, a finales de los ochenta, y que se termina tipificando en la conformación de los tribunales penales internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda (Bruneteau, 2006). Y es que en estos dos tribunales tienen lugar dos importantes novedades. Por un lado, los estatutos de ambos tribunales reconocen ex profeso la violación sexual como crimen de lesa humanidad y crimen de guerra, en el artículo 5 (apartado g), para el caso de ex Yugoslavia, y en el 3

(apartado g), en el de Ruanda. Por otro, se invoca por primera vez la conocida como doctrina de la responsabilidad de mando, definida como «la responsabilidad del superior por el incumplimiento de actuar para impedir conductas penales de sus subordinados. El superior es responsable por la falta de control y supervisión de los subordinados en el evento en que cometan delitos. De esta forma, el superior es responsable, tanto por su propia falta al intervenir como por las conductas penales de otros» (Ambos, 1999: 527).

Por último, cabría destacar los últimos avances jurídicos, tanto en el ámbito de la Corte Penal Internacional (CPI) y el Estatuto de Roma, de 1998, como en la experiencia de la Corte IDH. Del lado de la CPI, es importante señalar que se reconoce la violencia sexual no solo, estrictamente, como crimen de guerra y de lesa humanidad, sino que, además, cuando concurren ciertos elementos, resulta susceptible de ser entendida como práctica genocida (Lemkin, 1946). Ello daría continuidad a lo planteado en los tribunales penales anteriores, pues la violencia sexual se sustantiva, a partir de entonces, como producto de una situación de fuerza, amenaza y coacción, que se concreta a través de seis crímenes de índole sexual: violación sexual, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada y, finalmente, otros actos de violencia sexual de gravedad comparables –lo cual abarcaría la unión forzada, el aborto forzado o la mutilación genital–. Todos ellos pasarán a ser concebidos como delitos de lesa humanidad cuando concurre un ataque sistemático o generalizado, de carácter doloso, y la víctima forme parte en su conjunto o, parcialmente, de un grupo social concreto. Asimismo, estos tres elementos implican que el delito sexual, en cuanto que de lesa humanidad, resulta imprescriptible, punible con la tipicidad más elevada prevista en el ordenamiento jurídico nacional y con aplicabilidad del ya mencionado principio de responsabilidad de mando. Por otro lado, y sin que resulte excluyente, la violencia sexual puede pasar a ser considerada como crimen de guerra cuando concurren contextos de conflicto armado, siendo la diferencia entre esta categoría y la anterior, la naturaleza de la perpetración. Es decir, mientras que la lesa humanidad requiere que los actos violentos no sean aislados y respondan a una razón organizativa y planificada, los crímenes de guerra son violaciones al DIH que sobrepasan los límites en el uso de la guerra por razón de un conflicto armado, pudiéndose constreñir a un plano individual.

Todo lo expuesto –desde finales de los noventa y principios de la década pasada– también está presente en el marco de la Corte IDH, la cual avanza en el desarrollo de nuevas prácticas procesales que buscan proteger a la víctima de un crimen de violencia sexual, por ejemplo, favoreciendo las audiencias a puerta cerrada; entendiendo que no hay consentimiento cuando este se encuentra mediado por condiciones de amenaza, fuerza o coacción, o considerando que

la credibilidad o la honorabilidad de una víctima de violencia sexual no pueden inferirse de la naturaleza sexual de su comportamiento anterior. Y es que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (compuesto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] y la Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]) ha tenido una posición más marcada en la protección de los delitos de violencia sexual, al entender que este tipo de violencias ejercidas sobre la mujer, en tanto en cuanto representan un daño físico y mental (Unicef, 2013), con un propósito destructivo y con una culpabilidad en la que media un agente del Estado o un tercero por aquel, son susceptibles de ser elevadas a la categoría de tortura. Ello fue evocado en el caso Raquel Martín de Mejía contra Perú, de 10 de marzo de 1996, aunque por la ausencia de recursos internos y debido a la implicación en el caso de miembros de la fuerza pública peruana, no resultó investigado. Más lejos se iría con el caso María Elena Loayza contra Perú, de 17 de septiembre de 1997, donde, por primera vez, la Corte IDH se referirá a la violencia sexual dentro del marco del conflicto peruano como un trato cruel, inhumano y denigrante, que transgrede el artículo 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En esa misma línea –de creciente protección frente a los delitos de violencia sexual– y también en el marco del conflicto peruano, destaca el caso del Penal Miguel Castro Castro contra Perú, de 25 de noviembre de 2006. En la cárcel Miguel Castro Castro, mujeres sospechosas de pertenecer a Sendero Luminoso fueron sometidas a tratos sexuales vejatorios, sin salubridad y sin privacidad, y cuyo corolario fue un traslado fallido por un asalto militar a la cárcel, que se saldó con 42 muertos, 175 heridos y 322 víctimas de tratos denigrantes. La sentencia amplió la comprensión de la violencia sexual al entenderse que: «Esta violencia no se limitó a violación sexual, sino que las mujeres fueron sometidas a una gama más amplia de violencia sexual que incluyó actos que no envolvían penetración o contacto físico. (...) existen alegaciones de violación sexual con las “puntas de las bayonetas” (...) [y] las revisiones o inspecciones vaginales de las presas en el contexto de requisas llevadas a cabo por policías varones encapuchados, usando fuerza, y sin otro propósito que la intimidación y abuso de ellas constituyeron flagrantes violaciones a los derechos de las presas, constituyendo violencia contra la mujer. Asimismo, las revisiones vaginales practicadas a la visita femenina de los sobrevivientes en total ausencia de regulación, practicada por personal policial y no de salud (...) constituyó violencia contra la mujer; y otras formas de violencia sexual incluyeron amenazas de actos sexuales, “manoseos”, insultos con connotaciones sexuales, desnudo forzado, golpes en los senos, entre las piernas y glúteos, golpes a mujeres embarazadas en el vientre y otros actos humillantes y dañinos que fueron una forma de agresión sexual» (Corte IDH, 2006: 97-98).

## La violencia sexual como delito de lesa humanidad: los casos de Guatemala y Perú

A continuación, se va a profundizar en dos casos que, por su trascendencia, originalidad, alcance y sentido pueden representar un nuevo avance en la tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad de los crímenes sexuales como delitos, no solo de guerra, sino de lesa humanidad. Una nueva tipología punitiva que añadiría

**El levantamiento de Sepur Zarco supuso la desaparición y muerte de multitud de líderes comunitarios, cuyas esposas pasaron a ser denominadas «mujeres solas» y, con ello, cosificadas a efectos de las reiteradas prácticas de violencia sexual y esclavitud sexual y doméstica a la que fueron sometidas.**

otra particularidad, como es la sanción desde ordenamientos jurídicos nacionales amparados en estándares de protección propios del DIH. Así, se abordan dos casos: uno con sentencia firme, el caso Sepur Zarco, de Guatemala, y otro en proceso abierto, que sería el caso de Manta y Vilca, en Perú. Mientras que en el primero se ha conseguido castigar

como delitos de lesa humanidad una serie de casos de violencia sexual, en el segundo se pretende seguir por la misma vía, recurriendo a razones y argumentos jurídicos de carácter similar.

### El caso Sepur Zarco: violencia sexual como crimen de lesa humanidad

En Guatemala, tal como reconoce la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), la violencia sexual se constituyó en una práctica común y sistemática por parte de los integrantes de la fuerza pública guatemalteca, en su propósito de afectar y debilitar a la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, especialmente entre 1982 y 1988. Precisamente, hacia finales del verano de 1982, en el valle del Polochic, entre los municipios de Panzós y El Estor, se conformó el destacamento de Sepur Zarco, un destacamento militar levantado tras la política de tierra quemada con la que había llegado al lugar la fuerza pública, en un contexto de lucha contrainsurgente. El levantamiento de esta comunidad supuso la desaparición y muerte de multitud de líderes comunitarios, cuyas esposas pasaron a ser denominadas «mujeres solas» y, con ello, cosificadas a efectos de las reiteradas prácticas de violencia sexual y esclavitud sexual y doméstica a la que fueron sometidas. Mujeres que, como relata la sentencia, fueron obligadas a trabajar en condiciones de esclavitud por turnos, para cocinar, lavar y atender a

los militares ubicados en el destacamento. Así lo reconocen algunos testimonios recogidos<sup>2</sup>: «Vayan a bañarse, nos decían, y luego venían a violarnos. El primero era un hombre gordo y después eran otros delgados». Otra de las víctimas explica: «Subían los soldados a buscar a las personas que se refugiaban en la montaña. Al regresar pasaban por mi casa y abusaban de mí, no me acuerdo de todo, yo me desmayé, no me fijé cuántos fueron, tuve mucha hemorragia y yo me quedé desmayada».

Se dieron condiciones de violación sexual, rotativa y constante, por parte de los soldados, no solo del destacamento de Sepur Zarco, sino también de los colindantes de Puerto Barrios y Cobán. Las prácticas sexuales fueron perpetradas con todo nivel de violencia, de manera que las mujeres eran incluso obligadas a ingerir píldoras anticonceptivas e inyecciones. La violencia sexual se fue extendiendo y se impuso, más allá de las mujeres de los líderes desaparecidos, a toda mujer, joven o niña del lugar, y como una práctica generalizada, también a mujeres embarazadas o recién acabadas de dar a luz. Durante seis años, esta práctica de violencia sexual masiva se instaló en Sepur Zarco, en unas condiciones de las que las mujeres no podían escapar. De hecho, en algunos casos, incluso se realizaron operativos de búsqueda sobre aquellas que trataban de huir, mientras que, en otros, eran directamente los militares los que se encargaban de quemar y destruir los campos y casas de estas mujeres indígenas. De acuerdo con la CEH (1999), las mujeres indígenas llegaron a suponer el 89% del total de víctimas sexuales cuantificado durante los años de conflicto.

El caso Sepur Zarco, por todo ello, marca un antes y un después en la protección y restauración jurídica de los derechos de las mujeres frente a casos de violencia sexual inmersos en contextos de conflicto armado. De este modo, lo que se evoca en el proceso es que la guerra tiene límites inexpugnables, y que la violencia sexual ejercida sobre miles de mujeres guatemaltecas en los años ochenta ha necesitado, para su restitución jurídica, de una notable capacidad organizativa, de lucha y de acción colectiva de algunas de aquellas mujeres que reivindicaban la reparación del daño sufrido. Así lo reconoce la abogada del caso, Ana Lucía Morán: «Para ese momento (al inicio del proceso), en el ámbito de los juristas, la opinión *vox populi* era: no se puede. Esos casos ya prescribieron. Además, la violencia sexual no está tipificada como tal, como un delito, ni como crimen de guerra, ni como de lesa humanidad. Teníamos un problema en la legislación interna, el artículo 378 del Código Penal era una ley penal en blanco donde nos mandaba a ver qué convenios

---

2. Véase: <http://www.soy502.com/articulo/muchas-veces-fui-violada-continuan-testimonios-caso-sepur-zarco>

ha adscrito Guatemala y ver si había delitos de trascendencia internacional que se hayan violado y pues entonces buscar la manera de sancionarlos. (...) Lo que teníamos que hacer era explorar la jurisprudencia, precisamente de los tribunales penales internacionales de la ex Yugoslavia y Ruanda. A partir de estos tribunales la violencia sexual estaba siendo instituida como un delito de lesa humanidad» (entrevista en profundidad, 12 de abril de 2017).

Los destinatarios de las demandas y el ulterior proceso penal fueron dos responsables militares: el entonces subteniente Esteelmer Francisco Reyes Girón y el comisionado militar de Panzós, Heriberto Valdez Asig. El primero fue responsabilizado de delitos de lesa humanidad por razón de violencia sexual y tratos denigrantes a 11 mujeres de la etnia q'eqchi', con una sentencia que le reconoce como responsable directo de tres víctimas mortales y con una pena inmutable de 120 años. Además, la sentencia del Tribunal Primero de Sentencia Penal (2016: 15) por el caso Sepur Zarco añade lo siguiente: «una sola orden suya hubiera sido suficiente para prevenir o detener su comisión, pues era de su conocimiento que esas órdenes infringían el Derecho Internacional Humanitario». Respecto al segundo responsable, Heriberto Valdez, se plantean los mismos delitos de violencia sexual, tratos humillantes y degradantes en Sepur Zarco, además de responsabilizársele por la detención ilegal de siete líderes comunitarios, hasta el momento desaparecidos. La sentencia, asimismo, reconoce que las comunidades, en tanto que civiles no combatientes, tenían derecho a ser respetadas bajo las normas inquebrantables del DIH; ello no solo no sucedió, sino que la actuación de Valdez se saldó con el maltrato y la privación de libertad de los hombres y la violación masiva de las mujeres, por lo que su condena final ascendió a 240 años, igualmente, de cariz inmutable.

El fundamento jurídico para entender que la violencia sexual era susceptible de ser tipificada como delito de lesa humanidad se encontró en la remisión del artículo 378 del Código Penal guatemalteco a los delitos contra los deberes de la humanidad, de manera que el tribunal, en la argumentación de su sentencia, se basó en buena parte de los estándares del DIH planteados en este trabajo. Es decir, se comprende que la violencia sexual, de acuerdo con el artículo 3 del Convenio de Ginebra, es prohibida por suponer un ataque y trato denigrante a la población civil. De este modo, se invoca el artículo 46 de la Constitución guatemalteca, que reconoce, expresamente, la prevalencia de las normas internacionales en materia de derechos humanos (Tomuschat, 2001), y a la cual se adhirieron las organizaciones de mujeres, parte acusadora en el proceso, también, aludiendo a la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). No obstante, y a pesar de que en el juicio se entendió que los actos juzgados en Sepur Zarco constituyeron una individualidad, en tanto en cuanto cada víctima

y situación tiene un valor en sí misma, el hecho de recurrir al tipo delictivo de lesa humanidad exigió que el destinatario fuera la población civil en su conjunto y que, por extensión, el delito no pudiera dividirse.

Tras la sentencia, emitida el 26 febrero de 2016, el último paso fue la audiencia para una reparación digna a las víctimas, acontecida el 2 de marzo de 2016 y en la que se conminaron cinco acciones orientadas a la recomposición del tejido social y reparación del daño causado. Una de las acciones, por parte del Gobierno, debe dirigir una serie de iniciativas para resignificar Sepur Zarco: mejorar el sistema educativo y de salud, así como las instalaciones y condiciones materiales del lugar; poner en marcha proyectos culturales de empoderamiento de la mujer y traducir la sentencia a los 24 idiomas mayas. Además, está previsto que se incorpore, en los cursos de formación militar, un componente específico sobre los derechos de la mujer y prevención de la violencia, y que se garantice la seguridad integral de las víctimas y familiares. También, entre las medidas de la reparación, destaca la creación de un monumento conmemorativo a las víctimas de Sepur Zarco en el municipio de El Estor, además de la mejora de la infraestructura y las necesidades básicas de las comunidades de las víctimas. Igualmente, se especifica la importancia de seguir investigando los hechos irresueltos y las desapariciones forzadas y, en favor de la parte acusadora, se insta a que los querellantes inicien el trámite para que el día 26 de febrero, que fue el día de emisión de la sentencia, se declare en Guatemala el «Día de las víctimas de violencia sexual, esclavitud sexual y doméstica». Finalmente, queda la reparación a cargo de los condenados que, en todo caso, deberán resarcir económicamente a las víctimas por familiares desaparecidos en Sepur Zarco, así como a las 11 mujeres víctimas de la violencia sexual allí acontecida.

Paula Marcela Barrios, coordinadora general de la Asociación Mujeres Transformando el Mundo, explicaba recientemente sobre el caso: «Guatemala, nunca quiso que se hablase de lo que ha ocurrido en la guerra y la participación que tuvo el Estado y el Ejército en el conflicto. Sepur Zarco plantea la desigualdad social, el racismo contra los pueblos indígenas (...) Al final, las comunidades indígenas se veían como comunidades que podían colaborar con los grupos insurgentes, además del interés del Ejército por exterminar a las comunidades mayas. [Y es que] el abogado de la defensa, ya en sus conclusiones, en un estado de desesperación, llegó a decir que las mujeres se prostituían. Y lo quiso justificar como la prostitución, que son los comentarios que siempre escuchamos y que responsabilizan a las mujeres de esa violencia sexual. No tuvieron elementos para poderse defender. Hasta las mismas testigos que la defensa presentó, en el juicio, a través de un buen interrogatorio, dijeron que prácticamente vivieron lo mismo. Sus propias testigos se revirtieron y hablaron de la violencia sexual de la que fueron víctimas también» (entrevista en profundidad, 15 de abril de 2017).

## Manta y Vilca, tras la senda de Sepur Zarco

Como sucediera en Guatemala, en 2001 se creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) en Perú, que debía investigar y arrojar luz sobre los sucesos y acontecimientos que tuvieron lugar entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, en el marco del conflicto armado entre el Estado peruano y las guerrillas de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). Uno de los elementos más novedosos que plantea la experiencia peruana, y que seguramente aparecerá en otros casos ulteriores, como el colombiano, fue la dedicación de uno de los capítulos del informe final a la violencia sexual, lo cual, inicialmente, no estaba previsto (Mantilla, 2006). Siguiendo los estándares de la Corte IDH ya mencionados, y que también están presentes en el caso Sepur Zarco, la CVR utilizó un concepto de violencia sexual que, más allá de la violación, integraba otras acciones como prostitución forzada, embarazos forzados, humillaciones sexuales o esclavitud sexual, entre otras. De la misma manera, los resultados eran claros con respecto al tipo de violencia patriarcal y las categorías subalternas destinatarias de la misma. Se identificaron 538 casos de violencia sexual, de los cuales 527 fueron contra mujeres, mayormente indígenas, hablantes de quechua, analfabetas y pobres, entre 10 y 29 años, en las regiones, sobre todo, de Huancavelica, Ayacucho y Apurímac, al sur de Perú. De estas, el 83% eran responsabilidad de agentes del Estado y solo el 11% de las guerrillas (CVR, 2003). No obstante, si se tiene en cuenta el Registro Único de Víctimas del Consejo de Reparaciones del Ministerio de Justicia, se contabilizarían un total de 4.567 víctimas de violaciones durante el conflicto armado, a lo que se sumarían otras 1.500 víctimas de otros tipos de violencia sexual.

Como sucediera en el caso guatemalteco, la subrepresentación y la invisibilidad real de los acontecimientos resultan flagrantes. En Sepur Zarco solo 11 mujeres, para un total de 15 testimonios, formaron parte activa del proceso. Así, en un conflicto como el peruano, que dejó consigo más de 69.000 víctimas, resulta significativo que solo poco más de 500 víctimas salieran a la luz; ello, tal y como se mencionaba al inicio de este trabajo, como consecuencia del estigma, la re-victimización, el rechazo social y la propia *rutinización* de la violencia, que hacen que en muchas ocasiones las víctimas entiendan que se trata de situaciones propias de la guerra y no de flagrantes violaciones a los derechos humanos y el DIH (Boesten, 2016). También afectaba el hecho de que, en la mayoría de los casos, y como constató la CVR, la violencia sexual quedaba enmarcada como parte de los asesinatos y las desapariciones forzadas, lo cual dificultó sobremanera la investigación de estos hechos. Empero, la CVR, en su informe, enfatizaba cómo la violencia sexual se volvió una práctica gene-

realizada, mayormente en contextos rurales y amazónicos, y en menor medida en contextos urbanos, realizándose de manera sistemática, en dependencias policiales y judiciales, por agentes del Estado que, como en Guatemala, buscaban ultrajar a mujeres sospechosas de ser cercanas a los grupos guerrilleros, en un absoluto marco de impunidad. Lo anterior diferencia estos casos de los atribuidos a Sendero Luminoso y el MRTA, en los cuales, de acuerdo a los testimonios, no fue posible atribuir la responsabilidad de su violencia ejercida como una práctica sistemática o generalizada, aunque resultase igualmente transgresora de los derechos humanos.

Tras la realización del trabajo de la CVR, esta puso en manos del Ministerio Público casi medio centenar de casos de violaciones a los derechos humanos, de las cuales tres se referían, explícitamente, a casos de violencia sexual: 1) MM, 2) las bases militares de Manta y Vilca, en Huancavelica, y 3) Chumbilicas, toda vez que la violencia sexual se había añadido a otros cuatro casos juzgados, todos individuales, y a los hechos acontecidos en las bases militares de Capaya, Santa Rosa y Totos (Astocondor *et al.*, 2011). Y es que, aunque en 2004 el Poder Judicial peruano abrió una vía ad hoc de juzgamiento para la investigación de los casos flagrantes de vulneración de los derechos humanos entre 1980 y 2000, es igualmente cierto que, en lo que concierne a la violencia sexual y su judicialización, los resultados aún están por llegar. Como reconoce Mantilla (2015), de las 97 sentencias emitidas por la Sala Penal Nacional con relación a estos casos, en ninguna de ellas se recoge la violencia sexual. Ello es consecuencia de la escasa colaboración del Ministerio de Defensa, la prescripción de los delitos, la falta de recurso de las víctimas o las diligencias de un proceso penal totalmente re-victimizador. Así lo recocía la abogada del caso, Rossy Salazar: «En Perú los únicos casos tipificados como de lesa humanidad son tortura, genocidio y desaparición forzada. Pero violencia sexual, no (...) A nivel de imponer pena o señalar cuál es la norma que se aplica a los imputados se utiliza el Código Penal del año 24, Código Penal que regía hasta el año 90, y el Código Penal del 91, que es un caso más reciente. (...) En Perú la politización va ¿en qué aspecto?, en que el Estado no quiere reconocer que también ellos han violado derechos. En casos de violencia sexual salen a decir que son casos aislados, que algún oficial, que algunos militares cometieron, pero que eso nunca fue una práctica que el Estado toleró. Pero la pregunta que nosotros nos hacemos es: ¿por qué en varias provincias del Perú donde se dio, los agresores fueron militares?» (entrevista en profundidad, 13 de marzo de 2017).

Sin embargo, el caso de Manta y Vilca es importante por tratarse del más avanzado en instar la protección y el reconocimiento de las víctimas de crímenes de lesa humanidad erigidos desde la violencia sexual. Ello por-

que el Código Penal peruano, de 1991, reconoce dicho tipo, en el cual se apoya un pronunciamiento de 2003 de la Fiscalía Supraprovincial Penal de Huancavelica, que entiende que los hechos perpetrados en las bases militares de Manta y Vilca, en cuanto a violencia sexual, son imprescriptibles porque ameritan ser concebidos como delitos de lesa humanidad. He aquí una dificultad añadida con respecto a Sepur Zaco en relación con cómo se han llevado y se están llevando a cabo las diligencias procesales, unas diligencias con escasa participación y apoyo del Instituto de Medicina Legal, con falta de personal adecuado –por ejemplo, considerando que las víctimas, mayormente,

**Tanto la Fiscalía como las partes entienden que la violencia sexual en el caso de Manta y Vilca fue generalizada y sistemática, que atentó contra la dignidad humana y contra la población civil, lo cual, de prosperar, invita a pensar que las solicitudes de pena, a pesar de que se trata de delitos cometidos hace tres décadas, puedan ser de privación de libertad.**

son hablantes de quechua– y que desatienden la re-victimización de un proceso que busca indagar en los hechos perpetrados hace décadas. Así, basta señalar la falta de sensibilidad, aún hoy en día, con las víctimas por parte de las autoridades y la falta de apoyo a los testimonios en favor de las víctimas; o hechos más flagrantes si cabe, como la petición de pruebas

de ADN a los niños resultantes de embarazos por violación, lo cual cuestiona directamente la integralidad de las víctimas, la exigencia de órdenes manuscritas de los perpetradores o la presencia física, en Lima, de las víctimas, mayormente concentradas en contextos rurales, muy pobres y apartados en Huancavelica.

Sea como fuere, el referido caso de Manta y Vilca, que fueron bases militares del departamento de Huancavelica, es reconocido, por parte de la CVR, a partir de los hechos perpetrados desde 1984. Los agentes del Estado entraban en las poblaciones aledañas, de manera arbitraria, acusando a las víctimas de proximidad a la guerrilla y llevándoselas a la base, donde eran violadas de manera reiterada, siendo una de las consecuencias de aquello, precisamente, que en estas localidades haya muchas personas (32) que son fruto de nacimientos producto de una violación. De hecho, la propia CVR reconoce que, a falta de apellidos, los niños y niñas nacidas de aquellos crímenes llevan el apodo o alias con el que era conocido el integrante, en ese momento, de la fuerza militar de turno. Así, de un total de 24 casos reportados, 14 mujeres pudieron finalmente denunciar el ultraje al que fueron sometidas entre 1984 y 1998, y del que existen multitud de testimonios directos como este (Crisóstomo, 2011: 5): «Me seguían interrogando, me jalaban, me golpearon. Dijo: “Ya que no quieres hablar, haremos lo que es de costumbre”. Me ha

empezado a violar, seis eran, el teniente era Sierra. “Habla si sabes, habla y te vamos a dejar, y si no, seguiremos”, decía, y toditos me han pasado, los seis, yo no podía reclamarles nada. Seguro era por lo que mi hermanito Pancho ha andado con Sendero». Otro testimonio relataba: «Me han maltratado, me tiraban con el arma en el cuello, en la barriga, en la espalda, me agarraban a patadas, me decían: “Ya, terruca, conchatumadre, habla, ¿dónde están las armas y los explosivos?”», me pegaban, me insultaban, me han abusado varias veces, primero el capitán y luego pasaba su tropa, esa vez, el capitán Papilón y el suboficial Rutti» (ibídem).

A partir del pronunciamiento de la Fiscalía Penal de Huancavelica en 2003 y el proseguimiento de las acciones para proteger a las víctimas de estos casos de violencia sexual en el marco de los crímenes de lesa humanidad, cinco años después, la misma Fiscalía, de oficio, presentó una denuncia penal frente a un grupo de militares de las bases de Manta y Vilca, acusándoles de delitos de violación sexual subsumibles en el marco de vulneración de los derechos humanos y el DIH. En febrero de 2009, el proceso se trasladó a Lima y se abrió el proceso penal de manera formal, a instancia del Juzgado Penal Supranacional de Lima, y seis años después, en febrero de 2015, daba un nuevo paso gracias a que la Tercera Fiscalía Superior Penal de Lima acusaba, de oficio, a 14 militares a los que responsabilizaba de crímenes de violencia sexual. Ello, imperativamente, se ha traducido en un juicio oral que, como en Sepur Zarco, invita a que se invoque el reconocimiento de este tipo de violencia sobre las mujeres, en contextos de conflicto armado, como crímenes de lesa humanidad. Así lo sugiere la profesora Mantilla: «Si tú lees el caso de Manta y Vilca, lo que nosotros investigamos no fue judicial porque se trataba de una Comisión de la Verdad, pero Manta, a mi juicio, encaja perfectamente, digamos, en lo que tiene que ver con un patrón sistemático, por el tiempo que duró y la manera como se dio. Y si has revisado Sepur Zarco, tú te das cuenta [de] que hay mucha similitud en el *modus operandi*. El tema de la base, el tema del traslado a las mujeres, etc. Entonces yo sí creo que hay los elementos suficientes para sancionar» (entrevista en profundidad, 13 de abril de 2017). Tanto la Fiscalía como las partes entienden que la violencia sexual fue generalizada y sistemática, que atentó contra la dignidad humana y contra la población civil, en su conjunto, lo cual, de prosperar, y teniendo en cuenta las penas que prevén las normas aplicables —el Código Penal de 1924 (artículo 196) y el de 1991 (artículo 170)—, invita a pensar que las solicitudes de pena, a pesar de que se trata de delitos cometidos hace tres décadas, puedan ser de privación de libertad. Esta privación de libertad sería por un tiempo que, en función de las responsabilidades, oscilaría entre los 8 y los 20 años para los 14 militares acusados, de los que solo 7 se han personado en el juicio oral.

## Conclusiones

Con base en lo expuesto, se pueden plantear varias conclusiones. En primer lugar, se observa cómo la violencia sexual sobre la mujer ha sido una constante en conflictos armados, no siendo hasta la aparición de los tribunales penales internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda, en la segunda mitad de los años noventa, cuando se empieza a plantear la necesidad de tipificar estos delitos como crímenes de lesa humanidad y de guerra. De hecho, la creación del Estatuto de Roma y de la CPI, así como significativos avances por parte de la Corte IDH, permiten encontrar argumentos jurídicos sólidos para entender la violencia sexual como una transgresión de primer orden del DIH y los derechos humanos. Esto va a ser muy importante en América Latina porque, tras los convulsos años setenta y ochenta, cuando la región estuvo inmersa en numerosos conflictos armados, la violencia sexual ejercida contra las mujeres podría encontrar finalmente mecanismos garantes que permitan no solo visibilizar y restituir el daño realizado sino, también, proyectar ante la imagen pública de qué modo la perpetración se hizo, no en pocas ocasiones, desde las instancias puramente estatales.

Dos ejemplos de lo anterior lo representan los casos abordados de Guatemala y Perú. En Sepur Zarco se destacaba el hecho de que, por primera vez, existe una sentencia firme que repara a las víctimas y condena a los perpetradores, miembros de la fuerza pública, a importantes penas por la comisión de delitos de violencia sexual castigados como delitos de lesa humanidad. Esto supone un referente jurisprudencial, no solo en Guatemala sino, por su contundencia argumentativa y su fundamentación jurídica, también en el resto de países de América Latina donde han concurrido situaciones similares. El caso más próximo es en Perú, donde el caso de Manta y Vilca presenta unas características análogas a Sepur Zarco y para el que se espera que se pueda hacer extrapolable el tratamiento de la violencia sexual como crimen de lesa humanidad. Sin embargo, a diferencia de Guatemala, los reparos y dificultades procesales han sido mucho mayores en Perú, del mismo modo que el nivel de compromiso de las instancias oficiales ha sido también menor. Se está aún en fase de proceso penal pero, de darse una sentencia parecida a la de Sepur Zarco, podría pensarse en una hoja de ruta cada vez más sólida y visible a efectos de incrementar el nivel de punibilidad de los delitos de violencia sexual en el marco de conflictos armados. No obstante, aún queda mucho por hacer. Es imprescindible una mayor articulación entre colectivos feministas latinoamericanos y mayor calado en el intercambio de experiencias, buenas prácticas y lecciones aprendidas. Las exigencias de visibilización, problematización y politización son ingentes, y siempre insuficientes, si lo que se quiere es agitar conciencias jurisdiccionales que, todavía, en muchos casos, siguen entendiendo que la violencia sexual es un daño colateral de los conflictos armados y no, en sí mismo, un crimen de guerra, cuando no de lesa humanidad, imposible de aceptar.

## Referencias bibliográficas

- Ambos, Kai. «La responsabilidad del superior en el Derecho Penal Internacional». *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. 52, n.º 1-3 (1999), p. 527-594.
- Amnistía Internacional. *Colombia: cuerpos marcados, crímenes silenciados*. Madrid: AI, 2008.
- Astocondor, Gisela., Ofracio, Andrea y Raico, Tania. «La judicialización de la violencia sexual en el conflicto armado en Perú: a propósito de los recientes estándares internacionales de derechos humanos desarrollados en la jurisprudencia de la Corte IDH». *Revista IIDH*, vol. 53 (2011), p. 213-259.
- Boesten, Jelke. *Violencia sexual en la guerra y en la paz: Género, poder y justicia posconflicto en el Perú*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú, 2016.
- Bonnet, Catherine. «Le viol des femmes survivantes du génocide au Rwanda». En : Verdier, Raymond; Decaux, Emmanuel y Chrétien, Jean-Pierre y (eds.). *Rwanda. Un génocide du xxe siècle*. París: L'Harmattan, 1995, p. 17-29.
- Booth, Ken. *The Kosovo Tragedy: The Human Rights Dimensions*. Londres: Routledge, 2012.
- Bou Franch, Valentín. «El crimen internacional de esclavitud sexual y la práctica de los matrimonios forzados». *Anuario de Derecho Internacional*, n.º 31 (2015), p. 65-114.
- Brouwer, Anne-Marie de. *Supranational Criminal Prosecution of Sexual Violence*. Amberes y Londres: Intersentia, 2005.
- Bruneteau, Bernard. *El siglo de los genocidios. Violencias, masacres y procesos genocidas desde Armenia hasta Ruanda*. Madrid: Alianza, 2006.
- CEH-Comisión para el Esclarecimiento Histórico. *Guatemala, memoria del silencio*. Guatemala: CEH, 1999.
- Chinkin, Christine. «Rape and Sexual Abuse of Women in International Law». *European Journal of International Law*, vol. 5, n.º 3 (1994), p. 326-341.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. *La violencia sexual relacionada con los conflictos*. Nueva York: Naciones Unidas, 2015.
- Corte IDH-Corte Interamericana de Derechos Humanos. «Caso del Penal Miguel Castro Castro vs Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas)». *Corte IDH* (en línea) [Fecha de consulta: 1.04.2017] [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_160\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_160_esp.pdf)
- Crisóstomo, Mercedes. «La violencia sexual durante el conflicto armado interno peruano. Un caso de las mujeres rurales del Perú». *IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria*, Buenos Aires (29 y 30 de septiembre – 1 de octubre de 2011) (en línea) [Fecha de consulta: 17.04.2017] [http://conti.derhuman.jus.gov.ar/2011/10/mesa\\_9/crisostomo\\_mesa\\_9.pdf](http://conti.derhuman.jus.gov.ar/2011/10/mesa_9/crisostomo_mesa_9.pdf).

- CVR-Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú*. Lima: CVR, 2003.
- El Jack, Amani. *Gender and Armed Conflict. Overview Report*. Brighton: University of Sussex, 2003.
- Escola de Cultura de Pau. *Alerta 2014! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2014.
- Foucault, Michel. *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1975.
- Human Rights Watch. *Sexual Violence during the Rwandan Genocide and its Aftermath*. Estados Unidos: HRW, 1996.
- Human Rights Watch. *Mass Rape in Darfur. Sudanese Army Attacks Against Civilians in Tabit*. Estados Unidos: HRW, 2015.
- Johnson, Kirsten; Scott, Jennifer; Rughita, Bigy; Kisielewski, Michael; Asher, Jana; Ong, Ricardo y Lawry, Lynn. «Association of sexual violence and human rights violations with physical and mental health in territories of the eastern Democratic Republic of Congo». *JAMA*, vol. 304, n.º 5 (2010), p. 553-562.
- Lemkin, Raphael. «Genocide». *American Scholar*, vol. 15, n.º 2 (1946), p. 227-230.
- Lilly, Robert. *Taken by Force: Rape and American GIs in Europe During World War II*. Londres: Palgrave Macmillan, 2007.
- Mantilla, Julissa. «La Comisión de la Verdad y Reconciliación en el Perú y la perspectiva de género: principales logros y hallazgos». *Revista IIDH*, n.º 43 (2006), p. 323-365.
- Mantilla, Julissa. «La judicialización de la violencia sexual». *Puentes*, n.º 15 (2015), p. 41-45.
- Moreyra, María. *Conflictos armados y violencia sexual contra las mujeres*. Buenos Aires: Del Puerto, 2007.
- Naciones Unidas. *Informe sobre la situación social en el mundo*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2003.
- Naimark, Norman. *The Russians in Germany: A History of the Soviet Zone of Occupation, 1945-1949*. Boston: Harvard University Press, 1995.
- Niarchos, Catherine. «Women, War, and Rape: Challenges Facing the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia». *Human Rights Quarterly*, vol. 17, n.º 4 (1995), p. 649-690.
- Popkin, Margaret y Roht-Arriaza. «Truth as Justice: Investigatory Commissions in Latin America». *Law & Social Inquiry*, vol. 20, n.º 1 (1995), p. 79-116.
- Portal, Diana. *Violencia sexual en conflictos armados: el derecho de las mujeres a la justicia*. Lima: DEMUS, 2008, p. 25.
- Restrepo, Olga. «¿El silencio de las inocentes? Violencia sexual a mujeres en el contexto del conflicto armado». *Opinión Jurídica*, vol. 6, n.º 11 (2007), p. 87-114.

- Sepherd, Laura. *Gender, Violence and Security: Discourse as Practice*. Londres: Zed Books, 2008.
- Tomuschat, Christian. «Clarification Commission in Guatemala». *Human Rights Quarterly*, vol. 23, n.º 2 (2001), p. 233-258.
- Torres, María. *La responsabilidad internacional del individuo por la comisión de crímenes de lesa humanidad*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.
- Tribunal Primero de Sentencia Penal. *Sentencia del Caso Sepur Zarco de 26 de febrero de 2016*. Guatemala, 2016.
- Unicef. *Female Genital Mutilation/Cutting: A statistical overview and exploration of the dynamics of change*. Nueva York: Unicef, 2013.
- Unicef. *Beyond Chibok*. Nueva York: Unicef, 2016.
- Villellas, María. «La violencia sexual como arma de guerra». *Quaderns de Construcció de Pau*, n.º 15 (2010), p. 1-15.
- Villellas, Ana; Urrutia, Pamela; Royo, Josep Maria y Villellas, María. «Violencia sexual en conflictos armados». *Quaderns de Construcció de Pau*, n.º. 27 (2016), p. 1-16.

# FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

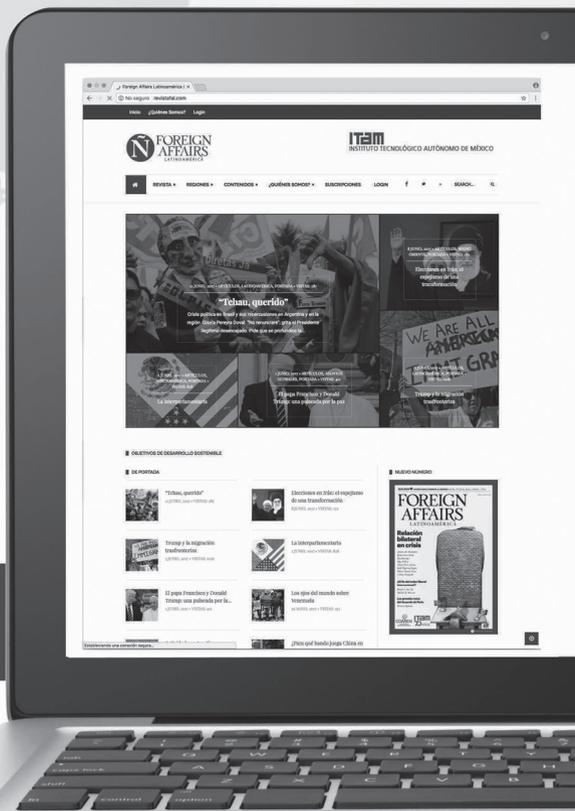
## Porque somos Latinoamérica

En Foreign Affairs Latinoamérica nos renovamos para ofrecerle toda la información sobre América Latina y el mundo en un espacio más dinámico, de fácil acceso y con contenidos exclusivos. Visite [fal.itam.mx](http://fal.itam.mx) y comparta con nosotros una nueva forma de vivir las Relaciones Internacionales.



Versión impresa y digital de la revista disponibles en

# [www.fal.itam.mx](http://www.fal.itam.mx)



Contenido gratuito y noticias en

f Foreign Affairs Latinoamérica

t @ForeignAffairsL

# La violencia de género en Brasil: un balance de la Ley «Maria da Penha» (2006-2016)

## Gender violence in Brazil: an evaluation of the “Maria da Penha” Law (2006-2016)

**Verônica Maria Teresi**

Investigadora predoctoral, Programa de Pós Graduação em Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do ABC (UFABC), Brasil  
[veronicateresi@gmail.com](mailto:veronicateresi@gmail.com)

**Resumen:** Brasil es signatario de diversos tratados internacionales contra la violencia de género y cuenta con una ley específica sobre esta cuestión: la Ley «Maria da Penha» (LMP), que recientemente ha cumplido una década desde su aprobación en 2006. Esta ley es el primer mecanismo sistémico contra la violencia de género en el país. El presente artículo realiza un análisis de la vigencia de esta legislación durante estos diez años, estudia los dispositivos creados para impedir la violencia doméstica contra la mujer y analiza su efectividad. Por último, se presentan algunos desafíos actuales de la política de combate a la violencia de género en Brasil.

**Palabras clave:** Brasil, violencia de género, Ley «Maria da Penha», políticas públicas

**Abstract:** Brazil is a signatory to various international treaties against gender violence and has a specific law on the issue: the “Maria da Penha” Law (LMP), the tenth anniversary of the approval of which was in 2016. This law is the first systematic mechanism against gender violence in the country. This paper analyses the validity of this legislation over these ten years, studies the mechanisms created to halt domestic violence against women and assesses their effectiveness. Finally, some current challenges for the policy combating gender violence in Brazil are presented.

**Key words:** Brazil, gender violence, “Maria da Penha” Law, public policies

La violencia de género constituye una violación de los derechos humanos y un problema de salud pública mundial (Castillo Vargas, 2007: 18); ello puede ser evidenciado por la forma en que hombres y mujeres son afectados por dicha violencia. En Brasil, datos del «Mapa da Violencia 2015» (Waiselfisz, 2015) indican que, mientras que los hombres suelen ser víctimas de violencia en espacios públicos, las mujeres son asesinadas y sufren violencia en el ámbito privado –es decir, la violencia ocurre en el interior de sus casas– y estas agresiones son, en gran parte, cometidas por hombres que poseen una relación íntima con ellas, como maridos o exparejas. A nivel de Estado y también en el marco del sistema internacional, la Constitución brasileña de 1988 puede ser considerada una de las más avanzadas del mundo en este ámbito, lo cual se debe a la actuación de los movimientos feministas brasileños en la Asamblea Constituyente y a su competente articulación (Silva, 2008: 8). Dichos movimientos feministas fueron importantes también para la articulación, la realización de presión y finalmente la elaboración, en 1994, en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (también conocida como Convención de Belém do Pará)<sup>1</sup>.

La Convención de Belém do Pará define, en su artículo 2, la violencia contra la mujer del siguiente modo: «Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra». Esta convención fue pionera y se sitúa en la vanguardia simbólica, legislativa y jurídica internacional en materia de violencia de género a nivel supracontinental, en tanto en cuanto «fue el primer tratado vinculante en el mundo en reconocer que la violencia contra la mujer constituye una violación sancionable de derechos humanos» (Poole, 2013).

En este contexto, el presente artículo analiza cómo se ha afrontado y afronta la violencia de género –especialmente la violencia doméstica y familiar– en Brasil, a partir de la Constitución de 1988 y, más específicamente, de la apro-

---

1. Esta Convención fue ratificada por Brasil el 27 de noviembre de 1995. La Convención está accesible en línea: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

bación de la Ley «Maria da Penha» (LMP) en 2006, hasta el año 2016. A fin de comprender las dimensiones de esta ley y del cambio de paradigma que propone para hacer frente a este tipo de violencia en Brasil, se han utilizado documentos oficiales y otros documentos de referencia, investigaciones sobre el tema y noticias de prensa.

## **El caso Maria da Penha: la condena de Brasil en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA**

En el año 1983, la biofarmacéutica Maria da Penha Maia Fernandes sufrió una doble tentativa de homicidio perpetrado por su marido Marco Antônio Heredia Viveiros, profesor universitario de Economía. El primer intento, que la dejó parapléjica, fue con un arma de fuego mientras ella dormía; el segundo, por electrocución y ahogamiento. Este caso activó a la Justicia y el agresor fue condenado por los tribunales del estado de Ceará (1991 y 1996); sin embargo, 15 años después de esta condena, el agresor aún permanecía en libertad, gracias a la interposición de sucesivos recursos. La impunidad y la ineficacia del sistema judicial brasileño llevaron el caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA el 20 de agosto de 1998 (caso 12.051/OEA). Ello fue posible gracias a un mecanismo de petición, que fue elaborado de manera conjunta por las ONG brasileñas Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL-Brasil) y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM-Brasil). En el año 2001, casi 18 años después de los crímenes descritos, la CIDH condenó al Gobierno brasileño por negligencia y omisión en relación con la violencia doméstica. La OEA recomendó a Brasil que adoptase medidas en favor de la creación de políticas públicas que inhibiesen las agresiones en contra de las mujeres en el ámbito doméstico. En 2002, el proceso terminó y, en 2003, el agresor fue llevado a prisión por la presión internacional derivada de la condena de la CIDH y los esfuerzos de la víctima Maria da Penha. Este caso fue emblemático en Brasil, y en el ámbito de la OEA, por ser el primer caso de violencia doméstica aceptado por la CIDH. La condena por negligencia y omisión de Brasil llevó a recomendar a este país la continuidad y perfeccionamiento del proceso de reforma del sistema legislativo nacional, con la finalidad de disminuir la tolerancia estatal a la violencia doméstica contra la mujer.

Concretamente, la OEA aconsejó a Brasil desarrollar e implementar las siguientes medidas para combatir la violencia contra las mujeres e impedir las agresiones domésticas: a) capacitar y sensibilizar a la policía y servidores de la Justicia; b) simplificar los procedimientos judiciales penales para promover una mayor celeridad; c) establecer vías alternativas a las judiciales que ofrecieran más rapidez y efectividad en la solución de los conflictos intrafamiliares; d) aumentar el número comisarías especializadas en cuestiones relacionadas con la mujer, y e) incluir la temática en los planes pedagógicos. Sumado a este proceso, también contribuyeron sobremanera para la identificación del problema de la violencia contra la mujer como un problema global y local, las conferencias y los tratados internacionales. Este escenario internacional favoreció la votación de la nueva Ley «Maria da Penha» (LMP), una vez que Brasil hubo ratificado todas las normativas internacionales de protección de los

**La Ley «Maria da Penha» (2006) ha supuesto un marco paradigmático para la construcción de una nueva forma de pensar, promocionar, incluir y garantizar la igualdad de género.**

derechos de las mujeres (Antunes Martins *et al.*, 2015: 6)<sup>2</sup>. Esta ley supuso un avance en la protección de la mujer víctima de violencia doméstica e incluyó una innovación legal con relación a las formas de positivizar normas que tengan en

cuenta temas específicos de género. De esta manera, la promulgación de la LMP supuso un avance en el ámbito interno y señaló el camino para los países de la región, en el sentido de que esta política, basada en la igualdad como horizonte y como principio, es fundamental como experiencia concreta para contribuir a elaborar nuevas categorías de análisis que permitan responder a los desafíos que implica transformar las situaciones de injusticia de género. En este sentido, Brasil ha hecho un progreso en la «politización de lo privado», al convertir en objeto de política pública aquellos problemas que han sido considerados tradicionalmente de ámbito privado. La experiencia brasileña proporcionó la difusión regional, en el ámbito latinoamericano, de sus políticas públicas de combate a la violencia de género a través de, entre otros, la OEA y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Benavente y Valdés, 2014).

---

2. Los principales documentos internacionales para la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género ratificados por Brasil pueden consultarse en: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/internacional/documentos-internacionais>

## La Ley «Maria da Penha»

El 7 de agosto de 2006 fue promulgada la Ley 11.340/2006 Maria da Penha, conocida como LMP. Esta norma reconoce la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos (art. 5). El concepto de violencia empleado por esta ley muestra la madurez del debate sobre la complejidad de las agresiones resultantes en contextos de intimidación, afectividad y familiaridad: «Artículo 5. A efectos de esta Ley, se establece la violencia doméstica y familiar contra la mujer como cualquier acción u omisión basada en el género que le cause la muerte, lesión, sufrimiento físico, sexual o psicológico y daño moral o patrimonial (véase la Ley Complementaria N° 150, 2015): I) en el ámbito de la unidad doméstica, entendida como el espacio de convivencia permanente de personas, con o sin vínculo familiar, inclusive aquellas esporádicamente agregadas; II) en el ámbito de la familia, entendida como la comunidad formada por individuos que son o se consideran aparentados, unidos por lazos naturales, por afinidad o por voluntad expresa; III) en cualquier relación íntima de afecto, en la cual el agresor conviva o haya convivido con la ofendida, independientemente de cohabitación. Párrafo único. Las relaciones personales enunciadas en este artículo son independientes de la orientación sexual».

Algunos aspectos innovadores de la LMP incluyen, por ejemplo, la imposibilidad de retirar la denuncia de violencia doméstica en una comisaría<sup>3</sup>; la mujer víctima de violencia solo puede renunciar a la denuncia delante del juez, en audiencia judicial. Asimismo, la ley exige la adopción, en hasta 48 horas, de algunas medidas de protección: alejamiento del agresor de la casa o prisión preventiva; prohibición del contacto con la mujer y sus familiares a través de cualquier medio de comunicación; suspensión de la posesión o restricción de la tenencia de armas del agresor; prohibición del agresor de estar en determinados lugares; prohibición de que el agresor se aproxime a la mujer o sus familiares con un límite mínimo de distancia, y restricción o suspensión de visitas a los dependientes menores de edad. Además, se contemplan otras novedades como la ampliación de los derechos de la mujer en materia de asistencia judicial –la ley prevé los servicios de un abogado– o la determinación de que la violencia doméstica se puede producir independientemente de la orientación sexual de la víctima, pudiendo existir violencia de género entre personas del mismo sexo, siempre que haya relación afectiva entre las partes. Adicionalmente a las res-

---

3. Medida pensada para evitar que las mujeres sean constreñidas, amenazadas o que sean sometidas a presiones para tomar esta decisión.

ponsabilidades y requisitos institucionales, la ley plantea la creación de «Juicios de violencia doméstica y familiar contra la mujer» y modifica las reglas para los jueces. Asimismo, altera la Ley de Ejecución Penal para permitir que el juez determine la participación obligatoria del agresor en programas de recuperación y reeducación, y decreta la prisión preventiva del agresor cuando existan riesgos para la integridad física o psicológica de la mujer; además, prohíbe penas pecuniarias (pago de multas o canastas básicas). La ley también establece un capítulo específico dedicado a las responsabilidades de atención de la autoridad policial en los casos de violencia doméstica contra la mujer; así, permite que la autoridad policial arreste al agresor cuando el delito sea claro y evidente o cuando sea sorprendido durante su comisión (delito flagrante), siempre que haya indicios de violencia doméstica contra la mujer.

La LMP también prevé la creación de una serie de servicios para reforzar la lucha contra la violencia doméstica y el establecimiento de una serie de medidas de carácter social, preventivo, de protección y represivas: 1) casas abrigo; 2) comisarías especializadas; 3) núcleos de defensoría pública especializados; 4) servicios de salud especializados, y 5) centros especializados de la mujer. Igualmente, define directrices

**Uno de los principales desafíos de las políticas públicas para luchar contra la violencia de género en Brasil es el monitoreo de las acciones desarrolladas en los estados y municipios brasileños. Es fundamental ampliar la dotación de recursos financieros y humanos.**

para el desarrollo de políticas públicas y acciones integradas para la prevención y erradicación de la violencia doméstica contra las mujeres, tales como: promoción de estudios y estadísticas; evaluación de los resultados; capacitación permanente de los integrantes y los órganos involucrados en este ámbito; inclusión de contenidos de equidad de género en los programas escolares, y notificación obligatoria —a través de una ficha— de casos de violencia doméstica atendidos en los servicios de salud<sup>4</sup>.

Uno de los principales desafíos de las políticas públicas para luchar contra la violencia de género es el monitoreo de las acciones desarrolladas en los estados y

---

4. La identificación y notificación de la violencia constituyen una forma de protección a las víctimas, ya que favorece que estas se sientan mejor recibidas y preparadas para exponer su sufrimiento. Ligado a esto, el conocimiento de las herramientas necesarias para tratar con las víctimas de la violencia contra las mujeres proporciona profesionalidad y habilidad en el manejo de los casos, lo que permite mejoras en la red de servicios y en la salud pública en su conjunto. El modelo o ficha que se emplea para la notificación de la violencia está disponible en: [http://bvsm.s.saude.gov.br/bvsm/folder/ficha\\_notificacao\\_violencia\\_domestica.pdf](http://bvsm.s.saude.gov.br/bvsm/folder/ficha_notificacao_violencia_domestica.pdf)

municipios brasileños<sup>5</sup>. El seguimiento de las políticas y de su efectividad requiere un proceso eficaz de comunicación continua entre los tres entes federativos<sup>6</sup>. Para que la LMP pueda contribuir a la eliminación de la violencia doméstica, es fundamental que las innovaciones se hagan efectivas a todos los niveles de gobierno y se genere transversalidad, multidimensionalidad y capilaridad. En este sentido, en 2003 se creó, como ente ejecutivo, la Secretaría de Políticas para Mujeres (SPM), con estatus de Ministerio (de ámbito federal)<sup>7</sup> y con el objetivo de promocionar la igualdad entre hombres y mujeres y eliminar todas las formas de preconceptos y discriminación heredados de una sociedad patriarcal y excluyente. Su actuación tiene tres líneas de acción: a) políticas de trabajo y de autonomía económica de las mujeres; b) combate a la violencia contra las mujeres; c) programas y acciones en las áreas de salud, educación, cultura, participación política, igualdad de género y diversidad. Específicamente, en lo que se refiere a la violencia contra las mujeres, la institucionalidad de la SPM fue fundamental para el proceso de fortalecimiento de acciones y estrategias de gestión y monitoreo de las políticas públicas. De acuerdo con el III Plan Nacional de Políticas para las Mujeres (2013-2015)<sup>8</sup>, la reducción de los índices de todas las formas de violencia contra las mujeres era uno de los principales objetivos de la SPM (2012: 9). La actuación de la SPM respecto a las políticas para afrontar la violencia contra las mujeres ha pasado por varias instancias y etapas, desde una política nacional para afrontar la violencia contra las mujeres en 2005, a un Pacto Nacional en 2007 que contaba con cinco ejes:

- 1) Garantizar la aplicabilidad de la LMP;
- 2) Ampliar y fortalecer la red de servicios para las mujeres en situación de violencia;

- 
5. Es importante subrayar que Brasil es una República federativa constituida por tres entes políticos: el Gobierno Federal, los estados (provincias) y los municipios (gobiernos locales).
  6. En este sentido, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), por medio de la recomendación general n. 19, solicita que los países recopilen datos estadísticos e investiguen ampliamente las causas y los efectos de la violencia, así como la eficacia de las medidas para prevenir y responder a la violencia.
  7. Por medio de la medida provisoria n.º 103 de 2003, el presidente Luis Inácio Lula da Silva transformó la antigua *Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher*, vinculada al Ministerio de Justicia, en la *Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres*, vinculada a la Presidencia de la República de Brasil. Véase más información en: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2003/medidaprovisoria-103-1-janeiro-2003-492624-publicacaooriginal-1-pe.html>
  8. En Brasil se generaron diversos planes nacionales de políticas para las mujeres por medio de procesos democráticos y participativos, como las conferencias nacionales de políticas para mujeres (de 2004, 2007 y 2011), que dieron como resultado tres planes nacionales de políticas para mujeres (respectivamente, 2005-2007, 2009-2011 y 2013-2015).

- 3) Garantizar la seguridad ciudadana y el acceso a la Justicia;
- 4) Garantizar los derechos sexuales y reproductivos y combatir la explotación sexual y la trata de mujeres;
- 5) Garantizar la autonomía de las mujeres en situación de violencia y ampliar sus derechos.

En 2012 se lanzó la campaña «Compromiso y actitud por la LMP: la ley es más fuerte», que fue el resultado de la cooperación entre el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Defensoría Pública del Gobierno Federal –por medio de la SPM– y el Ministerio de Justicia. Su objetivo era fortalecer los esfuerzos en los ámbitos municipal, estatal y federal para acelerar los juicios en casos de violencia contra las mujeres y garantizar la correcta aplicación de la LMP. Asimismo, en 2013, por el Decreto n.º 8.086, de 30 de agosto, Brasil adoptó el «Programa mujer: vivir sin violencia»<sup>9</sup> que profundiza la lucha y amplía la actuación a través de las siguientes medidas e instrumentos:

- 1) Casa de la Mujer brasileña;
- 2) Ampliación del servicio «Ligue 180»<sup>10</sup>;
- 3) Organización y humanización de la atención a la violencia sexual;
- 4) Centros en las regiones con frontera terrestre con otros países suramericanos<sup>11</sup>;
- 5) Campañas de sensibilización;
- 6) Unidades móviles para la mujer del campo y del bosque.

Pero el clímax en el desarrollo de la atención jurídica a la violencia de género se alcanzó con la tipificación del feminicidio a partir de la Ley 13.104/2015 como calificadora del asesinato de mujeres, es decir, que la nueva ley puntualiza con mayor precisión el asesinato de las mujeres, estableciendo una tipología específica y precisa del delito.

---

9. Para más información sobre este programa, véase: <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2015/diretrizes-gerais-e-protocolo-de-atendimento-cmb.pdf>

10. El «Ligue 180» es un servicio del Gobierno Federal que orienta y auxilia a mujeres víctimas de violencia por medio del número de teléfono de utilidad pública 180 (SPM, 2012: 15).

11. La frontera terrestre de Brasil representa cerca del 68% de toda la extensión de los límites territoriales brasileños y pone en contacto a Brasil con 10 naciones suramericanas: al norte, Surinam, Guyana, Venezuela y la Guayana Francesa (Francia); al noroeste, Colombia; al oeste, Perú y Bolivia; al suroeste, Paraguay y Argentina, y al sur, Uruguay.

## ¿De qué realidad de violencia se está hablando?

Analizar datos de violencia es siempre una tarea compleja y que exige la búsqueda de fuentes que garanticen cierta confiabilidad. Los datos de violencia pueden ser indicativos de relaciones desiguales y de vulnerabilidades sociales. Desde su creación en 2005, la *Central de Atendimento à Mulher* –a través del servicio «Ligue 180» antes mencionado– ha registrado ya 4.823.140 atenciones. Si se analizan los datos de este servicio referentes a 2015, se pueden verificar 749.024 consultas atendidas. De entre estas, el 41,09% correspondió a la prestación de informaciones; el 9,56% a derivaciones a servicios especializados de atención a la mujer, y el 38,54% a derivaciones a otros servicios de teleatención (esto es, de atención telefónica), tales como el 190 de la Policía Militar o el 197 de la Policía Civil. Finalmente, del total de consultas atendidas en 2015, el 10,23% (76.651) correspondió a relatos de violencia, de los cuales el 58,86% fueron cometidos contra mujeres negras. Estos datos demuestran la importancia de la inclusión de indicadores de etnia, color de piel y género en los registros administrativos referentes a la violencia contra las mujeres. De los relatos de violencia atendidos en la central en 2015, el 50,16% fueron casos de violencia física; el 30,33% de violencia psicológica; el 7,25% de violencia moral; el 2,10% de violencia patrimonial; el 4,54% de violencia sexual; el 5,17% de «cárcel privada»<sup>12</sup>, y el 0,46% correspondía a casos de tráfico de personas (SPM, 2016). Por otro lado, en el 72% de los casos de violencia relatados a través del servicio «Ligue 180», la violencia fue ejercida por hombres con quienes las víctimas mantienen o mantenían una relación afectiva. De hecho, la mayoría de los casos registrados en 2015 fueron casos de violencia doméstica y familiar y, en el 49,54% de esos casos, el tiempo de relación entre víctima y agresor/a había superado los 5 años (SPM, 2016).

Del mismo modo, de acuerdo con el «Mapa da Violência» de Brasil (Waiselfisz, 2015), de los 4.762 asesinatos de mujeres registrados en 2013, el 50,3% fueron cometidos por miembros de la familia y, en el 33,2% de estos casos, el crimen fue cometido por una pareja o expareja. Estas casi 5.000 muertes representaron 13 homicidios de mujeres diarios en 2013. En lo que se refiere a las víctimas de dicha violencia, la mayoría eran mujeres de color de piel

---

12. Este término hace referencia a la situación en la que a una mujer se le impide salir de su casa y queda presa dentro de su casa, por imposición de su compañero.

negra o mulatas (58,86%), seguidas por mujeres blancas (40,15%), orientales (0,53%) e indígenas (0,46%). En este sentido, es fundamental tener en cuenta datos relativos a las desigualdades de género y origen étnico y combinarlos con datos obtenidos por la Investigación Nacional por Muestreo de Domicilios (*Pesquisa Nacional de Amostra em Domicilios* [PNAD]), desarrollada por el *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE) (Antunes Martins *et al.*, 2015). Esta información permite conocer algunos datos sobre la conformación de los domicilios brasileños y el papel de la mujer, así como comprender aspectos relacionados con la violencia de género. Los indicadores utilizados tienen que ver con la renta, la educación, el trabajo y la configuración de las responsabilidades por género en las casas.

Tabla 1. Renta media por género y color de piel (2011)

Renta (en reales)*	
Hombre blanco	1.491
Mujer blanca	957
Hombre negro	833,5
Mujer negra	544,4

\* Cabe destacar que la renta mínima mensual en Brasil para el año 2017 se sitúa en 937,00 reales, conforme a la Ley n.º 13.152/2015. Ello equivale, aproximadamente, a 278 euros (considerando la tasa de cambio 1 euro = 3,38 reales).  
Fuente: IPEA (2011).

Los datos indican una diferencia entre la renta de la población blanca y la de la población negra en Brasil, lo que señala que la categoría étnica es importante para analizar la sociedad brasileña. Si tenemos además en cuenta la cuestión de género, observamos que las mujeres negras son las más perjudicadas en lo que se refiere a renta. La ocupación más importante de las mujeres negras sigue siendo el empleo doméstico, mientras que el empleo público ha crecido de manera considerable en otros sectores de la población en los últimos 20 años (Antunes Martins *et al.*, 2015: 3). Cuando se observan los datos de desempleo, surge la necesidad de analizar también las tasas de educación. Pese a que Brasil ha venido disminuyendo su tasa de analfabetismo, aún no ha conseguido extinguirlo. Según datos de la PNAD, realizada por el IBGE, en 2015, 12,8 millones de brasileños por encima de los 15 años –es decir, el 8% de la población en esa franja etaria– no estaban alfabetizados. Si consideramos diferenciales étnicos, observamos que, en 2015, solamente el 4,9% de las mujeres blancas con 15 años o más eran analfabetas, mientras que, por el lado de las mujeres negras, el porcentaje alcanzaba el 10,2%. La distancia entre hombres blancos y negros es similar (ibídem: 2).

Respecto a la recurrencia y la prolongación de la violencia en el tiempo, en el 74% de los casos relatados en el servicio «Ligue 180», en 2015, la violencia ocurre diaria o semanalmente. Por otro lado, en el 34,27% de los casos las mujeres están en situación de violencia desde hace menos de un año, en el 30,88% entre uno y cinco años, y en el 29,40% desde hace más de cinco años. La mayoría de estas víctimas tiene hijos y estos a menudo son testigos y también sufren la violencia. De las 3.478 situaciones de violencia sexual registradas por el «Ligue 180» en 2015, el 78,52% fueron relatos de violación (2.731); el 15,24% de explotación sexual (530) y el 6,24% de asedio sexual en el trabajo (217). El riesgo de que esta violencia relacionada acabe con la muerte de las víctimas fue percibido en el 29,52% de los casos; a continuación vienen la percepción de riesgo de daño físico (28,45%) y de daños psicológicos (19,54%). Otros datos importantes aparecen en el «Mapa da Violência 2015» (Waiselfisz, 2015), donde se verifica un aumento de un 54% de los casos de homicidio de mujeres negras en 10 años, pasando de 1.864 en 2003 a 2.875 en 2013. Cabe destacar que, en el mismo período, el número de homicidios de mujeres blancas había disminuido un 9,8%, de 1.747 en 2003 a 1.576 en 2013.

## **Respuestas institucionales de Brasil frente a la violencia doméstica**

La LMP es el primer mecanismo sistémico contra la violencia de género en Brasil. La ley instituye una política pública por medio de mecanismos institucionales que, juntos, crean medidas y servicios que intentan impedir la violencia doméstica contra la mujer. El Consejo Nacional de Justicia (CNJ) actúa como órgano central de la administración del sistema judicial brasileño y desempeña un papel fundamental para el funcionamiento y efectividad de la LMP. Además, este órgano editó dos actos normativos sobre la LMP. Por un lado, la Recomendación CNJ n.º 09/2007, que estableció las siguientes medidas: i) la creación y la estructuración de los Juzgados de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer en las capitales y en el interior de los estados; ii) la divulgación del nuevo instrumento legal; iii) medidas administrativas para realizar cambios de competencia y la garantía del derecho de preferencia en juzgados mixtos; iv) la constitución de Grupo Interinstitucional de Trabajos para implementar las políticas públicas derivadas de la nueva ley; v) la inclusión de las estadísticas sobre violencia doméstica y familiar en las bases de datos oficiales; vi) la promoción de cursos de capacitación sobre el tema dirigidos, en particular, a los magistrados, y vii) la integración entre el Poder Judicial y los demás servicios de la red de atención a la mujer. Por otro lado, la Resolución CNJ

n.º 128/2011 estableció la creación –dentro de las estructuras administrativas de los tribunales de los estados de todo el país– de las Coordinadoras Sociales de la Mujer en Situación de Violencia Doméstica y Familiar<sup>13</sup>, para acometer la función de órganos permanentes de asesoría de la presidencia del tribunal.

## Juzgados y procedimientos judiciales

La *Portaria* (Ordenanza) del CNJ n.º 15 (de 8 de marzo de 2017)<sup>14</sup> instituye la Política Judicial Nacional de combate a la violencia contra las mujeres desde el Poder Judicial. Las informaciones referentes a procedimientos judiciales relativos a la aplicación de la LMP no son fáciles de conseguir. No obstante, un importante informe realizado por el CNJ sobre la LMP en 2013 permite conocer la demanda judicial existente desde la instalación de los juzgados especializados y de los juzgados exclusivos hasta el último día de 2011. El estudio también analiza el número total de procedimientos judiciales relativos a violencia doméstica hasta el 31 de diciembre de 2012 (CNJ, 2013). La investigación del CNJ apunta que entre 2006 y 2012 se crearon 66 juzgados exclusivos para el procesamiento y juicio de las acciones derivadas de la práctica de violencias contra las mujeres. Al analizar la distribución de los juzgados en Brasil, en esa investigación de 2013 se observa una significativa desproporcionalidad en cuanto a la presencia de estructuras judiciales exclusivas en los estados y en las regiones. Por ejemplo, el Distrito Federal (con una población aproximada de 2.609.997 personas en 2012) posee 10 juzgados, mientras que el estado de Río Grande do Sul y el de Paraná, que tienen un contingente poblacional casi cinco veces mayor (10.732.770 y 10.512.152, respectivamente, en 2012), solo tienen un juzgado. El estudio apunta que, cuando se observa la relación entre el promedio de juzgados por estado según la región<sup>15</sup>, se percibe que la distribución regional de las

---

13. Tales coordinadoras tienen por atribución: i) la elaboración de sugerencias para el perfeccionamiento de la estructura judicial de combate a la violencia contra la mujer; ii) el apoyo a los agentes del Poder Judicial para la mejora de la prestación jurisdiccional; iii) la promoción de la articulación interinstitucional; iv) la formación de magistrados y servidores públicos para actuar en este ámbito; v) la recepción de las reclamaciones y sugerencias referentes a los servicios de atención del estado correspondiente; vi) el suministro de datos sobre los procedimientos ejecutados de acuerdo con las tablas unificadas del Poder Judicial, y vii) la actuación conforme a las directrices establecidas por el CNJ (véase CNJ, 2013).

14. Disponible en línea en: [http://www.cnj.jus.br/files/atos\\_administrativos/portaria-n15-08-03-2017-presidencia.pdf](http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/portaria-n15-08-03-2017-presidencia.pdf)

15. Brasil tiene actualmente una división regional establecida en 1970, que divide el país en cinco regiones: Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sur y Sudeste. Véase el mapa más adelante, en el que se indican los estados incluidos en cada región.

estructuras es desigual, hasta el punto de que en algunos lugares estas no han sido implementadas. Con relación a los procedimientos judiciales que se tramitaron desde la instalación de los juzgados de competencia exclusiva hasta diciembre de 2011 –incluyendo las investigaciones, las acciones penales y las medidas protectoras–, se sumaron 677.087 procedimientos. El estudio indica que las unidades federativas con mayor número de procedimientos fueron, por este orden: Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais y Distrito Federal (ibídem). Estos datos indican la relevancia de la existencia de juzgados de competencia exclusiva para la violencia contra la mujer.

Otra decisión muy importante para el combate a la violencia doméstica fue la que estableció el carácter incondicionado de la representación de la víctima para la instauración y seguimiento de la acción penal, lo que significa que la víctima deja de ser la titular de la acción penal, ampliando el papel del Ministerio Público (figura que denuncia los crímenes no condicionados a representación) para la defensa de los derechos humanos de las mujeres en situación de violencia. Así, la violencia deja de ser un problema privado y pasa a ser un problema público, esto es, del Estado brasileño.

Con todo ello, la LMP alteró significativamente la estructura y las prácticas del Poder Judicial brasileño. Los juzgados de competencia exclusiva para el procesamiento de las acciones referentes a los crímenes previstos en la ley y los daños civiles derivados de la violencia contra las mujeres garantizan atención especializada y la atención primordial a la adecuada respuesta jurisdiccional ante las violaciones del derecho a una convivencia digna y respetuosa en el ámbito de las relaciones domésticas, familiares y afectivas (CNJ, 2013). El estudio concluye que existe un desnivel considerable entre los estados, en lo que se refiere a la cantidad de juzgados exclusivos para el procesamiento de las acciones correspondientes a la LMP: unidades federativas como el Distrito Federal y el estado de Tocantins presentan un número y distribución adecuados de juzgados exclusivos; Rio Grande do Sul, Minas Gerais y Bahía, en cambio, son algunos de los estados que exigen más atención del Poder Judicial en lo que se refiere a la expansión de la estructura jurisdiccional especializada. Solamente con una estructura judicial adecuada es posible impactar y rediseñar, con categorías jurídicas, la mentalidad de las personas, las creencias y comportamientos naturalizados, así como avanzar en la resignificación en otra lógica de los significados socialmente enraizados (Almeida y Bandeira, 2015). En ese sentido, la eficacia de la LMP está centrada en la capacidad de cambiar y crear representaciones de las cuales pueden resultar nuevas prácticas jurídicas que interfieren en la posición de los sujetos que trabajan directamente con las leyes, así como de influir sobre las personas que pueden ser orientadas por ellas.

**La Ley «Maria da Penha» instituye una política pública por medio de mecanismos institucionales que, juntos, crean medidas y servicios que intentan impedir la violencia doméstica contra la mujer.**

## Red de atención y combate a la violencia doméstica y familiar

Para la efectividad de la LMP es fundamental la formación de la red de atención a las mujeres en situación de violencia con actores y órganos de diversas áreas: atención psicosocial, salud, seguridad e instituciones del sistema de Justicia. La atención se realiza en el ámbito local, lo que exige que la red esté constituida y capacitada en el ámbito estadual (provincial) y municipal (local). La red debe contemplar cuatro ejes previstos en la Política Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres (2011): combate, prevención, asistencia y garantía de derechos. Mapear la red y localizarla en el espacio –puesto que Brasil es un país con dimensiones continentales– ayuda a identificar avances y deficiencias, así como a desarrollar estrategias para la acción.

Imagen 1. Mapa político de Brasil dividido por regiones



Fuente: Viajero Brasil (<http://brazilbrazilian.blogspot.com.br/2010/08/mapa-politico-do-brasil.html>).

## Centros especializados de la mujer

Los centros especializados de la mujer actúan desarrollando acciones y ofreciendo servicios psicosociales, para auxiliar a las mujeres en la ruptura con la

situación de violencia. Estos servicios ofrecen acogida, atención psicológica y social, y orientación jurídica a mujeres en situación de violencia (violencia doméstica y familiar). Los datos más actuales, de 2015, identifican 214 centros especializados, localizados en 191 municipios (74 de ellos en la región Sudeste, 63 en el Nordeste, 31 en la región Sur, 28 en la Norte y 18 en la región Centro-Oeste) (Antunes Martins *et al.*, 2015: 15).

## Casas abrigo

Las casas abrigo tienen la función de ofrecer asilo y atención integral a las mujeres en situación de riesgo de muerte inminente, causado por la violencia doméstica. Cada vez más se busca la prohibición de retorno del agresor a la casa y una medida de alejamiento como protección. Pero, a veces, eso no es suficiente y es necesario que la mujer abandone su hogar. Es un servicio confidencial y temporal, donde las víctimas pueden estar acompañadas de sus hijos e hijas hasta que se den las condiciones para que puedan retomar sus vidas. El tiempo de permanencia puede ser de 90 a 180 días. Los datos de 2013 recogen la existencia 77 casas abrigo. Este número es muy pequeño; además, de las 77 existentes, 23 están localizadas en la región Sudeste. Si bien esta región ofrece un poco más de atención a las mujeres en términos de casas asilo, las otras regiones de Brasil están aún bastante desprevenidas para atender posibles demandas de violencia doméstica (*ibídem*: 17).

## Servicios especializados en el ámbito de la salud

Los servicios de salud especializados en atender situaciones de violencia contra la mujer deben contar con equipo multidisciplinar (psicólogo/a, asistente social, enfermero/a y médico/a) con capacitación para atender las complejidades de las situaciones de violencia doméstica o violencia sexual. Datos de 2013 indican la existencia de 92 servicios de este tipo, distribuidos en 37 municipios (localidades). Nuevamente, estos números son pequeños para la dimensión de Brasil (*ibídem*: 18).

## **Violencia doméstica y familiar y seguridad pública**

La persecución de la violencia contra la mujer es una de las principales dimensiones de la lucha contra esta problemática, porque, más allá de garantizar la

condena del agresor, la expectativa de que se haga justicia desempeña una función preventiva fundamental. Podría decirse, incluso, que esta es una de las principales funciones de la LMP. Las *Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher* (DEAM) forman parte de la estructura de la Policía Civil y están encargadas de realizar acciones de prevención, investigación y caracterización del tipo penal practicado. Existen también los *Núcleos de Atendimento à Mulher nas Delegacias Comuns* (en los casos en los que aún no se han creado DEAM, se crearon núcleos que funcionan como DEAM dentro de las *Delegacias* comunes). Datos de 2013 indican que la mayor concentración de DEAM se encuentra en la región Sudeste (217), seguida por la región Sur (95), la Nordeste (80), Centro-Oeste (67) y Norte (47); ello suma un total de 506 DEAM. Una de las críticas que recibe el funcionamiento de las DEAM se refiere al horario de atención de las mismas. En gran parte de las localidades donde existen DEAM, estas actúan en horario comercial (de 8h a 18h), de lunes a viernes. Como gran parte de las violencias contra la mujer ocurren en los fines de semana, el hecho de que este servicio no funcione a tiempo completo, muchas veces, acaba por violar los derechos de las víctimas que necesitan denunciar una posible agresión (CEVISS, 2012: 43). En estos casos, la atención a la víctima de violencia doméstica o familiar se realiza en una comisaría que no cuenta con la capacitación para atender la complejidad de esas situaciones, lo cual va en contra de lo pretendido por la LMP.

## ¿Es efectiva la LMP para eliminar la violencia de género en Brasil?

El Observatorio Nacional de Monitoreo de la Implementación de la LMP es la entidad encargada de producir, analizar y divulgar información sobre su aplicación en las comisarías, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y las redes de atención a las mujeres. El trabajo del Observatorio es compartido con organizaciones de mujeres y centros académicos en las diferentes regiones del país (Alves Maciel y da Silva Brito Prata, 2011). Un estudio del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) intentó evaluar la efectividad de la LMP por medio del análisis de «si» y «cómo» la ley ha afectado el comportamiento de los agresores y las víctimas (Cerqueira *et al.*, 2015: 32). La medición de estos resultados no es simple. Si, por un lado, se puede medir la efectividad de la ley por el aumento de las condenas por violencia doméstica o de la concesión de medidas protectoras, los cambios culturales y éticos que se generan por el empoderamiento de las mujeres y por

el cambio de percepción del lugar social de la mujer por parte del hombre son más difíciles de medir. No obstante, este estudio verificó que la ley ha afectado esos comportamientos por medio de tres canales: 1) aumento del costo de la pena para el agresor; 2) aumento del empoderamiento y de las condiciones de seguridad para que la víctima pudiese denunciar, y 3) perfeccionamiento de los mecanismos jurisdiccionales, lo que permite atender de forma más efectiva los casos de violencia doméstica. La conjunción de los dos últimos canales sugirió el aumento de la probabilidad de condena; y los tres canales sumados hicieron aumentar el costo esperado de la punición, con potenciales efectos para la disminución de la violencia doméstica.

Pese a que en Brasil no existen datos sobre la violencia no letal contra la mujer, este mismo estudio del IPEA construyó una metodología basada en los datos de homicidios y homicidios dentro de las casas, y concluyó que la introducción de la LMP generó efectos estadísticamente significativos en la disminución de los homicidios de mujeres asociados al género (Cerqueira *et al.*, 2015). Sin embargo, si se analizan los datos referentes a los tres canales mencionados por unidades federativas, se obtienen resultados bastante distintos; ello indica que, cuanto más institucionalizados están los servicios de apoyo a la mujer (comisarías de la mujer, casas abrigo o condenas judiciales por violencia contra la mujer, entre otros), mayor es la conciencia de las personas de ese lugar de que la probabilidad de punición ha aumentado considerablemente.

## **Algunos de los desafíos actuales de Brasil frente a la violencia doméstica contra las mujeres**

En la actualidad, se detectan nuevas formas de violencias contra la mujeres que exigen atención: 1) la violencia cibernética; 2) la violencia obstétrica, un concepto amplio que incluye todos los procedimientos, físicos o no, por los cuales las mujeres experimentan procesos de gestación, trabajo de parto, parto, posparto y aborto que no se rigen por los principios de la humanización y de la medicina basada en evidencias; 3) la ampliación del concepto de acoso, por ejemplo, en el transporte público; 4) las violaciones colectivas; 5) los feminicidios (véanse la Ley 13.104/2015 y Directrices), y 6) la violencia política, que se trata de ir en contra de los oponentes ideológicos que pueden poner en peligro la política actual.

Otro desafío institucional importante hace referencia a la implementación de políticas destinadas a combatir las desigualdades de género desde otra institucionalidad. A partir de 2016, la SPM pasó a ser una secretaría adjunta y, con ello, se modificó su poder institucional. Además, es relevante destacar que, desde el procedimiento de *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff, en 2016, se verifica una amenaza de retroceso en el campo de las políticas para las mujeres, no solo por el cambio institucional, sino también por los simbólicos discursos del actual presidente, Michel Temer, sobre el papel de la mujer, que reflejan una visión antigua, retrógrada y sumisa de la mujer en la sociedad, contraria al discurso de empoderamiento históricamente defendido por la SPM (Redação Pragmatismo, 2017). Además, en 2017, el presupuesto federal para atender a la mujer en situación de violencia, se redujo en un 61%, con relación al 2016. Este recorte significa que la cantidad destinada a la asistencia

**En la actualidad, se detectan nuevas formas de violencias contra la mujeres: la violencia cibernética, la violencia obstétrica, la ampliación del concepto de acoso, las violaciones colectivas, los feminicidios y la violencia política.**

pasó de 42,9 millones de reales (13,4 millones de euros) a 16,7 millones de reales (4,88 millones de euros); ello representa un retroceso significativo en la construcción de la política pública de atención a las víctimas de violencia en Brasil<sup>16</sup>.

Por último, otro desafío actual es garantizar la implementación de las políticas que contemplen las diversidades de las mujeres en Brasil y, con ello, pensar el enfrentamiento de la violencia contra las mujeres a partir de las interseccionalidades de género, etnia, clase social y generación.

## Conclusiones

La LMP ha supuesto un marco paradigmático para la construcción de una nueva forma de pensar, promocionar, incluir y garantizar la igualdad de género. El proceso de institucionalización territorial de las políticas públicas

---

16. En 2006 fueron asignados siete millones de dólares. Cada año se han asignado recursos a la Secretaría de Enfrentamiento de la Violencia contra las Mujeres (SEV), que forma parte de la Secretaría de Políticas para las Mujeres, destinados a iniciativas y programas de prevención de la violencia contra las mujeres. En 2013, el presupuesto aprobado para el «Programa mujer: vivir sin violencia» de la SEV fue de 138 millones de dólares para los años 2014 y 2015.

creadas por la ley es la llave para pensar la efectividad de los instrumentos creados por ella, pero también para pensar la agenda de las políticas públicas relacionadas con la violencia doméstica, así como para organizar los procesos y prioridades de implementación de las mismas.

Por un lado, a partir de la LMP, se ha producido un aumento de las denuncias, lo que evidencia un importante cambio cultural en la sociedad brasileña. Se entiende que la disponibilidad de servicios judiciales especializados y la agilidad en el proceso de investigaciones, de las acciones penales y de las medidas protectoras impactarán en la reducción de homicidios y de las agresiones sufridas por las mujeres. Si bien alentadores, los datos son aún bastante heterogéneos en este enorme territorio brasileño, por lo que se hacen necesarias una mirada propia para cada estado subnacional (estados y municipios) y acciones específicas que puedan crear los servicios y mecanismos legales que posibiliten la protección de las víctimas de violencia y la condena de los agresores a fin de generar la percepción de punición y de fin de la violencia.

Por otro lado, es fundamental ampliar la dotación de recursos financieros y humanos en servicios especializados para lograr una atención con perspectiva de género, etnia y raza, y que se incorporen otras vivencias de las mujeres; promover acciones preventivas en las escuelas a través de la enseñanza de la igualdad de género; mejorar la producción de información nacional y garantizar la expansión de los servicios especializados en municipios del país; implementar más juzgados especializados en violencia doméstica; crear e implementar servicios de responsabilización para hombres autores de violencia conforme a lo previsto en la legislación, y sensibilizar a los medios de comunicación para la difusión del derecho de las mujeres a una vida sin violencia.

Por último, es urgente capacitar a los gestores y gestoras para la implementación de las redes de servicios especializados en la atención a las mujeres con perspectiva de género, especialmente respecto a la acogida de salud y la respuesta de la Justicia. Por tanto, el compromiso constante del poder público en todas las esferas de gobierno con la defensa de la LMP es central para avanzar en la cobertura integral de los derechos asegurados por dicha ley a las mujeres brasileñas. La reducción del presupuesto destinado a la ejecución de esta política pública creada en 2006, y que aún necesita de muchos esfuerzos para conseguir llegar a los resultados deseados de reducción de la violencia contra la mujer, puede indicar que la política de combate a la violencia doméstica está perdiendo prioridad en la agenda brasileña. Esperamos que no sea así.

## Referencias bibliográficas

- Almeida, Tania Mara Campos y Bandeira, Lourdes Maria. «Vinte anos da Convenção de Belém do Pará e a Lei Maria da Penha». *Revista Estudos Feministas*, vol. 23, n.º 2 (2015), p. 501-517.
- Alves Maciel, Débora y da Silva Brito Prata, Paula. «Movilización por derechos y cambio legal: la Campaña de la Ley María da Penha». *Revista Política*, vol. 49, n.º 1 (2011), p. 139-170.
- Antunes Martins, Ana Paula; Cerqueira, Daniel y Vieira Martins Matos, Mariana. «A institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil (versão preliminar)». *IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, Nota Técnica n.º 13, 2015.
- Benavente, María Cristina y Valdés, Alejandra. *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*. Santiago de Chile: CEPAL y Cooperación Española, 2014.
- Briñón García, Ma Ángeles. *Una visión de Género... es de justicia*. Madrid: Ayuda en Acción, Entreculturas e InteRed, 2007 (en línea) [Consultada: 2.08.2016] [https://www.entreculturas.org/sites/default/files/una\\_vision\\_de\\_genero.es\\_de\\_justicia.pdf](https://www.entreculturas.org/sites/default/files/una_vision_de_genero.es_de_justicia.pdf)
- Castillo Vargas, Elizabeth. *Feminicidio: Mujeres que Mueren por Violencia Intrafamiliar en Colombia: Estudio de Casos en cinco Ciudades del País*. Bogotá: Profamilia, 2008.
- Cavalcanti, Stela Valéria. «La violencia doméstica contra la mujer después del advenimiento de la Ley contra la violencia en Brasil, Ley “Maria da Penha”». *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, n.º 3 (2010), p. 111-125.
- Cerqueira, Daniel; Matos, Mariana; Antunes Martins, Ana Paula y Pinto Junior, Jony. «Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha». *IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, Texto para discussão n.º 2048. 2015.
- CEVISS-Comissão Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil. *Fluxo de Atendimento à Violência Sexual contra Crianças e adolescentes em Santos*. Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 2012.
- CNJ-Conselho Nacional de Justiça. *O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha*. Brasília: CNJ, 2013 (en línea) [http://www.cnj.jus.br/images/Maria%20da%20Penha\\_vis2.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/Maria%20da%20Penha_vis2.pdf)
- Connel, Raewyn y Pearse, Rebecca. *Gênero uma perspectiva Global. Compreendendo o gênero – da esfera pessoal à política – no Mundo contemporâneo*. São Paulo: nVersos, 2015.
- Cunha, Barbara Madruga. «Violência contra a mulher, direito e patriarcado: perspectivas de combate à violência de gênero». XVI Jornada de Iniciação Científica de Direito da UFPR (1-2 de octubre de 2014) (en línea) [Fecha de consulta:

- 17.03.2017] <http://www.direito.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2014/12/Artigo-B%C3%A1rbara-Cunha-classificado-em-7%C2%BA-lugar.pdf>
- Dias, Maria Berenice. *A Lei Maria da Penha na Justiça: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. «Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2016». *IBGE* (septiembre de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 10.04.2017] <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv97868.pdf>
- IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Retrato das desigualdades de gênero e raça* [4ª ed.]. Brasília: IPEA, ONU-Mujeres, SPM, SEPPPIR, 2011.
- IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. «Retrato das desigualdades de gênero e raça – 1995 a 2015». *IPEA* (s.f.) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2017] [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/170306\\_retrato\\_das\\_desigualdades\\_de\\_genero\\_raca.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/170306_retrato_das_desigualdades_de_genero_raca.pdf)
- Matos, Myllena Calazans de. Cortes, Iáris. «O processo de criação, aprovação e implemetnação da Lei Maria da Penha». En: Hein de Campos, Carmen (coord.). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 39-63.
- OEA-Organización de Estado Americanos. «Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem do Pará”». *OEA* (9 de junio de 1994) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2017] <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- OEA-Organización de Estado Americanos. «Relatório 54/01». *OEA* (4 de abril de 2001) (en línea) [Fecha de consulta: 5.02.2017] <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>
- Piovesan, Flávia. «A proteção Internacional dos Direitos Humanos das Mulheres». *Revista da EMERJ*, vol.15, n.º 57 (2012), p. 70-89.
- Poole, Linda. «Génesis de la Convención de Belém do Pará: educar y promover el rechazo a la violencia». *Inmujeres-Instituto Nacional de Mujeres*, México, Suplemento Todas (28 de octubre de 2013) (en línea) [Fecha de consulta: 12.05.2017] [http://www.gob.mx/inmujeres/documentos/stories/todas/todas-milenio\\_especial.pdf](http://www.gob.mx/inmujeres/documentos/stories/todas/todas-milenio_especial.pdf)
- Presidência da República do Brasil. «Lei Maria da Penha». *Lei n.º 11.340* (7 de agosto de 2006) (en línea) [Fecha de consulta: 5.03.2017] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm)
- Redação Pragmatismo. «Discurso de Temer no Dia da Mulher vira vergonha internacional». *Pragmatismo Político* (10 de marzo de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 13.05.2017] <http://www.pragmatismopolitico.com.br/2017/03/discurso-de-temer-no-dia-da-mulher-vira-piada-internacional.html>

- Scott, Joan W. (1986). «Gender: A Useful Category of Historical Analysis». *The American Historical Review*, vol. 91, n.º 5 (1986), p. 1.053-1.075.
- Seadi, Jorge. «Juiz aplica Lei Maria da Penha para casal homossexual no RS». *Carta Capital* (27 de febrero de 2011) (en línea) [Fecha de consulta: 10.01.2017] <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/juiz-aplica-lei-maria-da-penha-para-casal-homossexual-no-rs>
- Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Lei Maria da Penha. Conheça a lei que protege as mulheres da violência doméstica e familiar*. Brasília: SPM, 2012.
- Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2013-2015)*. Brasília: SPM, 2013.
- Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Balanço 2015 do Ligue 180*. Brasília: SPM, 2016.
- Segato, Rita Laura. «El derecho a nombrar el sufrimiento en el Derecho». En Polack, Dalila y Leandro Despouy (comp.). *Voces y Silencios de la Discriminación*. Buenos Aires: APDH, AECID y Relatoría Especial sobre independencia de jueces y abogados, 2010 (en línea) [Fecha de consulta: 12.05.2017] <http://www.femicidio.net/sites/default/files/femigenocidio.pdf>
- Silva, Salete Maria da. «O legado jus-político do lobby do batom vinte anos depois: a participação das mulheres na elaboração da Constituição Federal». XXI Encontro Regional de Estudantes de Direito, 2008, Crato, Fundação Araripe (en línea) [http://www.urca.br/ered2008/CDAnais/pdf/SD3\\_files/Salete\\_Maria\\_SILVA\\_2.pdf](http://www.urca.br/ered2008/CDAnais/pdf/SD3_files/Salete_Maria_SILVA_2.pdf)
- Waiselfisz, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2015. Homicídio de Mulheres no Brasil*. Brasília: FLACSO Brasil, 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 2.03.2017] [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia\\_2015\\_mulheres.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf)

# Violencia urbana: la Red Mujer y Hábitat de América Latina (el caso de Colombia)

## Urban violence: the Latin American Women and Habitat Network (the case of Colombia)

**María Catalina Monroy**

Profesora Principal, Universidad del Rosario, Bogotá (Colombia)  
[maria.c.monroy@urosario.edu.co](mailto:maria.c.monroy@urosario.edu.co)

**Felipe Jaramillo Ruiz**

Gender Center PhD Affiliate, Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra (Suiza). [felipe.jaramillo@graduateinstitute.ch](mailto:felipe.jaramillo@graduateinstitute.ch)

**Resumen:** Este artículo analiza los programas internacionales de la Red Mujer y Hábitat de América Latina y extrae algunas líneas de acción para la incorporación de una perspectiva de derechos en la formulación de las políticas públicas. El propósito de ello es cerrar la brecha que existe entre la normatividad internacional y la realidad de las mujeres en las ciudades. Al juxtaponer los conceptos feministas y las experiencias de la Red Mujer y Hábitat, se discute la necesidad de implementar políticas públicas que garanticen los derechos de las mujeres. En este sentido, el artículo conceptualiza los espacios del hogar como parte de la ciudad, cuestiona los límites a la movilidad y autonomía de la mujer y reconoce la interseccionalidad de la violencia.

**Palabras clave:** violencia urbana, género, derechos humanos, seguridad, política pública, Colombia

**Abstract:** This article analyses the international programmes of the Latin American Women and Habitat Network and draws some lines of action for incorporating a rights perspective into the formulation of public policies. The purpose of it is to close the gap that exists between international standards and the reality of women in cities. By juxtaposing feminist concepts and the experiences of the Women and Habitat Network, the need to implement public policies that guarantee the rights of women is discussed. In this sense, the article conceptualises the spaces of the home as part of the city, questions the limits of women's mobility and autonomy and recognises the intersectionality of violence.

**Key words:** urban violence, gender, human rights, security, public policy, Colombia

El posicionamiento de los derechos de las mujeres como derechos humanos no ha logrado frenar la violencia de género (Naciones Unidas, 2014). Pese a los esfuerzos emprendidos, la violencia contra de las mujeres sigue constituyendo la más clara afrenta a los derechos humanos. El problema persiste debido a la dificultad de traducir las obligaciones internacionales de derechos humanos en políticas públicas que defiendan y protejan los derechos de las mujeres. En la práctica, continúan los obstáculos para «hacer de los derechos de las mujeres una parte de los derechos humanos» (Engle, 1992: 523). La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) de 1979 marcó un hito en los aprestos de la comunidad internacional para amparar los derechos de las mujeres (Zwingel, 2016). La CEDAW consiguió incluir a las mujeres en la cartografía de los derechos humanos y se constituyó como la pieza angular en

**El posicionamiento de los derechos de las mujeres como derechos humanos no ha logrado frenar la violencia de género. El problema persiste debido a la dificultad de traducir las obligaciones internacionales de derechos humanos en políticas públicas que defiendan y protejan los derechos de las mujeres.**

la lucha por sus derechos (Engle, 1992: 518). Desde entonces, se ha evidenciado un aumento del número de instrumentos y estrategias internacionales para considerar los derechos de las mujeres como derechos humanos.

La gobernanza internacional ha incorporado una serie de ideas y conceptualizaciones feministas (Halley *et al.*, 2006) a partir de las cuales, y con el fin de erradicar todas las formas de discriminación y velar por la igualdad de las mujeres, se han diseñado instrumentos internacionales de derechos humanos. A pesar estos avances, sin embargo, la traducción y materialización de los derechos humanos de las mujeres ha sido inocua. Diversas autoras feministas señalan que la falta de voluntad política, la inexperiencia, así como la escasez de incentivos y recursos se configuran como los principales obstáculos para la que las mujeres estén presentes en la formulación de las políticas públicas (Watson, 1999; Prügl, 2011). Jacqui True (2003), por ejemplo, cuestiona la implementación parcial de las ideas feministas, en tanto existe una brecha entre estas y las prácticas institucionales. En la misma línea, Elisabeth Prügl (2011) demuestra que los estados tienden a asumir un compromiso selectivo con las ideas feministas y, aunque adoptan políticas con enfoque de género, las mujeres continúan permaneciendo al margen del poder estatal. Por su parte, Hilary Charlesworth (2011) evidencia que la incorporación de las ideas feministas no ha logrado producir cambios significativos en la formulación y diseño de la política pública, y Kathryn Branch (1994) exa-

mina cómo la política pública puede replicar las desigualdades de género al contribuir a la consolidación de los roles al interior de las familias y en el ámbito laboral. Para estas autoras, los derechos de las mujeres se encuentran en una especie de limbo. Como parte del acervo feminista, el género ha aparecido en los pasillos del poder; no obstante, la ausencia de mecanismos de aplicación e implementación para garantizar los derechos de las mujeres permanece como una de las principales limitaciones para el goce efectivo de los mismos (Galey, 1984; Charlesworth, 2011). En suma, si bien las mujeres han ganado relevancia en los espacios normativos, no se ha logrado transformar la lógica de género que prevalece en la política pública; por lo que, ante estas dificultades, se requiere adoptar programas internacionales de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos que tengan en cuenta a las mujeres (Hudson *et al.*, 2012).

Desde su formación en 1989, la Red Mujer y Hábitat de América Latina ha dirigido una serie de proyectos para impulsar los derechos de las mujeres y la equidad de género en la formulación de las políticas públicas; y, como una iniciativa regional, ha sido un paladín del diseño de estrategias para incorporar una perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas. Asimismo, uno de sus principales ejes de acción es el fomento del derecho de las mujeres a vivir en ciudades seguras. A partir del caso de estudio de esta red, este artículo investiga cómo se ha articulado la discusión sobre los derechos de las mujeres en las ciudades. Aunque se consideran las diversas iniciativas que la Red Mujer y Hábitat ha llevado a cabo en América Latina en su conjunto, el análisis se centra especialmente en los esfuerzos llevados a cabo en Colombia, examinando la incidencia del proceso de paz desarrollado en el país en la seguridad de las mujeres en las ciudades. El artículo se estructura en cuatro secciones y unas conclusiones: en primer lugar, se contextualiza la discusión sobre la violencia de género y los derechos humanos de las mujeres –desde el ámbito internacional hasta llegar al caso colombiano– y se discuten algunas falencias y omisiones del enfoque de derechos humanos en el desarrollo de las políticas públicas; en segundo lugar, se presentan las particularidades del contexto colombiano; en tercer lugar, se introduce la Red Mujer y Hábitat de América Latina, así como los proyectos implementados por esta red; y, por último, se observan las principales líneas de acción de dichos proyectos de la red para la incorporación de los derechos de las mujeres en la formulación de las políticas públicas. En la conclusión final, por un lado, se suscita la reflexión en torno a la necesidad de diseñar políticas transversales de derechos humanos que articulen los esfuerzos entre las diferentes instituciones públicas y, por otro, se redefinen las estrategias para hacer de las ciudades espacios seguros para las mujeres.

## Los derechos humanos de las mujeres

Diversos tratados, convenciones y resoluciones internacionales abordan la problemática de la violencia contra la mujer. A nivel internacional, la CEDAW de 1979 marcó un hito en la lucha contra la violencia de género. Según Susanne Zwingel (2016), la CEDAW incorporó un entendimiento integral de la igualdad, lo que repercutió en la manera en que los estados y las organizaciones sociales entendían la discriminación de género. La naturaleza vinculante de la CEDAW hizo de la discriminación contra la mujer un asunto de relevancia internacional y obligó a los estados a trabajar por la erradicación de las prácticas que quebrantan los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres. Asimismo, a partir del año 2000, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó cuatro resoluciones temáticas sobre mujeres, paz y seguridad<sup>1</sup>, que hacían hincapié en la necesidad de abordar la violencia sexual contra las mujeres (Otto, 2010 y 2016). El Consejo de Seguridad exhortó a los estados a adoptar medidas especiales para proteger a las mujeres de la violencia por razón de género, «particularmente la violación y otras formas de abusos sexuales» (Resolución S/RES/1325).

En el ámbito regional, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (también conocida como la Convención de Belém do Pará), de 1994, reconoció que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y libertades fundamentales. Esta convención no redujo la concepción de la violencia a las agresiones físicas, sino que también incluyó las agresiones sexuales y psicológicas, que pueden ocurrir tanto en el interior de la unidad doméstica como en el marco de la comunidad (Preámbulo y art. 2). Así, definió la violencia contra la mujer 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» (art. 1), y enumeró el respeto a la vida, la integridad física, psíquica y moral, la libertad y seguridad personal, así como la dignidad entre los derechos vulnerados por la violencia. Conforme a esta norma, la discriminación, los estereotipos y las prácticas sociales y culturales que replican concepciones de inferioridad y subordinación de las mujeres constituyen una violación de los derechos fundamentales (art. 4-5).

---

1. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Resolución S/RES/1325, adoptada el 31 de octubre de 2000; Resolución S/RES/1820, adoptada el 19 de junio de 2008; Resolución S/RES/1888, adoptada el 30 de septiembre de 2009, y Resolución S/RES/1820, adoptada el 5 de octubre de 2009.

Como una respuesta a las demandas de las organizaciones de mujeres y los movimientos feministas, estos tratados, convenciones y resoluciones cristalizaron en el reconocimiento de los derechos de las mujeres como derechos humanos. Sin perder la noción de heterogeneidad y la diversidad de experiencias, se reconoció una cierta universalidad en las preocupaciones y situaciones de las mujeres (Oloka-Onyango y Tamale, 1995; Otto, 2010; Zwingel, 2016)<sup>2</sup>. Conceptos como discriminación, opresión, exclusión y violencia estuvieron presentes en el discurso de los derechos humanos como una temática recurrente en la garantía de los derechos de las mujeres. A pesar de su incorporación tardía en el debate de los derechos humanos, la lucha contra la violencia de género se tornó la pieza angular de la protección de los derechos de las mujeres (Engle Merry, 2006). Como se ha avanzado, esta no se redujo a la violencia física, en tanto en cuanto se presionó para que la inequidad fuera concebida como una forma de violencia de género: «la violencia se convierte en una opción aceptada cuando las mujeres no son consideradas como iguales» (Hudson *et al.*, 2012: 3).

El siguiente paso consistió en traducir las obligaciones consagradas en los instrumentos internacionales a los contextos locales. Sally Engle Merry (2006) analiza cómo las organizaciones de mujeres se apropiaron del discurso de los derechos humanos para crear nuevas categorías y sistemas de significado. Según la autora, se presentó una fisura entre las consagraciones de los derechos de las mujeres a nivel internacional y las políticas locales que buscan garantizar su cumplimiento. Para ella, las ideas sobre derechos humanos están tan inmersas en presunciones culturales sobre el Estado, la comunidad y la persona que ello dificulta la incorporación del lenguaje internacional de la igualdad de género al ámbito local (véase también Zwingel, 2016). Asimismo, Hilary Charlesworth (2011) evidenció cómo el feminismo ha logrado plasmar el discurso de los derechos de las mujeres en las normas internacionales; no obstante, subrayó que ha sido menos exitoso en la identificación de métodos para traducir el lenguaje de los derechos de las mujeres

**La naturaleza vinculante de la CEDAW (1979) hizo de la discriminación contra la mujer un asunto de relevancia internacional y obligó a los estados a trabajar por la erradicación de las prácticas que quebrantan los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres.**

---

2. La discusión sobre la utilidad de los avances normativos impulsados por el feminismo en el ámbito internacional ha incitado una serie de críticas. Véase Halley *et al.* (2006).

en las diversas comunidades locales, es decir: el discurso de la igualdad de género ha impregnado las normas internacionales, pero su implementación se ha dado de forma parcial y sin examinar las necesidades contextuales de las mujeres.

Patricia Hill Collins (2000), por su parte, demostró que las políticas públicas con enfoque de género no beneficiaban a todas las mujeres por igual. Para la autora, la intersección del género con la raza hacía que las voces de ciertas mujeres permanecieran fuera del radar de la política pública. Parafraseando a Kimberlé Crenshaw (1989), el enfoque de género beneficia en mayor medida a las mujeres que se encuentran en una posición privilegiada. Según la autora, al no otorgar la intersección entre el género, la cultura/etnia y la condición socioeconómica, las aproximaciones feministas a la política pública desatienden las necesidades de las mujeres que enfrentan situaciones de mayor vulnerabilidad. Cuando se aproxima la visión crítica de estas autoras a la discusión del contexto, se evidencia la necesidad de reconocer la combinación de estructuras de opresión que pueden afectar a algunas mujeres. Así, en la formulación de políticas públicas, se debe tener en cuenta la intersección de los diferentes sistemas de exclusión, subordinación y dominación, ya que no todas las mujeres tienen las mismas oportunidades y posibilidades. En este sentido, para abordar la seguridad de las mujeres en las ciudades, se debe partir del presupuesto de que sus experiencias son heterogéneas y que no existe un contexto uniforme.

## El contexto colombiano

En Colombia, el proceso de traducción e incorporación de las obligaciones internacionales se consolidó en la década de 1990 (Wills Obregón, 2007). A través del bloque de constitucionalidad<sup>3</sup>, la CEDAW y la Convención de Belém do Pará se integraron al ordenamiento jurídico colombiano, lo que les otorgó una posición de supremacía, superioridad y preeminencia (Jaramillo Ruiz y Erazo, 2016). Según Lina Céspedes-Báez (2014: 134), «el discurso de la violencia contra la mujer entró en el panorama jurídico colombiano a través del uso que comenzaron a hacer las ONG nacionales de la interpretación contenida en la Recomendación General n.º 19 de 1992 emitida por el

---

3. Para más información sobre el bloque de constitucionalidad, véanse las sentencias C-225-95, C-358-97 y C-191-98 de la Corte Constitucional.

Comité de la CEDAW». Esta Recomendación reconocía que las mujeres se veían afectadas de forma desproporcionada por la violencia y recomendaba a los estados la adopción de medidas eficaces para proteger la integridad y dignidad de las mujeres; por lo tanto, exhortaba a los estados a proferir leyes preventivas y punitivas que impidieran la coacción con respecto a la fecundidad y la reproducción, que establecieran servicios destinados a las víctimas de la violencia, así como que propendieran a la eliminación de la trata de mujeres y la explotación sexual, entre otras medidas (OHCHR, 1992) Así, permitió la articulación de una serie de estrategias legales y jurídicas que exigían el cumplimiento de los compromisos internacionales y reivindicaban la protección de los derechos de las mujeres.

En Colombia, además, organizaciones de mujeres como la Corporación Sisma Mujer, la Ruta Pacífica y la Casa de la Mujer han jugado un papel protagónico en el monitoreo de las obligaciones internacionales en este ámbito (Céspedes-Báez *et al.*, 2014; Jaramillo Ruiz y Céspedes-Báez, en prensa). Estas organizaciones se han apoyado en los diversos tratados internacionales para impulsar sus agendas; por ejemplo, utilizaron la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad para promover ante la Corte Constitucional de Colombia la promulgación de los autos 092 y 116 de 2008, por medio de los cuales se identificaron diez riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano; es decir, «diez factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina en el marco de la confrontación armada interna colombiana, que no son compartidos por los hombres, y que explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre las mujeres» (Auto 092, 2008)<sup>4</sup>. Por medio de la elucubración de una estrategia judicial, las organizaciones y movimientos feministas obligaron al Estado colombiano a tomar medidas ante el impacto desproporcionado de la violencia del conflicto armado sobre las mujeres.

Desde el punto de vista normativo, el país cuenta con un marco legal amplio que facilita las intervenciones y análisis de las violencias de género a través de distintas leyes<sup>5</sup>. Estas normas motivan a gestionar el conocimiento sobre las formas de violencia de género con mayor impacto en el país, como la violencia contra la mujer, la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes,

---

4. Algunos de los riesgos que identificó la Corte Constitucional son: la violencia, explotación o abuso sexual; la explotación o esclavización; el reclutamiento forzado de sus hijos e hijas; la persecución y la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico.

5. Por ejemplo: Ley 985 de 2005, Ley 1146 de 2007, Ley 1122 de 2007, Ley 1257 de 2008, Ley 1336 de 2009, Ley 1636 de 2013, Ley 1719 de 2014 y Ley 1761 de 2015.

la trata de personas, la violencia sexual en el marco del conflicto armado, las violencias por crímenes de ácido y los feminicidios, entre otras. La violencia sexual en Colombia ha sido documentada por instituciones estatales como el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML), el cual ha reportado tanto incrementos como el mantenimiento de la prevalencia de este tipo de violencia en la última década; así, por ejemplo, en 2014 esta presentó un aumento de más del 20%. Sin embargo, el derecho ha fallado a la hora de lograr estructurar la protección efectiva de las mujeres, pues solo se ha legislado como mecanismo reactivo y no como preventivo. Además, no se focaliza en políticas integrales para reparar las consecuencias de la violencia, lo cual da como resultado una invisibilización de los riesgos reales y potenciales que pueden sufrir las víctimas en el futuro. El mecanismo reactivo se hace a través del derecho cuando la víctima ya ha sido vulnerada; sin embargo, el aparato legal tampoco es lo suficientemente robusto como para atender el problema. De acuerdo con la Secretaría Distrital de la Mujer en Bogotá, una vida libre de violencias se constituye como un derecho; por lo tanto, la seguridad de la mujer debería considerarse como un bien público; de ahí la importancia de fomentar el diseño de políticas que garanticen la seguridad física de las mujeres.

El marco del conflicto armado que ha sufrido el país también tiene consecuencias para la vulnerabilidad a la violencia urbana por razón de género. Según la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas<sup>6</sup>, las principales ciudades de Colombia reciben un gran número de personas desplazadas; en 2017, por ejemplo, en Bogotá, se registran 527.444 personas desplazadas, de las cuales 263.613 son mujeres, 255.253 hombres, 6.701 personas que se identifican como LGBTI y 1.948 que no especifican su sexo. En este sentido, tras analizar los programas y esfuerzos gubernamentales en materia de construcción de paz, Arteaga Morales y Jaramillo Ruiz (2012: 280) revelaron que las víctimas del conflicto armado colombiano «son

---

6. Conforme al artículo 153 de la Ley 1448 de 2011, también conocida como Ley de víctimas, la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas «será el instrumento que garantizará al Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas una rápida y eficaz información nacional y regional sobre las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley, permitirá la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que ocasionaron y ocasionan el daño a las víctimas, evaluará la magnitud del problema, y permitirá al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptar las medidas para la atención inmediata, [así como] elaborar planes para la atención y reparación integral de las víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas».

atendidas por programas que muchas veces no distinguen su condición de víctimas de distintos tipos de violencias, y las iniciativas gubernamentales para su atención se enmarcan en un sistema de servicios asistenciales que el Estado imparte, sin atender el enfoque diferencial para la formulación y ejecución de programas y proyectos». También preocupa el caso de las mujeres desplazadas, quienes, de acuerdo con Dalmazzo (2010: 11), «están sujetas en sus zonas de origen a condiciones de mayor vulnerabilidad frente a delitos de violencia y re-victimización, y en muchos casos al dominio de actores del conflicto y bandas emergentes en los barrios periféricos de la ciudad donde intentan encontrar refugio».

En el contexto colombiano, la urbanización del conflicto armado exacerba la violencia contra las mujeres. No solo incrementa las barreras de acceso a espacios educativos, culturales y políticos, también aumenta la percepción de inseguridad. Las violaciones, manoseos y piropos ofensivos, entre otros actos de violencia, forman fronteras invisibles que limitan la movilidad de las mujeres en la ciudad (Montoya Ruiz, 2013). El

**En el contexto colombiano, la urbanización del conflicto armado exacerba la violencia contra las mujeres. No solo incrementa las barreras de acceso a espacios educativos, culturales y políticos, también aumenta la percepción de inseguridad.**

hecho de que Colombia esté experimentando una transición hacia una situación de posconflicto implica que toda una sociedad se está replanteando la noción de seguridad ciudadana: «La situación en Colombia tiene particulares expresiones exacerbadas por el conflicto armado y el paramilitarismo, que refuerzan las conductas de dominación hacia las mujeres, como botín de guerra» (Dalmazzo *et al.*, 2008: 6). Por consiguiente, el posconflicto se perfila como un reto adicional para la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Además, en el caso colombiano, el conflicto armado transforma el tejido social de las ciudades. En este caso, no solo se debe pensar en las mujeres como víctimas; Shana Tabak (2011) demuestra, por ejemplo, que las mujeres combatientes son las que enfrentan mayores dificultades en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración.

En Colombia, donde se implementan también proyectos de la Red Mujer y Hábitat de América Latina a fin de cumplir los derechos en el contexto del régimen internacional del desarrollo humano, hay un espectro amplio de la cooperación internacional con un enfoque de género proveniente de Europa –en particular de Noruega, Suecia y España, entre otros–. Además, existe gran presencia de programas para la equidad del género y la seguridad humana impulsados por agencias de Naciones Unidas –ONU Mujeres, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU-Habitat, el Centro

de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD, por sus siglas en inglés) o el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés)– y, en algunos, la ciudad de Bogotá es considerada como un laboratorio urbano (APC-Colombia, 2014). En materia de investigación, en Bogotá se está desarrollando el Índice de Violencia Urbana contra las Mujeres, una herramienta que proporcionará datos que van más allá de las estadísticas sobre violación sexual, para explorar formas de medición y datos cualitativos sobre el acoso sexual, los cambios culturales y los comportamientos positivos y negativos en relación con la violencia.

## La Red Mujer y Hábitat de América Latina

**En 1989 se formó la Red Mujer y Hábitat de América Latina como un esfuerzo transnacional para conseguir la seguridad y el derecho a la ciudad de las ciudadanas femeninas.**

En 1989, como ya se ha mencionado, se formó la Red Mujer y Hábitat de América Latina como un esfuerzo transnacional para conseguir la seguridad y el derecho a la ciudad de las ciudadanas femeninas. La Red se propone generar conocimiento desde una perspectiva

de género, incidir en el diseño e implementación de políticas y programas públicos con equidad de género, y contribuir a mejorar la calidad de vida de las mujeres (Red Mujer y Hábitat de América Latina, 2017). Así, desde su creación, la Red ha desarrollado una serie de campañas y programas regionales y locales que abordan la seguridad de las mujeres en las ciudades. Está constituida por más de 15 organizaciones provenientes de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay<sup>7</sup>, entre las que se encuentra la Asociación de Vivienda de Colombia (AVP). Como uno de sus ejes fundamentales, todas estas organizaciones trabajan por el desarrollo de conocimientos y acciones en relación con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en las ciudades (ibídem). La representante de la red para Colombia es la AVP, liderada por Marisol Dalmazzo y tiene su sede en Bogotá.

---

7. Véase el listado de instituciones miembros en: <http://www.redmujer.org.ar/instituciones.html> [Fecha de consulta: 27.11.2017].

En la tabla 1 se ofrece un listado de los proyectos implementados por la Red Mujer y Hábitat de América Latina para promover la seguridad de las mujeres en las ciudades. En este artículo se ha adoptado un método interpretativo e inductivo para analizar los documentos producidos durante estos proyectos, buscando identificar los principales actores, prioridades y recomendaciones vinculados a los proyectos. Más que analizar los proyectos de forma aislada, se examinan los principales procesos de institucionalización y transversalización del enfoque de género en los diferentes entes estatales. A partir del análisis de las iniciativas, se extraen algunas líneas de acción para avanzar hacia la incorporación de los derechos de las mujeres en la formulación de las políticas públicas. El conjunto de campañas, programas, publicaciones, boletines y documentos que se elaboraron para los proyectos de la Red Mujer y Hábitat son la fuente principal de este estudio.

**Tabla 1. Proyectos implementados por la Red Mujer y Hábitat de América Latina**

---

Proyecto «Colombia, Chile, El Salvador: un nuevo paso en la implementación de políticas contra la violencia, con actores policiales. Mujeres más seguras». Apoyado por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer (2013-2016).

---

Programa Regional «Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos», desarrollado en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, Perú y El Salvador. Apoyado por AECID (2006-2012).

---

Programa «Ciudades Inclusivas y Género». Apoyado por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer. Coordinado por Mujeres y Ciudades Internacional (WICI, por sus siglas en inglés) (2009-2012).

---

Programa Global «Ciudades Seguras para las Mujeres». Apoyado por ONU Mujeres, en sociedad con Comisión Huairou y WICI (2008-actualidad).

---

Proyecto «PARES: Iniciativa Regional para la Equidad de las Mujeres en el Empleo». Apoyado por la Unión Europea (2007-2009).

---

Proyecto «Indicadores Urbanos de Género». Apoyado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) (2000-2003).

---

Proyecto «Gobiernos Locales y Derechos de las Mujeres. Guía para los Gobiernos Locales». Apoyado por UNIFEM (1998-2000).

---

Fuente: Red Mujer y Hábitat de América Latina.

## **Líneas de acción para la adopción de políticas públicas con perspectiva de derechos de las mujeres**

### **a) El reconocimiento de la prolongación de la violencia**

De manera recurrente, la Red Mujer y Hábitat sitúa «en el territorio la expresión de los impactos diferenciales de la violencia hacia hombres y mujeres» (Dalmazzo *et al.*, 2008: 5). A través de sus programas, la red vincula la violencia de género a la seguridad ciudadana y rechaza las conceptualizaciones que circunscriben la violencia de género al ámbito privado: la violencia contra la mujer es «una prolongación de lo que ocurre en el espacio doméstico y que persiste debido a las desigualdades de poder entre hombres y mujeres» (ibídem: 6). El reconocimiento de la prolongación de la violencia en el espacio hace eco a algunas aproximaciones feministas a la geopolítica. Según Katherine Brickell (2012), localizar la violencia de género en el hogar crea una falsa noción de separabilidad. Para la autora, la vida doméstica constantemente interactúa y se entrelaza con el espacio público. Asimismo, Jennifer Hyndman (2004) sostiene que se debe examinar cómo las construcciones sociales del espacio replican estructuras de poder. Al redefinir los linderos de la seguridad, se expone la intersección entre los espacios y la política. El resultado es una visión más holística y completa de la violencia contra la mujer.

Al conjugar el conocimiento de la Red Mujer y Hábitat con las aproximaciones feministas a la geopolítica, se evidencia que la domesticación de los derechos de las mujeres en la formulación de la política pública parte de una concepción dicotómica entre lo público y lo privado. El problema es que la seguridad de las mujeres en las ciudades no se ciñe a esta división social de los espacios. La ficción de la violencia intrafamiliar como algo que ocurre en el hogar y que no incide en la seguridad de las mujeres en las ciudades se materializa como una obstrucción al análisis de los impactos diferenciales de la violencia en el territorio urbano. Para incorporar los derechos humanos a la política pública, se debe pensar en espacios fluidos, en los que los límites entre el hogar y la ciudad son débiles y porosos.

### **b) Los límites a la movilidad y autonomía de la mujer en la ciudad**

Una vez se concibe el hogar como parte de la ciudad surgen otras manifestaciones de violencia contra la mujer. La Red Mujer y Hábitat señala que «la percepción de inseguridad aparece con mayor frecuencia ligada a las mujeres que

a los varones, siendo una de las limitaciones fundamentales para su movilidad y autonomía» (Rainero y Rodigou, 2003: 4-5). En las ciudades se yerguen fronteras espaciales y temporales de género. Las mujeres se ven restringidas a ciertos horarios, rutas y recorridos. No se trata de una prohibición legal, sino que las limitaciones a su movilidad y autonomía se deben a una aglomeración de peligros y percepciones de inseguridad. El problema se agrava cuando se violenta a una mujer en los espacios y horarios «restringidos». En estos escenarios, los estereotipos culturales «les restan importancia a las violencias contra las mujeres en la sociedad o las culpabilizan por estos hechos» (Observatorio Ciudades, Violencia y Género, 2016). Es decir, la culpabilidad recae sobre las mujeres que no siguieron las recomendaciones de no rondar ciertos espacios o sobre aquellas que deciden salir en determinados horarios. Esta transferencia de responsabilidad se torna una de las mayores dificultades para la defensa de los derechos de las mujeres. Conscientes de esta problemática, en la campaña «A tu Lado: Mujeres más Seguras» –la cual hace parte del proyecto «Un nuevo paso en la implementación de políticas contra la violencia hacia las mujeres, con actores policiales. Mujeres más seguras»– la Red Mujer y Hábitat de América Latina (2016) «parte de la importancia de la prevención y atención de la violencia hacia las mujeres, considerando que todos los actores de la sociedad somos protagonistas». La campaña reconoce que para construir confianza es menester romper con los estereotipos. Así, por medio de una estrategia educativa, busca quebrar los imaginarios sociales que responsabilizan a las mujeres por la violencia contra ellas.

En esta línea de acción, en Bogotá se constató, tras visitar la Secretaría de la Mujer, que los funcionarios buscan emular prácticas exitosas provenientes de diferentes países. Están en permanente búsqueda para fomentar «la gestión del conocimiento mediante alianzas estratégicas»<sup>8</sup>. De entre los programas implementados, cabe destacar el de SAFETIPIN, promovido por la empresa India ALS (Active Learning Solutions), que consta de «una aplicación de seguridad móvil gratuita, basada en mapas, que tiene por objetivo hacer de las ciudades sitios más seguros para las mujeres» (Secretaría Distrital de la Mujer, 2016). Como resultados, se evaluaron 17.708 puntos en la ciudad de Bogotá, entre las 18h y las 23h; la georreferenciación generada arrojó resultados desfavorables que confirman la poca apropiación que tienen las mujeres sobre los espacios públicos de noche. Lo anterior claramente limita sus derechos como ciudadanas y afecta su seguridad y calidad de vida (ibídem, 2016).

---

8. Entrevista personal con Ximena Guzmán, asesora de la Secretaría Distrital de la Mujer, realizada en Bogotá, el 3 de abril de 2017.

### c) Las mujeres como formuladoras de políticas públicas

«Como bien público, la seguridad ciudadana requiere una apropiación y construcción colectiva, es decir, una coproducción» (ONU-Habitat, 2008: 18). Esta idea conlleva al concepto de corresponsabilidad o coproducción, mediante el cual las instituciones del Estado pueden comprometer de manera efectiva a las mujeres en beneficio de su gestión. Por tanto, «la contractualización de iniciativas de gestión (antes que nada, dentro del propio Estado en sus múltiples agencias y niveles verticales y horizontales de integración) permite superar el riesgo de que la seguridad sea tarea de todos y responsabilidad de nadie» (Huerta Benites, 2014: 2-3). Dalmazzo (2010: 10) sostiene que las políticas públicas pueden coadyuvar a solucionar la problemática de la violencia de género, pero para ello será necesario «avanzar en una intersección de temas tales como el derecho a la ciudad, los derechos ciudadanos y los derechos de las mujeres a vivir y disfrutar las ciudades». Por esta razón, el propósito del Programa «Ciudades Seguras para las Mujeres» de ONU Mujeres y la Red Mujer y Hábitat resalta la importancia de «avanzar en la comprensión, definición y transformación de las condiciones que impiden a las mujeres gozar del derecho a vivir y convivir en una ciudad segura» (ibídem).

Ante lo expuesto, es posible dirimir que la participación de las mujeres en la formulación de las políticas públicas es fundamental para la garantía de sus derechos humanos. La apropiación y construcción colectiva no puede darse cuando las mujeres permanecen al margen de la elaboración de las políticas públicas. Por consiguiente, la seguridad de las mujeres está entrelazada con su reconocimiento como actrices políticas y tomadoras de decisiones (Schofield y Goodwin, 2005). Así, por ejemplo, en Bogotá se llevan a cabo actividades de la red para la capacitación de un grupo de mujeres líderes, en conjunto con la Subsecretaría de la Mujer, Géneros y Diversidad Sexual. Como resultado de esta capacitación, las mujeres se involucraron en los procesos de discusión del «Plan de Desarrollo Distrital» y el «Plan de Desarrollo de la Localidad de Suba» y lograron que se incorporara a estos planes el tema de violencia hacia las mujeres.

### d) Aprendizaje y evaluación de las políticas públicas

Para avanzar en los derechos de las mujeres, es necesario conocer el contexto. El aprendizaje surge a medida que los formuladores de políticas públicas van adquiriendo mayor conocimiento relacionado con información estadística y análisis sobre las condiciones que permiten que la mujer sea considerada vulnerable en la ciudad (Red Mujer y Hábitat de América Latina, 2010). Entender los

factores de amenaza y riesgo, así como los efectos de las iniciativas para solucionar esta problemática, permite extraer lecciones para la consolidación de nuevas estrategias. Como señala Frühling (2012), se requiere conocer información que dé cuenta de los resultados de las políticas implementadas. Para esto, es necesario incentivar análisis de seguimiento y evaluación de los proyectos y programas ejecutados (ibídem, 2012).

ONU-Habitat (2008: 18) insiste en la importancia de crear instrumentos de «prospectiva y de orientación de las capacidades institucionales y sociales para responder a las dinámicas cambiantes de una problemática determinada». Como punto de partida, debe reconocerse que las formulaciones de políticas públicas para avanzar en los derechos de las mujeres no siempre son generalizables o uniformes. Como lo evidencian Toni Schofield y Susan Goodwin (2005), las políticas con perspectiva de género están sumergidas en prácticas institucionales de división del trabajo, relaciones de poder y autoridad, relaciones emocionales y representaciones simbólicas. El contexto institucional produce oportunidades y barreras para el avance de la igualdad de género. Por lo tanto, la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos no debe pensarse como una fórmula única.

#### e) La descentralización de la política pública

ONU-Habitat (2008: 30-31) afirma que «la evidencia, por su parte, está mostrando que los gobiernos locales son los más idóneos para implementar políticas de prevención y control de la violencia y la criminalidad, por su proximidad y relación directa con la población y sus problemáticas, en beneficio último de los ciudadanos». La descentralización es clave para que se den avances en la implementación de programas a nivel local y se logre garantizar la seguridad en el ámbito urbano. Nadie conoce mejor sus problemáticas que los ciudadanos que coexisten en los espacios urbanos.

En cuanto a la recepción de los programas internacionales, cabe preguntarse ¿quiénes son los actores clave? Por lo general, son las autoridades locales de la ciudad las receptoras de conocimiento. La Red Mujer y Hábitat de América Latina (2010) centra sus programas en la Policía Nacional, principal ente apoderado de brindar y garantizar seguridad a los ciudadanos; la Fiscalía General de la Nación, como ente que investiga y acusa los delitos de los presuntos infractores ante el juez competente; el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, dependencia delegada para prestar apoyo técnico y científico a la administración de justicia; los servicios de salud, puesto que muchas de las acciones que tienen que ver con salud pública se tienen que remontar

a acciones fundamentalmente de prevención y, finalmente, en los ciudadanos como representantes de la sociedad y responsables de evidenciar las fallas que afectan el sistema. Como afirma Lisa Gómez (2011: 16) de la Red Mujer y Hábitat, «la institucionalización es una estrategia para la consecución de una gestión pública que promueva en todas sus instancias el respeto a los derechos de las mujeres». Como ejemplo de la transferencia de conocimiento hacia la Policía, «la Policía Nacional, en cumplimiento de la Ley 1257 de 2008, por intermedio de la Dirección de Seguridad Ciudadana, solicitó en 2010, asesoramiento a AVP-Red Mujer y Hábitat, para la elaboración de un protocolo de atención a mujeres víctimas de violencia» (Observatorio Ciudades, Violencia y Género, 2016: 4).

Por último, no debe pensarse en las instituciones como entes aislados. Las labores de la Policía y la Fiscalía se superponen a las labores médicas y viceversa. Por ejemplo, un grupo de investigadores de la Universidad del Valle y la Universidad Libre, en alianza con el Observatorio de Violencia Intrafamiliar en Colombia, encontró que las víctimas de violencia sexual no acuden a los hospitales por temor de ser juzgadas. Asimismo, durante las labores médicas no se respeta el protocolo para asegurar la preservación de las pruebas que pueden servir para enjuiciar al victimario (Moreno *et al.*, 2013).

## f) Transferencia de conocimiento

La noción de transferencia de conocimiento busca analizar el proceso mediante el cual el conocimiento y las ideas de un sistema político logran traspasarse a otro sistema para el desarrollo de «políticas, disposiciones administrativas, instituciones e ideas» (Dolowitz y Marsh, 2000: 5). De manera similar, la noción de lecciones aprendidas pretende indagar «bajo qué circunstancias y hasta qué punto puede un programa que resulta efectivo en un lugar transferirse a otro» (Rose, 1991: 3).

A partir de las experiencias de la Red Mujer y Hábitat de América Latina, es posible dirimir que la transferencia de conocimiento ocurre a través de la implementación de programas, asesoría, ayuda técnica y financiera o construcción de capacidades y, como se ha evidenciado en Colombia, también a través de la inclusión de las autoridades locales en redes mediante las cuales se da la promoción de nuevas ideas (Observatorio Ciudades, Violencia y Género, 2016). Como ejemplo de la transferencia de conocimiento que engloba distintos esfuerzos, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) «ha respondido mediante diversas acciones de apoyo financiero y de promoción del conocimiento, destinadas a mejorar la calidad de las políticas públicas. Una de estas es la promoción del conocimiento y capaci-

dad a través de la creación de una Red de Seguridad Ciudadana que lleva a cabo «Diálogos Regionales de Políticas» (Frühling, 2012: 4). El BID también implementa observatorios de seguridad ciudadana y contribuye al conocimiento a través de las publicaciones que realiza. Como la transferencia de conocimiento implica copiar o emular buenas prácticas provenientes de otros lugares en los que estos programas han sido exitosos, en el informe «Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todos y todas» del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) se examina cómo se dio la colaboración entre el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y el Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur de Argentina (CISCSA) en el proyecto «América Latina: Ciudades más Seguras».

En el caso de ONU-Habitat, la transferencia apunta a la generación de observatorios, atención a víctimas, consolidación de procesos de reinserción y consolidación de redes de ciudades seguras (ONU-Habitat, 2008: 17), de las cuales ha sido protagonista Bogotá. Todo lo anterior, en aras de posicionar el enfoque integral de derechos humanos como eje cardinal para la construcción de paz y seguridad ciudadanas.

**Los derechos de las mujeres no pueden permanecer como un horizonte normativo inalcanzable. Se necesita un diagnóstico claro de las principales barreras que impiden su materialización.**

## Conclusión

La dificultad de implementar el respeto a los derechos de las mujeres en las políticas públicas requiere un análisis más profundo. Los derechos de las mujeres no pueden permanecer como un horizonte normativo inalcanzable. Se necesita un diagnóstico claro de las principales barreras que impiden su materialización. La debilidad en los procesos de implementación de los derechos de las mujeres atenta contra el espíritu de las normas internacionales.

Este artículo presenta, en este sentido, las principales líneas de acción de los esfuerzos de la Red de Mujeres y Hábitat de América Latina para la formulación de políticas públicas que incorporen los derechos de las mujeres. Más que una enumeración detallada, al contrastar las experiencias de la Red con la literatura feminista, se han trazado posibles alternativas para lograr garantizar los derechos de las mujeres a vivir en ciudades seguras. Estas líneas no son exhaustivas; sin embargo, mediante la vinculación de los derechos de las mujeres a nociones de separabilidad, movilidad, autonomía e interseccionalidad, se brinda una aproximación crítica a la formulación de políticas públicas

con enfoque de género. En la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, se debe insistir en que los derechos de las mujeres son derechos humanos. La seguridad de las mujeres en las ciudades depende de este reconocimiento.

## Referencias bibliográficas

- Arteaga Morales, Blanca I. y Jaramillo Ruiz, Felipe. 2012. «Aproximaciones al análisis de los programas estatales en construcción de paz dirigidos a víctimas», en: VVAA. *Víctimas: miradas para la construcción de paz*. Bogotá: Observatorio de Construcción de Paz de la Universidad la Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2012, p. 253-279 (en línea) [Fecha de consulta: 11.08.2017] <http://titan.utadeo.edu.co/comunidad/paz/images/stories/documentos/Serie2.pdf>
- APC-Colombia - Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional*. Bogotá: APC, 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 01.09.2017] [http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=71031&name=Manual\\_de\\_acceso\\_a\\_Cooperacion\\_Internacional.pdf&prefijo=file](http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=71031&name=Manual_de_acceso_a_Cooperacion_Internacional.pdf&prefijo=file)
- Branch, Kathryn. «Are women worth as much as men: Inequalities, gender roles, and public policy». *Duke Journal of Gender Law & Policy*, n.º 1 (1994), p. 119-158.
- Brickell, Katherine. «Geopolitics of Home». *Geography Compass*, vol. 6, n.º 10 (2012), p. 575-588.
- Céspedes-Báez, Lina. «Conflicto armado colombiano y feminismo radical criollo: una aproximación preliminar a las lecciones aprendidas». *Debates: aristas del conflicto armado colombiano*, n.º 20 (2014), p. 125-140.
- Céspedes-Báez, Lina; Chaparro González, Nina y Estefan Vargas, Soraya. «Metodologías en el estudio de la violencia sexual en el marco del conflicto armado colombiano». *Colombia Internacional*, n.º 80 (2014), p. 19-56.
- Charlesworth, Hilary. 2011. «Talking to ourselves? Feminist scholarship in international law», en: Kuovo, Sari y Pearson, Zoe. *Feminist Perspectives on Contemporary International Law: Between Resistance and Compliance?* Oxford y Portland, Or.: Hart Publishing, 2011, p. 17-32.
- Collins, Patricia Hill. *Black feminist thought: Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*. Nueva York y Londres: Routledge, 2000.
- Crenshaw, Kimberlé. «Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics». *University of Chicago Legal Forum*, n.º 1 (1989), p. 139-167.

- Dalmazzo, Marisol; Cardona, Lucy y Pérez, Bernardo. *Bogotá sin violencia hacia las mujeres: un desafío posible*. Bogotá : ONU-Hábitat Programa Ciudades más Seguras, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y Secretaría Distrital de Gobierno, 2010 (en línea) [Fecha de consulta: 12.08.2017] <http://www.asocapitales.co/documentos/167.pdf>
- Dalmazzo, Marisol; Serrano, Nicolás y Cardona, Lucy. *Programa Regional Ciudades Seguras: Violencia contra las Mujeres y Política Pública*. Documento de avances y resultados. Bogotá: Red Nacional de Mujeres, IASE, Red Mujer y Hábitat de América Latina, AVP, 2008.
- Dolowitz, David y Marsh, David. «Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making». *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, n.º 13 (2000), p. 5-24.
- Engle, Karen. International Human Rights and Feminism: When Discourses Meet. *Michigan Journal of International Law*, n.º 13 (1992), p. 517-610.
- Engle Merry, Sally. *Human rights and gender violence: Translating international law into local justice*. Chicago: The Chicago University Press, 2006.
- Frühling, Hugo. «La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe». *Documento para discusión*, n.º IDB-DP-245. Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre de 2012 (en línea) <https://publications.iadb.org/handle/11319/5688>
- Galey, Margaret E. «International Enforcement of Women's Rights». *Human Rights Quarterly*, vol. 6, n.º 4 (1984), p. 463-490.
- Gómez, Lisa C. «La institucionalización de la política pública de mujer y equidad de género», en: Dalmazzo, Marisol (comp.). *Violencias basadas en género y ciudadanía de las mujeres*. Bogotá: AVP-Asociación de Vivienda, Red Mujer y Hábitat de América Latina, 2011, p. 13-33.
- Halley, Janet; Kotiswaran, Prabha; Shamir, Hila y Thomas, Chantal. «From the international to the local in feminist legal responses to rape, prostitution/sex work, and sex trafficking». *Harvard Journal of Law & Gender*, n.º 28 (2006), p. 335-423.
- Hudson, Valerie; Bonnie, Ballif-Spanvill; Caprioli, Mary y Emmet, Chad. *Sex and World Peace*. Nueva York: Columbia University Press, 2012.
- Huertas Benites, Francisco. «Notas sobre la seguridad ciudadana». *Temas para el desarrollo*, n.º 26 (2014), p. 1-14 (en línea) [Fecha de consulta: 04.10.2017] <http://www.ice.edu.pe/doc/publicaciones/TemasDeDesarrollo/26-2014-06-NotasSobreSeguridadCiudadana-IEE.pdf>
- Hyndman, Jennifer. «Mind the gap: bridging feminist and political geography through geopolitics». *Political Geography*, n.º 23 (2004), p. 307-322.
- Jaramillo Ruiz, Felipe y Céspedes-Báez, Lina. «Peace without women does not go! Women's struggle for inclusion in Colombia's peace process with the FARC». *Colombia Internacional*, en prensa.

- Jaramillo Ruiz, Felipe y Erazo, Aana C. «Gender Equality as a General Interest of a Pluralistic Society: An Analysis of Constitutional Precedent in Colombia». *Bulletin Latin American Research*, n.º 35 (2016), p. 178-190. doi:10.1111/clar.12370
- Montoya Ruiz, Ana. «Seguridad humana para las mujeres en las ciudades: reflexiones para políticas públicas urbanas con enfoque de género». *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 15, n.º 1 (2013), p. 115-137.
- Moreno, Sandra P.; Barreto, Martha R.; Sanabria, Pablo A.; González, Luis A. y Pinzón, Adriana. «Evaluación de la atención a víctimas de la violencia sexual: experiencia en tres hospitales de Bogotá». *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, vol. 31, n.º 2 (2013), p. 195-200.
- Naciones Unidas. *Los derechos de la mujer son derechos humanos*. Nueva York: Publicaciones de Naciones Unidas, 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 04.10.2017] [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-2\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-2_SP.pdf)
- Observatorio Ciudades, Violencia y Género. «Aprendizajes logros y desafíos en torno al proyecto Mujeres Más Seguras». *Boletín*, n.º 5 (2016) (en línea) [Fecha de consulta: 12.08.2017] <http://www.ciudadesygenero.org/docs/BoletinNo5.pdf>
- OHCHR-Officer of the High Commissioner for Human Rights. *Violencia Contra la Mujer*. CEDAW Recomendación General N° 19 (General comments). 29 de enero de 1992 (en línea) [Fecha de consulta: 11.08.2017] [http://www.ipu.org/splz-e/cuenca10/cedaw\\_19.pdf](http://www.ipu.org/splz-e/cuenca10/cedaw_19.pdf)
- Oloka-Onyango, Joseph y Tamale, Sylvia. «The personal is political, or why women's rights are indeed human rights». *Human Rights Quarterly*, vol. 17, n.º 4 (1995), p. 691-731.
- ONU-Habitat. *Programa Ciudades más Seguras. Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá. Primeros resultados*. Bogotá: ONU-Habitat, Ajuntament de Barcelona, Corporación Nuevo Arco Iris, Alcaldía Mayor de Bogotá et al., 2008.
- Otto, Dianne. «Power and Danger: Feminist engagement with international law through the UN Security Council». *The Australian Feminist Law Journal*, vol. 32 (2010), p. 97-121.
- Otto, Dianne. «International human rights law: towards rethinking sex/gender dualism and asymmetry», en: Davies, Margaret y Munro, Vanessa (eds.). *A research companion to feminist legal theory*. Nueva York (NY): Routledge, 2016, p. 197-216.
- Prügl, Elisabeth. «Diversity management and gender mainstreaming as technologies of government». *Politics & Gender*, vol. 7, n.º 1 (2011), p. 71-89.
- Rainero, Liliana y Rodigou, Maite. *Indicadores Urbanos de Género. Instrumentos para la gobernabilidad urbana*. Córdoba: CISCOSA-Coordinación de la Red Mujer y Hábitat de Latinoamérica, 2003.

- Red Mujer y Hábitat de América Latina. «Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todos y todas». AECID, UNIFEM y Zonta International, 2010 (en línea) [Fecha de consulta: 12.08.2017] [http://www.redmujer.org.ar/articulos/art\\_32.pdf](http://www.redmujer.org.ar/articulos/art_32.pdf)
- Red Mujer y Hábitat de América Latina. «Campaña Regional a tu lado». 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 01.09.2017] [http://www.redmujer.org.ar/a\\_tu\\_lado\\_campania.html](http://www.redmujer.org.ar/a_tu_lado_campania.html)
- Red Mujer y Hábitat de América Latina. «Presentación». 2017 (en línea) [Fecha de consulta: 01.09.2017] [http://www.redmujer.org.ar/noticias/Brochure%20RedMyH\\_esp.pdf](http://www.redmujer.org.ar/noticias/Brochure%20RedMyH_esp.pdf)
- Rosem, Richard. «What is lesson drawing?». *Journal of Public Policy*, vol. 11, n.º 1 (1991), p. 3-30.
- Schafer, Mark y Crichlow, Scott. *Groupthink versus High-Quality Decision Making in International Relations*. New York: Columbia University Press, 2010.
- Schofield, Toni y Goodwin, Susane. «Gender Politics and Public Policy Making: Prospects for Advancing Gender Equality». *Policy and Society*, vol. 24, n.º 4 (2005), p. 25-44.
- Secretaría Distrital de la Mujer. «SAFETIPIN. El derecho de las mujeres al disfrute de la seguridad y la noche. Evaluaciones en materia de seguridad». *Boletín Mujer-es en cifras*, n.º 8. Bogotá : Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 01.09.2017] <http://omeg.sdmujer.gov.co/OMEG/historico-de-noticias/123-boletin-mujer-es-en-cifras-8-el-derecho-de-las-mujeres-al-disfrute-de-la-ciudad-y-la-noche-evaluaciones-en-materia-de-seguridad>
- Tabak, Shana. «False dichotomies of transitional justice: Gender, conflict and combatants in Colombia». *International Law and Politics*, n.º 44 (2011), p. 103-163.
- True, Jacqui. «Mainstreaming gender in global public policy». *International Feminist Journal of Politics*, vol. 5, n.º 3 (2003), p. 368-396.
- Watson, Joy. «So what does gender planning mean to policy makers?». *Agenda, Empowering Women for Gender Equity*, n.º 4 (1999), p. 32-37.
- Wills Obregón, María E. *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia, 1970-2000*. Bogotá: Norma, 2007.
- Zwingel, Susanne. *Translating International Women's Rights: The CEDAW Convention in Context*. London: Palgrave Macmillan, 2016.

# La cultura pasa por aquí



arce

ASOCIACIÓN  
DE **REVISTAS  
CULTURALES**  
DE ESPAÑA

C/ Orfila, 3 - 2º Izquierda. 28010 Madrid | Tel.: 91 308 60 66 | Fax: 91 310 55 07 | E-mail: info@arce.es | www.arce.es

[www.revistasculturales.com](http://www.revistasculturales.com) | [www.quioscocultural.com](http://www.quioscocultural.com)



App «ARCE» disponible para iPhone/iPad y dispositivos Android

# Poner el foco en los hombres para eliminar la violencia contra las mujeres

## Focusing on men to eliminate violence against women

**Cristina Oddone**

Socióloga, Violence against Women Division, Consejo de Europa (Estrasburgo)  
*cristina.oddone@gmail.com*

**Resumen:** La evolución de la definición de la «violencia contra las mujeres» en el marco legal internacional de los derechos humanos ha ido prestando progresivamente atención a la discriminación de género contra la mujer fruto de las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres. En este contexto, recientemente se ha puesto cada vez más el foco sobre la responsabilidad de los hombres. Este artículo intenta reconstruir el proceso del reconocimiento del papel activo de los hombres como perpetradores de la violencia contra las mujeres y el papel de la violencia en la construcción social de las masculinidades. Los estudios sobre masculinidades profeministas, las experiencias prácticas con hombres a fin de prevenir la violencia contra las mujeres, junto con una investigación cualitativa sobre los perpetradores, muestran la posibilidad de un cambio social, aunque también destacan la necesidad de una transformación estructural radical en la construcción cultural de los géneros para prevenir esta grave violación de los derechos humanos de las mujeres.

**Palabras clave:** derechos humanos, violencia contra la mujer, masculinidades, perpetradores, etnografía

**Abstract:** *The evolution of the definition of "violence against women" in international human rights law has increasingly focussed on gender-based discrimination against women as the result of structural inequalities between men and women. In this context, increasing attention has been paid to male responsibility in recent years. This paper attempts to reconstruct the process of recognising men's active role as perpetrators of violence against women and the role of violence in the social construction of masculinities. Pro-feminist studies on masculinities, the experiences of practical interventions with men in order to prevent violence against women, along with the results of qualitative research on its perpetrators, show the possibility for social change, but at the same time highlight the need for a radical structural transformation in the cultural construction of genders in order to prevent this serious violation of women's rights.*

**Key words:** *human rights, violence against women, masculinities, perpetrators, ethnography*

*Aunque en el momento de la publicación de este artículo la autora trabaja para la Violence against Women Division del Consejo de Europa, las ideas presentadas en este trabajo son responsabilidad exclusiva de la autora.*

## La violencia contra las mujeres en el marco legal internacional de los derechos humanos

Desde que la violencia contra las mujeres en el ámbito de las relaciones de pareja empezó a ganar visibilidad, este fenómeno ha sido definido de diferentes maneras, con algunos matices que varían en función del idioma, la cultura y las políticas de cada país. A partir del término «violencia familiar» –que es neutral en cuanto a género (*gender-neutral*)– se empezó a hablar, sucesivamente, de «violencia contra las mujeres» y de «violencia de género», hasta llegar a las expresiones «violencia masculina» o «violencia machista», términos más habituales en España que en otros países europeos<sup>1</sup>. La evolución lingüística de la expresión se corresponde con las transformaciones conceptuales que ha experimentado el fenómeno: progresivamente, se ha ido buscando un término capaz de plasmar las desigualdades en las relaciones de poder dentro de la estructura social, ya que se trata de una forma de violencia perpetrada mayoritariamente por los hombres en contra de las mujeres.

La cuestión de la violencia contra las mujeres llegó tarde en la agenda de los movimientos internacionales de lucha por los derechos de las mujeres, ya que se distanciaba de los temas clásicos del feminismo como el sufragio, la igualdad y la discriminación. Fue a través de las campañas transnacionales impulsadas por el movimiento feminista como este tema emergió a nivel global como un terreno de batalla decisivo. Desde los años setenta del siglo pasado, el movimiento global de mujeres ha luchado para que este tipo de violencia fuera entendida como una grave violación de los derechos humanos de las mujeres y como violencia «de género». En los años ochenta, la cuestión logró entrar en la agenda de Naciones Unidas; y en los noventa, llegó a ser una de las principales preocupaciones en el ámbito de los derechos humanos a nivel internacional (Keck y Sikkink, 1998). Junto con los movimientos feministas, varias convenciones y resoluciones de organismos internacionales para los derechos humanos han contribuido a un cambio cultural en la definición de la «violencia contra las mujeres».

---

1. Estos términos comenzaron a utilizarse en España a raíz de las directrices nacionales sobre comunicación en materia de violencia, como resultado de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, así como de los sucesivos planes nacionales contra la violencia. España fue el primer país europeo en diseñar una ley orgánica para proteger a las mujeres y ha sido precursor en muchos aspectos en este ámbito.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), adoptada en 1979, definió por primera vez las formas de discriminación que afectan a las mujeres, aunque sin llegar a mencionar aún la violencia de manera explícita. Este vacío fue subsanado por el Comité de la CEDAW que, a partir de los años ochenta, empezó a elaborar una recomendación específica sobre el tema: la Recomendación General n.º 19, de 1992, en la que, por primera vez, se nombró explícitamente la violencia contra las mujeres y se definió como «violencia de género» (*gender-based violence*), es decir, una violencia que encuentra su origen en las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres<sup>2</sup>. La misma conceptualización de la categoría de «violencia contra las mujeres» representa un importante resultado; antes de eso, existían distintas luchas y campañas sobre prácticas específicas: en Europa y Estados Unidos contra la violación y la violencia doméstica; en África sobre mutilaciones genitales femeninas; en Europa y Asia contra la esclavitud sexual; en América Latina sobre tortura y violación de las presas políticas. La definición de «violencia contra las mujeres» logró finalmente constituir un marco único y reconocer todas estas prácticas como expresión de un mismo fenómeno general (Keck y Sikkink, 1998). El año siguiente, en 1993, la Recomendación General n.º 19 fue recogida por Naciones Unidas en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, en la que se reconoció la responsabilidad del Estado a la hora de prevenir y criminalizar la violencia contra las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado. El énfasis en la dimensión privada es fundamental, ya que las mujeres, por cuestiones de género, están mayormente expuestas a la violencia en este contexto. Según se expresa en el preámbulo, la violencia contra la mujer constituye «un obstáculo para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz (...) una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (...) [y] un impedimento para que las mujeres gocen de dichos derechos y libertades». En ese mismo año, la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (también conocida como la Convención de Belém do Pará). Después de una larga serie de reuniones de Naciones Unidas –México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985), Viena (1993), El Cairo (1994)– la violencia contra las mujeres fue el principal punto de atención del documento final en el encuentro de Beijing

---

2. 25 años después, el 14 julio 2017, esta RG es actualizada y ampliada por la Recomendación General n.º 35. Para más información, véase: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/GR35.aspx>

(1995). La definición de este tipo de violencia fue incluida en la conclusiva Declaración y Plataforma de Acción de Beijing: «La violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que han conducido a la dominación de la mujer por el hombre, la discriminación contra la mujer y la interposición de obstáculos contra su pleno desarrollo».

Algunos casos llevados ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) han sentado jurisprudencia en materia de violencia contra la mujer, entre ellos el caso *Opuz contra Turquía* (2009), que ha sido fundamental para reconocer esa violencia como una forma de discriminación de género bajo la responsabilidad del Estado, según el principio de la «diligencia debida». Otros casos como el de *Valiulienė contra Lituania* (2013) y el de *M. y M. contra Croacia* (2015) permitieron analizar, respectivamente, las formas de la violencia psicológica y cómo la violencia afecta a la integridad y los derechos de una menor (De Vido, 2016). A partir de la jurisprudencia del TEDH en materia de violencia, el Convenio de Estambul<sup>3</sup>, adoptado en 2011 y que entró en vigor en 2014, ha sido capaz de codificar las definiciones de violencia recogidas en las anteriores convenciones y resoluciones internacionales. Así, en dicho convenio, la violencia contra las mujeres incluye «todos los actos de violencia basados en el género», donde el término «género» hace referencia a «los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente construidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres o de hombres» (art. 3). El convenio del Consejo de Europa aborda este tipo de violencia como una violencia dirigida contra una mujer «porque es una mujer». El énfasis en la dimensión cultural, social y política de la construcción de los roles de género ayuda a comprender cómo estos elementos contribuyen a establecer las condiciones para que se produzca la violencia de los hombres contra las mujeres. A diferencia de las anteriores, esta definición de violencia contra las mujeres refleja la comprensión de la violencia como producto de la opresión patriarcal y como un obstáculo a la igualdad de género (Chouldry, 2016).

En 2006 la Secretaría General de las Naciones Unidas invitó a involucrar a los hombres en la lucha contra la violencia contra las mujeres y a abordar la dimensión cultural que determina este fenómeno<sup>4</sup>. En 2011 el Parlamento Europeo, a

---

3. Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, de 2011.

4. «Existe también la necesidad de involucrar a los hombres de manera más efectiva en el trabajo de prevenir y eliminar dicha violencia, así como de abordar los estereotipos y actitudes que perpetúan la violencia de los hombres contra las mujeres» (United Nations, 2006: 2).

través de una resolución sobre las prioridades y la definición de un nuevo marco político europeo en materia de violencia contra las mujeres, reiteró la necesidad de trabajar con los agresores con el objetivo de responsabilizarlos de sus comportamientos (Resolución del Parlamento Europeo 2010/2209 INI). También desde 2011, el Convenio de Estambul invita a implementar programas preventivos de intervención y tratamiento para que los hombres autores de violencia «adopten un comportamiento no violento en las relaciones interpersonales, para prevenir nuevas violencias y cambiar los esquemas de comportamientos violentos» (Convenio de Estambul, art. 16).

## La violencia contra las mujeres: un problema de hombres

La violencia contra las mujeres está difundida en todos los países y a través de todas las clases sociales (García Moreno *et al.*, 2005; FRA, 2014). En la práctica se concreta de muchas formas: en los ataques a su autoestima, en las limitaciones en sus relaciones con amigos y familiares, en el control de sus actividades, en golpes, empujones y agresiones físicas de varios tipos, hasta llegar al homicidio. Con respecto a la violencia en relaciones de pareja, las violencias verbal, psicológica, física, económica y sexual se entrelazan y sobreponen continuamente, con el objetivo, por parte de los maltratadores, de ejercer poder y control sobre la otra persona. A lo largo de los últimos 50 años varias prácticas de intervención y medidas legislativas han trabajado sobre los autores de la violencia: por un lado, evidenciando el *continuum* de la violencia<sup>5</sup>, criminalizando los actos puntuales y enjuiciando a los autores de la violencia; por el otro, induciendo a los hombres a cambiar, a poner fin a su comportamiento violento y a construir su identidad de otra manera<sup>6</sup>.

- 
5. La criminóloga italiana Tamar Pitch (2008) habla de «*continuum* de la violencia masculina contra la mujer» para enfatizar la relación directa entre actos violentos de diferente gravedad. Originariamente el concepto de *violence continuum* fue ideado por Scheper-Hughes y Bourgois (2004) con la intención de visibilizar la relación entre agresiones puntuales –aparentemente espectaculares– y la violencia estructural –las formas ordinarias de violencia pasan desapercibidas en las rutinas cotidianas, incorporadas en nuestro habitus, y a menudo no están consideradas como formas de desviación–. En ese sentido, la dominación masculina se expresa a través de un *continuum* de formas de violencia, que van desde la vigilancia hasta la violencia (Vandello y Cohen, 2008).
6. Cabe hacer algunas aclaraciones: en primer lugar, en este artículo se omiten las referencias a las medidas penales, así como a los programas obligatorios para autores de violencia, ya que el texto se

Varios estudios enfatizan la relación histórica, social y cultural entre violencia y masculinidad (Mead, 2009 [1935]; Ehrenreich, 1997; Girard, 1980 [1972]; Gilmore, 1990; Connell, 1996 [1995], 2011 [2002] y 2013; Kimmel, 1993, 2011 y 2013; Ciccone, 2009; Bellassai, 2011). La masculinidad violenta se produce a nivel de discurso, se incorpora en los gestos y las actitudes, y se «performa» sin interrupción (Borghini, 2012; Butler, 2013 [1990]). Ser capaz de ejercer violencia es para los hombres un «recurso social» (Connell, 2011 [2002]: 37) y un «elemento virilizante» en el proceso de construcción de la identidad de género masculina (Bellassai, 2011: 54). En mayor medida que las mujeres, los hombres están preparados a considerar que la violencia forme parte de su vida: la conocen desde la infancia –no solo como autores sino también como víctimas u objetos de agresiones–, están acostumbrados a utilizar la violencia en sus interacciones cotidianas y, al contrario que el género femenino, a no ser sancionados por estos comportamientos.

**A lo largo de los últimos 50 años varias prácticas de intervención y medidas legislativas han trabajado sobre los perpetradores: criminalizando los actos puntuales y enjuiciando a los autores de la violencia; e induciendo a los hombres a construir su identidad de otra manera**

aunque muchos hombres rechacen el uso de la violencia, aunque para muchos de ellos la violencia no sea nunca la primera opción, el género masculino parece haberse construido históricamente a través de una estrecha relación con el dominio, la imposición y el uso de la fuerza. Cuando los hombres cometen acciones violentas, en la mayoría de casos estas acciones pueden enmarcarse en ideologías o prácticas de género comunes, alimentadas en las interacciones cotidianas y consideradas modelos hegemónicos en nuestra sociedad (Connell, 2013). De manera progresiva, la normativa internacional ha hecho hincapié en la importancia de responsabilizar a los hombres e invitarlos a reconocer sus comportamientos violentos, animando a los estados a intervenir en esa dirección. Desde los estudios sobre masculinidad, pasando por la experiencia de los servicios para

La violencia de los hombres es considerada un hecho «natural», hasta el punto de que, en muchos casos, cuando se describen agresiones cometidas por hombres, el elemento de género desaparece (Kimmel, 2011).

En este artículo se intentará pensar en la violencia contra las mujeres como «un problema de hombres»:

---

focaliza específicamente en experiencias de libre asistencia orientadas al cambio cultural; en segundo lugar, las experiencias citadas se refieren a hombres en relaciones de pareja heterosexuales; y, en tercer lugar, en este artículo la definición «hombres autores de violencia» se refiere exclusivamente a hombres que ejercen violencia doméstica.

el tratamiento de los hombres autores de violencia de género, hasta llegar a la experiencia directa de los maltratadores, la compleja relación entre masculinidad y violencia se presenta como uno de los núcleos fundamentales a tratar para desarrollar políticas de prevención que vean a los hombres como protagonistas, para garantizar a todas las mujeres una vida libre de violencia.

## **De las víctimas a los autores: aportes conceptuales de los estudios sobre masculinidad(es)**

En el Reino Unido y Estados Unidos el *battered women movement* o movimiento de mujeres maltratadas –así autodefinido en los años setenta del siglo pasado– contribuyó a poner el tema de la violencia física y sexual contra las mujeres en la agenda social y política del país. Según los investigadores Dobash y Dobash (1992), con el apoyo de los medios de comunicación, este movimiento logró llamar la atención sobre el tema del abuso físico y sexual contra las mujeres y las niñas. La recopilación de historias de violencia común sufrida por las mujeres en el ámbito privado sirvió para entender mejor las dimensiones del fenómeno. En 1972, se abrió la primera casa-refugio (*shelter*) para mujeres maltratadas en el Reino Unido y, en los años siguientes, surgieron experiencias similares en el resto de Europa, así como en Estados Unidos, Canadá y Australia. En marzo de 1976, el primer encuentro del Tribunal Internacional sobre Crímenes contra las Mujeres reunió en Bruselas a alrededor de 2.000 mujeres de más de 40 países para hablar de violencia familiar, violación, prostitución, mutilación genital femenina, homicidios de mujeres y persecución de lesbianas. De ahí surgió la Red Feminista Internacional (IFN, por sus siglas en inglés), que incluye a mujeres del Norte y del Sur del planeta. Las acciones llevadas a cabo por estos movimientos surgían del reconocimiento de una estructura patriarcal considerada el origen de la opresión femenina –en la familia, en el Estado, en el sistema económico–. Ese mismo sistema establecía una rígida separación entre la esfera pública y la privada, y naturalizaba el hecho de que el Estado no interviniese en asuntos personales como el maltrato de mujeres en el ámbito doméstico y la violencia de los hombres en las relaciones de pareja (*intimate partner violence*)<sup>7</sup>. A nivel global, el activismo internacional

---

7. Tal y como se ha mencionado anteriormente, la responsabilidad del Estado fue reconocida por primera vez en la Recomendación General n.º 19, en 1992, y sucesivamente gracias a la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo en el caso Opuz contra Turquía (2009).

sobre derechos humanos jugó un importante papel a la hora de iniciar redes y visibilizar campañas en defensa de los derechos de las mujeres<sup>8</sup>. Estas redes han abierto canales para visiones diferentes e información alternativa, llegando a demostrar con el tiempo su poder de defensa e influencia a nivel político. Las conferencias internacionales organizadas por Naciones Unidas legitimaron estos temas y permitieron el desarrollo de otras importantes organizaciones, incluso fuera de Europa y de Estados Unidos<sup>9</sup>.

El desarrollo de la solidaridad entre mujeres y los avances en la conceptualización del tema de la violencia en términos de desigualdades estructurales en las relaciones de poder, en la pareja, en la familia y a diferentes niveles de la sociedad, han servido también para cuestionar (e investigar) progresivamente la figura del autor, es decir del hombre: tradicionalmente construido como sujeto, neutro, invisible, objetivo, «no problemático» (Kimmel, 2011). La transformación radical de las relaciones entre los sexos y el impulso intelectual y crítico del feminismo dieron lugar a principios de los años ochenta al surgimiento de una «cuestión masculina», orientada a plantear una reflexión sobre la masculinidad como producto de una construcción social, igual que lo femenino. En esos años, en Estados Unidos, surgieron los primeros grupos de autoconcienciación entre hombres, activos en las luchas contra el sistema patriarcal, paralelamente a los grupos de mujeres. En el centro de su cuestionamiento se situaba un análisis de los roles de género masculinos, socialmente «impuestos» a los hombres y en el origen de la opresión de los chicos desde los primeros años de vida (Balswick y Peek, 1971; Farrell, 1974; Pleck-Sawyer, 1974; Nichols, 1975; Harrison, 1978). El movimiento de liberación gay (1969) también supo involucrar a muchos hombres para el enfrentamiento de la misoginia heterosexista y de la cultura homofóbica.

Gracias a las experiencias de autoconciencia se formaron algunos de los primeros autores representativos de los estudios sobre masculinidad, o estudios del hombre (*men's studies*), cuyos mayores representantes son Michael Kimmel y Robert/Raewyn Connell. Estos autores, estimulados por el feminismo, empezaron a cuestionar la construcción de la identidad masculina de manera crítica. Según Kimmel (2011), el género es un aparato de clasificación que separa a las personas, guiándolas hacia formas de socialización diferentes, y termina siendo la

---

8. Además de la Red Feminista Internacional, cabe mencionar la Red Feminista Latinoamericana y del Caribe contra la Violencia Doméstica y Sexual, y la Asian Women's Research and Action Network (Keck y Sikkink, 1998).

9. Tales como el Latin American Committee for the Defense of Women's Rights, el Asia-Pacific Forum on Women, Law and Development, y el centro Women in Law and Development en África (Keck y Sikkink, 1998).

expresión de un sistema de desigualdades, en primer lugar entre hombres y mujeres. Connell (2011 [2002]), por su parte, define el género como una praxis social constantemente referida a los cuerpos y a lo que los cuerpos *hacen*: una categoría multidimensional, capaz de actuar de manera simultánea en todos los aspectos de la vida social, así como en el trabajo, la identidad, el poder o la sexualidad. Si en principio el concepto de género era entendido como algo que interesaba solo a las mujeres, el aporte de los *men's studies* visibiliza al sujeto-hombre-autor y su rol en las relaciones de poder y dominación: el poder de los hombres sobre las mujeres y el poder de los hombres sobre otros hombres. La relación entre masculinidad y violencia es uno de los temas recurrentes, ya que la violencia está considerada como uno de los principales elementos para (de)mostrar la propia masculinidad de los hombres de manera eficaz. Las agresiones físicas por parte de los hombres son esperadas o admiradas dentro de la comunidad homosocial, sobre todo entre hombres jóvenes. En particular, la violencia es un elemento clave que surge en etapas críticas de sus vidas –en la transición entre la adolescencia y la vida adulta, en el momento en que se convierten en padres, o cuando pasan de la actividad profesional a la jubilación– y es una de las prácticas utilizadas por individuos y grupos para lograr respeto, visibilidad y ventajas materiales. La violencia a menudo se da *en el proceso de construcción* de la masculinidad o de su reafirmación frente a una crisis, biográfica o estructural (Messerschmidt, 1993 y 1999; Connell y Messerschmidt, 2005).

En particular, la violencia contra las mujeres representa una de las principales «estrategias de masculinidad»: «un medio activo para *construir la masculinidad*, en un contexto en que los mensajes culturales sobre masculinidad enfatizan autoridad y poder, pero al mismo tiempo un contexto en el que el orden de género está totalmente alterado» (Connell, 2013: 15). En este sentido, la violencia puede considerarse como un índice de la presencia de una jerarquía inestable y de unas «tendencias a la crisis» en el actual ordenamiento de los géneros. En respuesta a las transformaciones globales<sup>10</sup>, las masculinidades buscan nuevas reconfiguraciones

**Las masculinidades buscan nuevas reconfiguraciones a través de elementos de resistencia (reacciones destinadas a restablecer un orden «tradicional») o de innovación (aceptación del cambio y adaptación a las nuevas configuraciones).**

---

10. Con más probabilidad la violencia ocurre en momentos de profundas transformaciones sociales, que pueden estar causados por cambios económicos globales, dificultades en el mercado laboral, descenso de los niveles de fertilidad y consecuente crisis demográfica, aumento de las migraciones, crisis humanitaria, así como en casos de guerras y desastres naturales (Messerschmidt, 1993 y 1999; Connell y Messerschmidt, 2005; Ciccone, 2009; Thornton y Voigt, 2007).

a través de elementos de resistencia (reacciones destinadas a restablecer un orden «tradicional») o de innovación (aceptación del cambio y adaptación a las nuevas configuraciones), modificando de manera relevante las relaciones entre los géneros.

## **Experiencias de trabajo con hombres para abordar la violencia contra las mujeres**

Desde el punto de vista de la práctica y del saber que deriva de ella, las experiencias de trabajo con hombres como estrategia para prevenir la violencia contra las mujeres han desempeñado un papel fundamental a la hora de reconocer la violencia masculina y encuadrarla como un problema urgente y complejo que merece la atención de los propios hombres. El desplazamiento del enfoque de las víctimas a los autores como estrategia para el abordaje (y la prevención) de la violencia se dio de manera lenta y progresiva a partir de los años setenta; empezó en Estados Unidos y en Europa y llegó a difundirse en otras áreas del mundo, incluyendo países de Asia, África y América Latina. Con el tiempo se ha reconocido la necesidad de desarrollar estrategias de intervención que tomen en cuenta la pobreza, las condiciones de trabajo, la marginalización económica y social, y cómo estas condiciones afectan y tal vez determinan las prácticas violentas de los hombres y una mayor vulnerabilidad de las mujeres ante la violencia (Barker *et al.*, 2011; Krishnan *et al.*, 2010). Estas experiencias incluyen programas dirigidos expresamente a hombres autores de violencia contra las mujeres, de corte terapéutico, surgidos en centros de escucha y/o asociaciones locales, así como proyectos de prevención y campañas públicas dirigidos a los hombres en general, en algunos casos respaldados por grandes organizaciones internacionales<sup>11</sup>. El objetivo general es promover un cambio en las actitudes masculinas hacia la violencia contra la mujer, así como mayores niveles de discusión entre hombres sobre estos temas.

Con respecto a los programas para hombres maltratadores, destaca el programa Emerge. Fundado en Boston en 1977, este fue el primer programa educativo contra el abuso (*abusive education program*) en Estados Unidos, cuyo objetivo era poner fin a los comportamientos agresivos de los autores de la violencia. Los integrantes del grupo de Emerge sostenían la necesidad de un modelo de tratamiento de los hombres que fuera profeminista y que enfatizara las dimensiones de poder y

---

11. Entre ellas, Naciones Unidas (el fondo fiduciario UN Trust Fund, el Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA]), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Oxfam o la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

control que caracterizan la violencia masculina contra la mujeres. En esos mismos años, a partir de 1980, en Duluth, Minnesota, se desarrolló un complejo modelo de intervención para los hombres maltratadores, basado en un acercamiento psicoeducativo (Bozzoli *et al.*, 2013; Merelli, 2014; Rakil *et al.*, 2009). El «modelo Duluth» fue uno de los primeros programas para el tratamiento de hombres autores de violencia y se basaba en el Proyecto de Intervención sobre el Maltrato Doméstico (DAIP, *Domestic Abuse Intervention Project*), resultado de entrevistas realizadas a las supervivientes y a los agresores en el ámbito de la violencia doméstica. La «rueda de poder y control» permitió reconocer el ciclo de la violencia, originado por unas conductas puntuales y repetidas –el «abuso», la «tensión», la «luna de miel»– a través de las cuales el perpetrador logra establecer su poder y mantener el control sobre su pareja. Otro instrumento producido por el modelo Duluth fue el inventario del maltrato psicológico (PMWI, *Psychological Maltreatment of Women Inventory*), una escala de 58 acciones puntuales destinada a identificar los comportamientos «violentos» dentro de los comportamientos considerados «normales»<sup>12</sup>.

En Europa, el primer centro de tratamiento a hombres maltratadores fue el Alternative To Violence (ATV), fundado por D.G. Dutton en Oslo (Noruega), en 1987 (Creazzo, 2008; Rakil *et al.*, 2009). El programa de este centro utilizaba otro tipo de enfoque en el tratamiento, la denominada «terapia de comportamiento dialéctico» (*Dialectical Behavioural Therapy*) de Marsha Linehan, que permite tratar también a los sujetos con trastorno límite de la personalidad (*borderline*) u otros trastornos de personalidad. El enfoque psicoeducativo también estaba incluido en el proceso, ya que permitía a los hombres desarrollar un conocimiento de sí mismos, una mirada interior, sobre su propia vulnerabilidad y sus temores de abandono; más concretamente, les ofrecía herramientas para aprender a poner fin a las acusaciones continuas a sus parejas (Merzagora-Betsos, 2009). A partir de ese momento empiezan a surgir en Europa varios programas para hombres autores de violencia, aunque en muchos casos los centros que los han aplicado han funcionado de forma aislada y su desarrollo ha sido lento y diversificado según el país. Únicamente después del año 2000, en el marco de la Recomendación Rec(2002)5 del Consejo de Europa sobre la protección de las mujeres contra la violencia, se celebró una serie de seminarios en Estrasburgo con un enfoque específico sobre las intervenciones dirigidas a los hombres maltratadores<sup>13</sup>. En particular, el seminario «Therapeutic treatment of

---

12. Actualmente estas herramientas se utilizan también en el trabajo con mujeres víctimas de violencia.

13. En 1999, el seminario «Men and violence against women»; en 2003, «Measures dealing with men perpetrators of domestic violence»; en 2004, «Therapeutic treatment of men perpetrators of violence within the family», y en 2005, «Violence within the family: the role of men».

men perpetrators of domestic violence within the family» (Tratamiento terapéutico para hombres perpetradores de violencia doméstica en el seno familiar), celebrado en 2004, tuvo el objetivo de articular los esfuerzos entre países y de crear una red a nivel europeo. En esa ocasión, expertos de nueve países<sup>14</sup> se pusieron de acuerdo en la necesidad de realizar un trabajo coordinado en el ámbito del tratamiento enfocado a los hombres que ejercen la violencia, para mejorar la calidad de los servicios y aumentar los resultados. En algunos países europeos, los programas para maltratadores habían existido durante más de 15 años<sup>15</sup>, mientras que en el resto de Europa habían empezado después del año 2000, y estaban presentes solo en 17 de los estados miembros de la UE. A partir de 2006, el tema logró conseguir financiamiento europeo a través de la línea «Daphne»: el proyecto *Work with Perpetrators of Domestic Violence in Europe* (WWP, 2006-2008) contó con 192 programas con enfoque profeminista en 19 países europeos. Hoy en día existen redes a nivel nacional y europeo –como la *Work with Perpetrators European Network* (WWPEN)<sup>16</sup>, formalizada en 2014–, a menudo integradas en los servicios públicos o relacionadas con el movimientos de hombres antisexistas (Nardini, 2015). Un informe de la Organización Mundial de la Salud de 2003 (Rothman *et al.*, 2003) identificó programas de intervención dirigidos a hombres autores de violencia doméstica en todas las regiones del mundo, aunque en el Sur global el contexto se caracteriza por la escasez de recursos y por sistemas de justicia débiles o poco colaborativos (Taylor y Barker, 2013).

Con respecto a otro tipo de experiencias de trabajo con hombres como estrategia de prevención de la violencia de género, desde los años 2000 se han desarrollado a nivel global una serie de redes promotoras de iniciativas locales o de campañas internacionales. El instituto Promundo, con sede en Brasil, ha promovido programas de intervención dirigidos a hombres con el objetivo de movilizar sus creencias y valores, potenciar su concienciación sobre el problema e impulsar su participación activa en el enfrentamiento del fenómeno; entre ellos, el Programa H ha sido aplicado en 22 países del mundo<sup>17</sup> para involucrar a los hombres en la promoción de la igualdad de género y la lucha contra la violencia contra las mujeres. En este marco, Promundo ha utilizado importantes sistemas de valoración del fenómeno y de evaluación de sus intervenciones, como la escala GEM (*Gender Equitable*

---

14. Austria, Bélgica, Irlanda, Letonia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Suiza y Reino Unido.

15. Por ejemplo, en Irlanda, el Reino Unido, Noruega y Alemania.

16. Para más información, véase <http://www.work-with-perpetrators.eu>

17. Para más información, véase <http://promundoglobal.org/programs/program-h/>

*Men Scale*)<sup>18</sup> y el *Images (International Men and Gender Equality Survey)*<sup>19</sup>, contribuyendo considerablemente a la producción de datos y saberes en torno a este tema. En particular, el proyecto *Engaging Men to Prevent Gender-Based Violence* (Involucrar a los hombres para prevenir la violencia de género) (Promundo, 2012) ha desarrollado acciones que se han llevado a cabo en algunos países del Sur global (India, Brasil, Chile y Ruanda) por medio de diferentes estrategias de intervención y en colaboración con redes locales, a menudo en alianza con la *White Ribbon Campaign*<sup>20</sup>. En el caso de la India, el proyecto se desarrolló a través de la participación de líderes comunitarios; en Brasil, una serie de actividades culturales y deportivas a nivel local, en el contexto de barrios populares urbanos, propiciaron la participación de un elevado número de niños y hombres; en Chile, la estrategia de captación se dio a través del sistema público de educación y salud, mientras en Ruanda se realizó a través de cooperativas de trabajo (ibídem). Estas formas de intervención para la implicación de hombres con diferentes experiencias de vida han producido efectos positivos de «contaminación» entre pares.

En algunos de los países citados existen desde hace tiempo redes que promueven la participación activa de hombres en la lucha contra la violencia contra las mujeres. En la India, la red de activistas *Men's Action for Stopping Violence Against Women –MASVAW–* (Acción de los hombres para detener la violencia contra las mujeres), se formalizó en 2001 en apoyo a la campaña *HISAAB* (o *Hinsa Sahna Band, We Demand Accountability - Stop Tolerating Violence* [Exigimos responsabilidad: no más tolerancia a la violencia]), iniciada por la organización de mujeres *Sahayog*. La red de hombres *MASVAW* (2011) intenta promover identidades masculinas libres de violencia, a través del trabajo comunitario y de campañas de sensibilización dirigidas al empoderamiento de las mujeres. La figura del hombre es entendida como un agente del cambio social, junto con las mujeres, en la lucha por la igualdad de género. En Ruanda, el *Ruanda Men's Resource Centre (RWAMREC)*<sup>21</sup> se creó en 2006 por iniciativa de un pequeño grupo de hombres y se focaliza en la transformación de los comportamientos masculinos negativos para mejorar la salud de las familias, el respeto de las mujeres y el bienestar de los hombres. A nivel regional, el trabajo con hombres se ha centrado mucho en temas de salud, incluida la violencia de género, evidenciando el rol de los hombres en la prevención del VIH/Sida

---

18. Para más información, véase: <https://www.c-changeprogram.org/content/gender-scales-compendium/gem.html>

19. Para más información, véase: <http://promundoglobal.org/programs/international-men-and-gender-equality-survey-images/>

20. Para más información, véase: <https://www.whiteribbon.ca/>

21. Para más información, véase: <http://www.rwamrec.org> (Centro de recursos para hombres de Ruanda)

y en el control del crecimiento demográfico de la población. Desde los primeros años de la década de 2000, en el continente africano la red Sonke Gender Justice<sup>22</sup> trabaja en esta dirección, promoviendo el cambio de las actitudes y de los roles de género como estrategia para prevenir y enfrentar la violencia contra las mujeres y las enfermedades relacionadas con la salud sexual y reproductiva. A nivel global, la red MenEngage Alliance<sup>23</sup> reúne y articula a ONG, redes nacionales y agencias de Naciones Unidas, para involucrar a chicos y hombres en la lucha por la igualdad de género, desempeñando un rol de defensa (*advocacy*) ante los organismos políticos a nivel local, nacional e internacional. Este tipo de trabajo ha sido importante para el reconocimiento del papel de los hombres en muchas cuestiones antes consideradas prerrogativa de las mujeres o de algunas minorías –entre ellos la violencia de género, la homofobia o transfobia, o la división de roles en el trabajo doméstico y en el cuidado de los niños–.

Un estudio preliminar realizado por Kimball *et al.* (2013) –sobre las organizaciones que trabajan a nivel internacional por la participación de los hombres en la prevención de la violencia– demuestra la existencia de una comunidad global comprometida en esta dirección, con el objetivo de sumar fuerzas para fortalecer formas de intervención específicas dirigidas a los hombres autores de violencia. El debate sobre estos temas es de candente actualidad, de ahí que en el contexto académico varios investigadores hayan subrayado la importancia de analizar los contextos y las razones de un uso tan frecuente de la violencia por parte de los hombres en el ámbito de las relaciones de pareja (Scully, 1990; Gilgun, 2008).

## Escuchar a los maltratadores: un caso de estudio italiano

En los últimos años se ha desarrollado la necesidad de evaluar sistemáticamente y con exactitud el impacto de los programas dirigidos a los autores de la violencia (Taylor y Barker, 2013). Muchos estudios han intentado medir la efectividad de estos programas de diferentes formas y han llegado a resultados a veces contradictorios: en algunos casos, las investigaciones han mostrado efectos mínimos o casi nulos en la interrupción de la violencia (Feder y Wilson, 2005; Babcock *et al.*, 2004); en otros, por el contrario, se han producido resultados importantes en la reducción de los comportamientos violentos (Gondolf, 2002 y 2004). Según Taylor y Barker (2013), estas diferencias se explican en parte

---

22. Para más información, véase: <http://www.genderjustice.org.za/about-us/about-sonke/>

23. Para más información, véase: <http://menengage.org>

por la falta de una metodología universal para la evaluación, pero también por las interpretaciones y actitudes de los propios investigadores, orientadas a aprobar o suspender las experiencias de trabajo con hombres maltratadores. Según estos autores, la reincidencia no puede ser el único y principal indicador de efectividad de estos programas. La situación objetiva es a menudo más compleja: con frecuencia, la interrupción real de la violencia ocurre en paralelo al surgimiento de nuevas formas de dominación dentro de la relación (Westmarland *et al.*, 2010; Carter, 2010). La carencia de estudios cualitativos en este ámbito es uno de los problemas. Investigaciones basadas en entrevistas y grupos de discusión a técnicos y participantes podrían contribuir a iluminar estas contradicciones, mostrar la complejidad de la realidad, evidenciar lo que funciona y lo que falta por hacer, y señalar los elementos de avance y los de resistencia (Taylor y Barker, 2013).

A este respecto, se presentan a continuación algunos de los resultados de una investigación de corte cualitativo –basada en la observación directa, entrevistas en profundidad y grupos de discusión– que llevé a cabo en un centro de escucha para hombres maltratadores (CAM, por sus siglas en italiano), en Florencia (Italia), entre 2012 y 2014<sup>24</sup>. Durante ese tiempo, fue posible observar e interactuar con un grupo de hombres de varias edades, procedencias y clases sociales<sup>25</sup>, que habían actuado con violencia en relaciones de pareja (violencia física, psicológica, económica o sexual) y que habían ingresado en el programa de manera voluntaria. El tratamiento del CAM se basa en la experiencia de los grupos psicoeducativos: se trata de un programa de formación destinado a desarrollar competencias comportamentales específicas y de gestión emocional, con el objetivo de que la persona tome conciencia de la naturaleza de su problema. Una vez a la semana, durante dos horas, los hombres maltrato-

**Pese a la carga de sufrimiento y de malestar que conlleva, la violencia funciona como una forma de arraigo de la identidad de hombre y como confirmación de su estabilidad.**

---

24. Los resultados expuestos en este apartado son parte de una investigación etnográfica realizada en un centro para hombres maltratadores, en el marco del programa de Doctorado en Sociología de la Universidad de Génova. Tras un concurso público, la tesis *Uomini in transito. Etnografia di un centro d'ascolto per uomini maltrattanti* (Hombres en tránsito. Etnografía de un centro de escucha para hombres maltratadores) fue premiada en 2015 como mejor tesis sobre violencia contra las mujeres, con una beca de la Delegación italiana ante el Consejo de Europa en Estrasburgo.

25. Los hombres que frecuentaban los grupos psicoeducativos del CAM durante el período en el que se realizó esta investigación eran alrededor de 15 y tenían entre 35 y 67 años de edad; el nivel socioeconómico y cultural del grupo era heterogéneo, ya que incluía hombres de distintas profesiones y con diferentes niveles de escolarización.

res son atendidos por dos profesionales, un hombre y una mujer (normalmente un psiquiatra y una psicóloga) con experiencia en el trabajo con víctimas de violencia. Desde el punto de vista de la investigación sociológica, este contexto es una especie de «laboratorio», ya que los encuentros en grupo son un teatro de representación y performance de género (Butler, 2013 [1990]); estas reuniones pueden interpretarse como el espacio en que los participantes ponen en escena y negocian entre hombres el hecho de *ser hombres* (Goffman, 2003) –a partir de la admisión de la violencia–, con todo lo que eso conlleva en términos de honor, reconocimiento, reputación y cuestionamiento de su identidad de género.

Si bien no era el objetivo de la investigación evaluar o medir científicamente el impacto del programa, el trabajo de campo permitió observar de cerca la evolución de los comportamientos, las creencias y los valores de los hombres, a través de su frecuentación del centro para maltratadores durante un tiempo bastante largo. La investigación etnográfica estaba orientada, por un lado, a la investigación-acción –para pensar nuevas formas de sensibilizar a los hombres en materia de violencia (Oddone, 2013, 2015 y 2016a)–; por el otro, tenía como finalidad recopilar y analizar los discursos autoreflexivos de los hombres violentos (ibídem, 2016b y 2017). La investigación buscaba tratar de entender *cómo* perciben los hombres sus acciones violentas (Becker, 2007 [1998]: 78) y *cómo* estas percepciones pueden cambiar a través de un programa de tratamiento para hombres autores de violencia. En particular, el análisis se enfocó en tres ejes: i) las representaciones de los hombres sobre su pareja/mujer y sobre la relación de pareja; ii) las concepciones relativas a la violencia contra la mujer en general y a «su propia violencia» en particular; iii) las concepciones sobre su propia imagen, como hombres, maridos y padres<sup>26</sup>. Si bien se pudieron observar unos cambios muy importantes con respecto a los primeros dos ejes, la idea que los hombres tienen de sí mismos y su proyección hacia el mundo externo (en particular hacia la comunidad de hombres) emerge como núcleo más problemático. Con respecto a sus compañeras, con el tiempo los hombres abandonan el trato denigrante y los insultos, dejan de exigir unos comportamientos tradicionales asociados al rol de «mujer» y «madre», aprenden a valorar la presencia de la compañera y a reconocer sus deseos y sus derechos. En cuanto a la violencia, el cambio más significativo tiene que ver con la asunción de su responsabilidad respecto a los hechos y con el reconocimiento de su papel de

---

26. Por limitaciones de espacio, no es posible profundizar y detallar aquí los datos procedentes de la realidad social que han llevado a estas conclusiones. Para un análisis más detallado, véase Oddone (2013, 2015, 2016a, 2016b y 2017).

autores de violencia, lo que conduce a una interrupción de la violencia física casi inmediata. Por lo que se refiere a su imagen de hombres, la evolución a través del programa de tratamiento es más compleja.

A lo largo del programa de tratamiento, para los hombres es urgente restaurar una imagen de sí mismos que sea aceptable a partir de todas las transformaciones que está experimentando. Se trata de «salvar la situación» (Goffman, 1997) y recuperar su identidad de género ideal, referida a un modelo normativo, a pesar de la interrupción causada por la violencia. De hecho, pese a la carga de sufrimiento y de malestar que conlleva, la violencia funciona como una forma de arraigo de la identidad de hombre y como confirmación de su estabilidad. A raíz de la toma de conciencia de su propia responsabilidad en el ejercicio de la violencia, los hombres se encuentran desorientados, ajenos a sí mismos, aparentemente en shock por la pérdida de su centralidad y de sus referencias. Este proceso representa la brecha para cuestionarse a sí mismos; con el tiempo, y a través de continuas dificultades y resistencias, muchos de ellos deciden reorganizar sus vidas sin recurrir a la violencia. Sin embargo, en el proceso de cambio se presenta el riesgo de pasar de la imagen del «mártir» –víctima de mujeres «manipuladoras y agresivas»– a la autonarración y representación como «héroe». Aunque renuncien a la violencia, después de esta crisis algunos hombres logran restaurar la imagen del hombre fuerte, que mantiene el poder, que sin perder el control aprende a gestionar los conflictos con diplomacia, sabiduría y paciencia. De esa manera, se realiza una nueva gestión de la violencia a través de otros modales, más elegantes, por medio de lo que el sociólogo Norbert Elias (1988 [1939]) hubiera definido como un «proceso de civilización». El ejercicio del poder y control sobrevive a la eliminación de la violencia, y los hombre logran preservar una masculinidad que corresponde a los modelos normativos. Cambia la forma de las relaciones, pero las estructuras de poder entre los géneros no necesariamente se transforman de manera radical: estos cambios deben atravesar procesos más profundos, más allá de la determinación voluntaria, en los que entran en juego la construcción social de los géneros y sus efectos sobre el cuerpo y la psique (Connell, 2011 [2002]; Sassatelli, 2011).

## **Conclusiones: violencia, cultura e igualdad de género**

El énfasis en la necesidad de trabajar con los hombres es coherente con una comprensión de la violencia contra las mujeres como fenómeno cultural, arraigado en las desigualdades estructurales, como un obstáculo material y

simbólico al logro de una igualdad de género real. Este enfoque permite pensar en términos de igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades para hombres y mujeres (Choudhry, 2016), así como contrastar los riesgos de un perspectiva universalista, de neutralidad de género (*gender-neutral*), sobre la violencia de género<sup>27</sup>. Poner el foco en los hombres es una estrategia para desafiar, desde un punto de vista feminista, la idea según la cual la violencia es un problema individual y, al mismo tiempo, reconocer la responsabilidad de los hombres, como género, a la hora de prevenir la violencia contra las

**Poner el foco en los hombres es una estrategia para desafiar, desde un punto de vista feminista, la idea según la cual la violencia es un problema individual y, al mismo tiempo, reconocer la responsabilidad de los hombres, como género, a la hora de prevenir la violencia contra las mujeres y aportar soluciones al problema.**

mujeres y aportar soluciones al problema. Recuperando la reflexión de los estudios sobre masculinidad o estudios del hombre (*men's studies*), las experiencias mencionadas en este artículo confirman la obsolescencia de la idea de masculinidad como monolito y sugieren su concepción como pluralidad de identidades que pueden configurarse de diferentes maneras.

Los resultados obtenidos en la investigación de campo sobre hombres maltratadores confirman la importancia de mantener un enfoque profeminista, basado en el género (*gender-based*), en este tipo de trabajos, así como la necesidad de estudios cualitativos sobre los programas de intervención. Las ambigüedades existentes en las afirmaciones de los hombres participantes demuestran que los programas para maltratadores no son la (única) solución al problema. De hecho, a pesar de que los hombres logren cambiar y modificar sus comportamientos, el paradigma de la masculinidad hegemónica (Connell, 1996 [1995]) parece sobrevivir: aunque pongan fin a las agresiones, los (ex)maltratadores se encuentran obligados a «vigilar» continuamente sus reacciones, profundamente incorporadas y «escritas en su piel» gracias a una socialización de género en la cual la violencia ha desempeñado un papel fundamental. La evolución de la relación entre masculinidad y violencia tiene que darse a través de una profunda transformación estructural desde el punto de vista cultural y social, que empieza con la educación de los niños en sus primeros años de vida.

---

27. Esta tendencia se ha desarrollado en los países nórdicos y ha estado muy en boga recientemente. La *gender-neutrality* comporta muchos riesgos y puede causar importantes retrocesos en los derechos de las mujeres (Eriksson *et al.*, 2005).

Poner el foco en los hombres como autores o potenciales autores de violencia, así como «cómplices» de una cultura que legitima la violencia contra las mujeres, es una manera de visibilizarlos como potenciales sujetos del cambio y finalmente cuestionar los procesos de construcción social de las masculinidades –es decir, cómo se crían y educan los niños y hombres en nuestras sociedades–. Hasta que no se logre una profunda transformación del género masculino, las intervenciones en materia de violencia se limitarán a la reducción de los daños. En este sentido, falta mucho por hacer en términos de normativa internacional y obligaciones de los estados: así como el movimiento feminista supo llevar estos temas a la agenda internacional, las organizaciones de hombres a nivel global pueden desempeñar un papel fundamental en influenciar a los decisores políticos. El aporte de los programas de prevención y lucha contra la violencia dirigidos a hombres es importante, pero es solo una de las etapas para la eliminación de la jerarquía entre los géneros, de la discriminación y de la violencia contra las mujeres, dentro de la que debería ser una amplia estrategia de prevención. Sin políticas más definidas, la violencia seguirá siendo una efectiva «estrategia de la masculinidad» (Connell, 2013), utilizada por los hombres desde la infancia, como lenguaje y herramienta útil para construir su identidad y su imagen pública, de sí mismos, ante sus parejas y ante la comunidad de hombres a la que pertenecen. En el ámbito europeo, la próxima ratificación del Convenio de Estambul por parte de la UE<sup>28</sup> permitirá la aplicación en los estados miembros de todas sus disposiciones, incluso las que pueden influir de manera directa sobre el cambio masculino –en particular los artículos 13 (sensibilización), 14 (educación) y 16 (programas preventivos de intervención y tratamiento [para autores de violencia]). El mecanismo de seguimiento relativo a su aplicación y la elaboración de informes sobre cada país<sup>29</sup> representará una importante fuente de información incluso para el estudio de las políticas concretas con enfoque en los hombres.

---

28. El 13 junio 2017 la UE firmó el Convenio de Estambul y ello representa una importante señal política hacia los 28 estados miembros para que todos lo suscriban. Hasta la fecha, solo 14 estados de la UE han ratificado dicho convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y violencia doméstica, mientras los restantes 14 se han limitado a firmarlo. Para más información, véase: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/eu-signs-council-of-europe-convention-to-stop-violence-against-women?desktop=true>

29. El GREVIO (Grupo de Expertos en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica) es el comité encargado de velar por la aplicación del Convenio de Estambul por parte de las partes. Para más información, véase: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/home>

## Referencias bibliográficas

- Babcock Julia C.; Green Charles E. y Robie, Chet. «Does batterers' treatment work? A meta-analytic review of domestic violence treatment outcome research». *Clinical Psychology Review*, n.º 23 (2004), p. 1.023-1.053.
- Balswick, Jack O. y Peek, Charles W. «The Inexpressive Male: A Tragedy of American Society». *Family Coordinator*, vol. 20, n.º 4 (1971), p. 363-368.
- Barker, Gary; Contreras, Juan Manuel; Heilman, Brien; Singh, Ajay; Verma, Ravi y Nacimiento, Marcos. *Evolving Men: Initial Results from the International Men and Gender Equality Survey (IMAGES)*. Washington, D.C.: International Center for Research on Women (ICRW); Rio de Janeiro: Instituto Promundo, 2011.
- Becker, Howard S. *I trucchi del mestiere. Come fare ricerca sociale*. Bologna: Il Mulino, 2007 [1998].
- Bellassai, Sandro. *L'invenzione della virilità. Politica e immaginario maschile nell'Italia contemporanea*. Roma: Carocci editore, 2011.
- Borghi, Rachele; «De l'espace genré à l'espace "querisé". Quelques réflexions sur le concept de performance et sur son usage es géographie». *Espace et Sociétés*, n.º 3 (2012), p. 109-116.
- Bozzoli, Alessandra; Merelli, Maria y Ruggerini, Maria G. (eds.). *Il lato oscuro degli uomini. La violenza maschile contro le donne: modelli culturali di intervento*. Roma: Ediesse, 2013.
- Butler, Judith. *Questioni di genere. Il femminismo e la sovversione dell'identità*. Roma y Bari: Editori Laterza, 2013 [1990].
- Carter, Lucy S. *Doing the Work and Measuring the Process: A Report on the December 2009 Expert Roundtable*. San Francisco, CA: Family Violence Prevention Fund, 2010.
- Chouldry, Shazia. «Toward a Transformative Conceptualization of Violence Against Women – A Critical Frame Analysis of Council of Europe Discourse on Violence Against Women». *The Modern Law Review*, vol. 79, n.º 3 (2016), p. 406-441.
- Ciccone, Stefano; *Essere maschi. Tra potere e libertà*. Torino: Rosenberg & Sellier, 2009.
- Connell, Robert/Raewyn. *Maschilità. Identità e trasformazioni del maschio occidentale*. Milano: Feltrinelli, 1996 [1995].
- Connell, Robert/Raewyn. *Questioni di genere*. Bologna: Il Mulino, 2011 [2002].
- Connell, Robert/Raewyn. «Uomini, maschilità e violenza di genere». En: Magaraggia, Sveva y Cherubini, Daniela (eds.). *Uomini contro le donne? Le*

- radici della violenza maschile*. Milano: Utet, 2013, pp. 5-19.
- Connell, Robert/Raewyn y Messerschmidt, James W. «Hegemonic Masculinity: Rethinking the Concept». *Gender and Society*, vol. 19, n.º 6 (2005), p. 829-859.
- Creazzo, Giuditta; «La costruzione sociale della violenza contro le donne in Italia». *Studi sulla Questione Criminale*, n.º 2 (2008), p.15-42.
- De Vido, Sara. *Donne, violenza e diritto internazionale*. Milano: Mimesis, 2016.
- Dobash, Rebecca E. y Dobash, Russell P. *Women, violence and social change*. Londres y Nueva York: Routledge, 1992.
- Ehrenreich, Barbara. *Riti di sangue all'origine della passione della guerra*. Milano: Feltrinelli, 1998 [1997].
- Elias, Norbert. *Il processo di civilizzazione*. Bologna: Il Mulino, 1988 [1939].
- Eriksson, Maria; Hester, Marianne; Keskinen, Suvi y Pringle, Keith; *Tackling men's violence in families: Nordic issues and dilemmas*. Bristol, UK: Policy Press at the University of Bristol, 2005.
- Farrell, Warren. *The Liberated Man*. Nueva York: Berkley Books, 1974.
- Feder, Lynette y Wilson, David B. «A meta-analytic review of court-mandated intervention programs: Can courts affect abusers behavior? ». *Journal of Experimental Criminology*, vol. 1, n.º 2 (2005), p. 239-262.
- Foucault, Michel. *L'ordine del discorso*. Einaudi, Torino, 2004 [1971].
- FRA (European Union Agency for Fundamental Rights). *Violenza de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE. Resumen de las conclusiones*. Viena: FRA, 2014 (en línea) [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14\\_es.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_es.pdf)
- García Moreno, Claudia; Jansen, Henrica; Ellsberg, Mary; Heise, Lori y Watts, Charlotte. *WHO Multi-Country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women*. Ginebra: WHO, 2005.
- Gilgun, Jane F. «Lived Experience, Reflexivity, and Research on Perpetrators of Interpersonal Violence». *Qualitative Social Work*, vol. 7, n.º 2 (2008), p.181-197.
- Gilmore, David D. *Manhood in the making*. New Haven, CT: Yale University Press, 1990.
- Girard, René. *La violenza e il sacro*. Milano: Adelphi, 1980 [1972].
- Goffman, Erwing. *La vita quotidiana come rappresentazione*. Bologna: Il Mulino, 1997 [1959].
- Goffman, Erwing. *Espressioni e identità. Giochi, ruolo, teatralità. La vita quotidiana come rappresentazione*. Bologna: Il Mulino, 2003 [1961].
- Gondolf, Edward W. y Russel, David M. *Man to man. A Guide for Men in Abusive Relationship*. Nueva York: Sulzburger & Graham Publishing LTD, Human Service Institute, 1987.

- Gondolf, Edward. *Batterer intervention systems: Issues, outcomes, and recommendations*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2002.
- Gondolf, Edward. «Evaluating Batterer Counselling Programs: A Difficult Task Showing Some Effects and Implications». *Aggressions and Violent Behaviours*, vol. 9, n.º 6 (2004), p. 605-631.
- Harrison, James. «Warning: the Male Sex Role can be Dangerous to Your Health». *Journal of Social Issues*, vol. 34, n.º 1 (1978), p. 65-86.
- Keck, Margaret E. y Sikkink, Kathryn. *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1998.
- Kimmel, Michael. «Invisible Masculinity». *Society*, vol. 30, n.º 6 (1993), p. 28-35.
- Kimmel, Michael. *The Gendered Society*. Nueva York: Oxford University Press, 2011.
- Kimmel, Michael; «Che cosa c'entra l'amore? Stupro, violenza domestica, e costruzione dell'uomo». En: Magaraggia, Sveva; Cherubini, Daniela (eds.). *Uomini contro le donne. Le radici della violenza maschile*. Milano: Utet, 2013, p. 20-36.
- Krishnan, Suneeta; Rocca, Corinne; Hubbard, Alan E.; Subbiah, Kalyani; Edmeades, Jeffrey y Padian, Nancy. «Do changes in spousal employment status lead to domestic violence? Insights from a perspective study in Bangalore, India». *Social Sciences and Medicine*, vol. 70, n.º 1 (2010), p. 136-143.
- MASVAW. *Ten Years of Men's Action for Stopping Violence Against Women (MASVAW) – A Journey towards a Gender Equitable Society*. MASVAW, 2011 (en línea) [http://www.chsj.org/uploads/1/0/2/1/10215849/masvaw\\_journey.pdf](http://www.chsj.org/uploads/1/0/2/1/10215849/masvaw_journey.pdf)
- Mead, Margaret. *Sesso e temperamento*. Milano: Il Saggiatore, 2009 [1935].
- Merelli, Maria. «Le esperienze internazionali con gli uomini violenti». *Ingenere*, (10 de junio de 2014) (en línea) <http://www.ingenere.it/articoli/le-esperienze-internazionali-con-gli-uomini-violenti>
- Merzagora-Betsos, Isabella. *Uomini violenti. I partner abusanti e il loro trattamento*. Milano: Raffaello Cortina Editore, 2009.
- Messerschmidt, James W. *Masculinities and Crime: Critique and Reconceptualization of Theory*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1993.
- Messerschmidt, James W. «Making Bodies Matter. Adolescent Masculinities, the Body, and Varieties of Violence». *Theoretical Criminology*, vol. 3, n.º 2 (1999), p. 197-220.
- Nardini, Krizia. «El enemigo común es el machismo». En: Chemotti, Saveria (ed.). *La questione maschile: archetipi, transizioni, metamorfosi*. Padova: Il poligrafo, 2015, p. 267-280.

- Nichols, Jack. *Men's Liberation: A New Definition of Masculinity*. Nueva York: Penguin, 1975.
- Oddone, Cristina. «Invisibili e muti. Gli uomini e la comunicazione sulla violenza maschile sulle donne». En: Bozzoli, Alessandra; Merelli, Maria y Ruggerini Maria G. (eds.). *Il lato oscuro degli uomini. La violenza maschile contro le donne: modelli culturali di intervento*. Roma: Ediesse, 2013, p. 301-316.
- Oddone, Cristina. «Il discorso della violenza maschile: dall'emergenza mediatica alla riflessione degli uomini autori». En: Chemotti, Saveria (ed.). *La questione maschile: archetipi, transizioni, metamorfosi*. Padova: Il poligrafo, 2015, p. 281-306.
- Oddone, Cristina. «Dal silenzio al rumore: come parlare di violenza maschile contro le donne? Evoluzione del discorso pubblico prodotto dai media dagli anni Settanta a oggi». En: Cicogni, Andrea y Giovannoni, Marco (eds.). *Violenza e amore tradito. Prospettive pastorali*. Arezzo: Egeria. Rivista dell'Istituto Superiore di Scienze Religiose «Beato Gregorio X» n.º 8-9, 2016a, p. 11-27.
- Oddone, Cristina. «Voci maschili tra resistenza e cambiamento. Studiare gli uomini per prevenire e curare la violenza contro le donne». En: Delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa - Camera dei Deputati (eds.). *Libere dalla paura, libere dalla violenza. Studi sulla Convenzione d'Istanbul*. Roma: Camera dei Deputati Editore, 2016b, p. 81-136.
- Oddone, Cristina. «'Tutti gli uomini lo fanno'. Il ruolo della violenza nella costruzione sociale della maschilità: il punto di vista dei maltrattanti». *AG About Gender, Rivista Internazionale di Studi di Genere*, vol. 6, n.º 11 (2017), p. 74-97.
- Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de abril de 2011, sobre las prioridades y líneas generales del nuevo marco político de la UE para combatir la violencia contra las mujeres [2010/2209(INI)].
- Pitch, Tamar. «Qualche riflessione attorno alla violenza maschile contro le donne». *Studi sulla Questione Criminale*, vol. 3, n.º 2 (2008), p. 7-14.
- Pleck, Joseph H.; Sawyer, Jack; *Men and Masculinity*. Nueva Jersey: Prentice Hall, 1974.
- Promundo. *Engaging Men to Prevent Gender-Based Violence: a Multi-Country Intervention and Impact Evaluation Study*. Río de Janeiro: Instituto Promundo, 2012. (en línea) <https://promundoglobal.org/resources/engaging-men-to-prevent-gender-based-violence-a-multi-country-intervention-and-impact-evaluation-study/>
- Rakil, Marius; Isdal, Per; Rangul Askeland, Ingunn. «L'uomo è responsabile della violenza. Aiutare gli uomini che usano violenza contro le partner nelle relazioni di intimità per contrastare il problema». En: Creazzo, Giuditta y

- Bianchi, Letizia (eds.). *Uomini che maltrattano le donne: che fare? Sviluppare strategie di intervento con uomini che usano violenza nelle relazioni di intimità*. Carocci, Roma: Carocci, 2009.
- Rothman, Emily; Butchart, Alexander y Cerdà, Magdalena. *Intervening with perpetrators of intimate partner violence: a global perspective*. Ginebra: WHO, 2003
- Sassatelli, Roberta. «Presentazione. Uno sguardo di genere». En: Connell, Robert/Raewyn. *Questioni di genere*. Bologna: Il Mulino, 2011, p. 9-28.
- Scheper-Hughes, Nancy y Bourgois, Philippe. *Violence in war and peace. An Anthology*. Oxford: Blackwell Publishing, 2004.
- Scully, Diane. *Understanding Sexual Violence: A Study of Convicted Rapists*. Nueva York: Harper Collins, 1990.
- Taylor, Alice y Barker, Gary. *Programs for Men Who Have Used Violence against Women: Recommendations for Action and Caution*. Río de Janeiro: Instituto Promundo y Promundo-US, 2013.
- Thornton, William E. y Voigt, Lydia. «Disaster Rape: Vulnerability of Women to Sexual Assaults During Hurricane Katrina». *Journal of Public Management and Social Policy*, vol. 13, n.º 2 (2007), p. 23-49.
- United Nations. «Ending violence against women. From words to action. Study of the Secretary General». United Nations, 2006 (en línea) <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/v-sg-study.htm>
- Vandello, Joseph A. y Cohen, Dov. «Culture, Gender, and Men's Intimate Partner Violence». *Social and Personality Psychology Compass*, vol. 2, n.º 2 (2008), p. 652-667.
- Westmarland, Nicole; Kelly, Liz y Chalder-Mills, Julie. *What counts as success?* Londres: Respect, 2010.

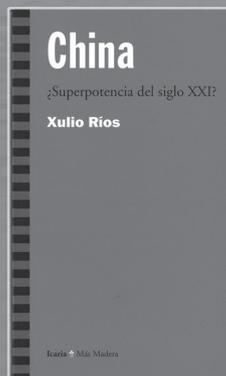
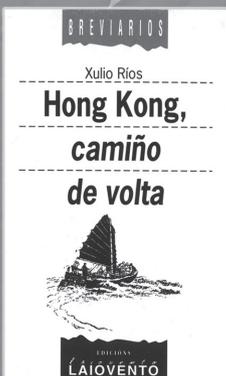
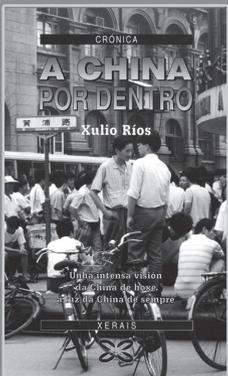
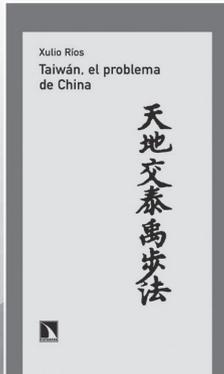
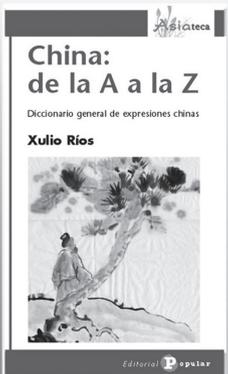
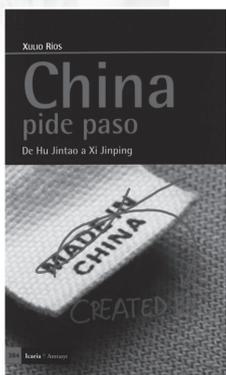
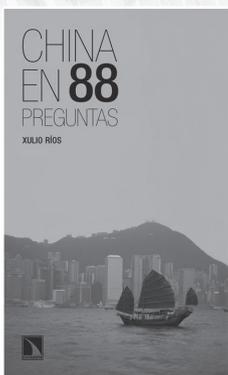
## **Convenciones, declaraciones, resoluciones y otros documentos internacionales**

- Convención CEDAW-Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Naciones Unidas, adoptada el 18 diciembre de 1979.
- Convención de Belém Do Pará-Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. OEA-Organización de los Estados Americanos, adoptada el 9 junio de 1994 (en línea) <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Convenio de Estambul-Convenio del Consejo de Europa para la prevención y la lucha contra la violencia contra las mujeres. Consejo de Europa, adoptada el 11 de mayo de 2011 (en línea) <https://rm.coe.int/1680462543>

- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. *Report of the Fourth World Conference on Women*. Nueva York: UN (Sales n.º 96.IV.13), Beijing (4-15 de septiembre de 1995), A/CONF.177/20/REV.1 (en línea) <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20E.pdf>
- Recomendación Rec(2002)5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de las mujeres contra la violencia. Comité de Ministros del Consejo de Europa, 30 abril de 2002 (en línea) [http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/marcoInternacional/ambitoInternacional/ConsejoEuropa/Normativa/docs/Rec\\_2002\\_5\\_Spanish.pdf](http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/marcoInternacional/ambitoInternacional/ConsejoEuropa/Normativa/docs/Rec_2002_5_Spanish.pdf)
- Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de abril de 2011, sobre las prioridades y líneas generales del nuevo marco político de la UE para combatir la violencia contra las mujeres [2010/2209(INI)].
- United Nations. «Ending violence against women. From words to action. Study of the Secretary General». United Nations, 2006 (en línea) <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/v-sg-study.htm>



**Xulio Rios**  
 Director do IGADI e do  
 Observatorio de la Política  
 China



**Política Exterior** cumple 30 años. España, Europa y el mundo son hoy muy diferentes. **Política Exterior** también. Cómo hemos llegado aquí?

En 1987 aparecía el número 1.

Las voces más influyentes de la política internacional llegaron a España en las páginas de esta revista.

Treinta años después llega el 180. Una revista renovada en su diseño, más moderna.

España, Europa y el mundo son hoy también muy diferentes, pese a que en el orden internacional siguen sin resolverse cuestiones como el desarme, la pobreza, la inestabilidad financiera, el terrorismo internacional o la relación Estados Unidos-Rusia.

Confiamos en el progreso.

**Política Exterior** seguirá contribuyendo con un análisis y un debate internacional más representativos, más diversos e igualitarios y más fuertes intelectualmente. En definitiva, ayudando a construir una sociedad mejor. En este número especial podéis disfrutar, una vez más, de excelentes artículos.



{ 30 }  
años

**Política Exterior**

**Núñez de Balboa, 49 5º - 28001 Madrid Tel.: 91 431 26 28**

**www.politicaexterior.com**

DOSSIER

**Los trabajos de campo, lo experimental y el quehacer etnográfico**  
**Presentación del dossier**  
X. Andrade, Ana María Forero y Fiamma Montezemolo

**Resituando el diario/bitácora/sketch en la producción de conocimiento y sentido antropológico**  
Catalina Cortés Severino

**Cultura autóctona: curaduría como proceso etnográfico en la escena del arte cubano actual**  
Celia Irina González

**Representación claroscuro: una exploración audiovisual y teórica de la representación del pasado en el cine documental**  
Gerrit Stollbrock Trujillo

**La dimensión acústica de la protesta social: apuntes desde una etnografía sonora**  
José Luis Martín y Santiago Fernández Trejo

**Ciberactivismo y olas de agitación comunicativa**  
**Consideraciones etnográficas**  
Nicolás Aguilar-Forero

**Lévi-Strauss, el individualismo jíbaro y el Musée du quai Branly**  
**Un diálogo con Anne-Christine Taylor**  
Giovanna Bacchiddu y Marcelo González Gálvez

**Rótulos, etnografía y curadurías en el Museo Histórico de la Policía Nacional, Bogotá**  
Daniel Kraus, X. Andrade, Ana María Forero y Mauricio Salinas

**Transitar por América Latina: redes, trabajo y sexualidad**  
Lidia Raquel García Díaz

**Conocimiento ecológico local y conservación biológica: la ciencia postnormal como campo de interculturalidad**  
Jorje Ignacio Zalles

RESEÑAS

**Cuerpos en escena. Materialidad y cuerpo sexuado en Judith Butler y Paul B. Preciado**  
de Martín De Mauro Rucovsky  
Antonietta Ramírez

**El conejillo de Indias profesional. La industria farmacéutica y el riesgoso mundo de los sujetos de investigación**  
de Roberto Abadie  
Mario Portugal-Ramírez

**El sistema es antinosotros. Culturas, movimientos y resistencias juveniles**  
de José Manuel Valenzuela Arce, coordinador  
Isaac Vargas

**El audiovisual ampliado**  
de Santiago Marino, coordinador  
Nadia Sabrina Koziner

DIÁLOGO

ENSAYO VISUAL

TEMAS



FLACSO  
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Información y colaboraciones: (revistaiconos@flacso.edu.ec)  
Revista Íconos: www.revistaiconos.ec

Número anterior:  
**ICONOS 58: Migraciones internacionales en América Latina: miradas críticas a la producción de un campo de conocimientos**

Número siguiente:  
**ICONOS 60: El trabajo político en América Latina: actores, recursos y trayectorias**

Íconos. Revista de ciencias sociales está incluida en los siguientes índices científicos: Academic Search Premier; Directory of Publishing Opportunities (CABELL'S), Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC), Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE), DIALNET, Directory of Open Access Journal (DOAJ), Emerging Source Citation Index (ESCI) Web of Science Thomson Reuters, FLACSO Andes, Fuente Académica Plus, Hispanic American Periodical Index (HAPI), International Bibliography of the Social Science (IBSS), Informe Académico Thompson Gale, International Institute of Organized Research (I2OR), LatAm-Studies, LATINDEX-catálogo, MIAR, Political Science Complete, REDALYC, REDIB, Sociological Abstracts, Social Science Journals. Sociology Collection, Ulrich's Periodical Directory, Worldwide Political Science Abstracts (WPSA).

# Una mirada crítica al «humanitarismo» desde los estudios pospositivistas

## A critical post-positivist studies perspective on “humanitarianism”

**Itziar Ruiz-Giménez Arrieta**

Profesora de Relaciones Internacionales, miembro del Grupo de Estudios Africanos (GEA) y del Grupo de Estudio de Relaciones Internacionales (GERI), Universidad Autónoma de Madrid. [itziar.ruiz-gimenez@uam.es](mailto:itziar.ruiz-gimenez@uam.es)

**Resumen:** Un año después de la primera Cumbre Humanitaria Mundial (Estambul, 23-24 de mayo de 2016), este artículo busca contribuir al análisis de algunos de los principales desafíos que afronta el régimen internacional humanitario, el cual, en las últimas décadas, se encuentra sumergido en un doble proceso de problematización y politización. Para ello, se establece un diálogo crítico con el constructivismo social, el posestructuralismo, el poscolonialismo, el feminismo y la antropología de la ayuda, que –entre otras escuelas pospositivistas– han enfatizado la necesidad de situar en el centro del debate político internacional las controversias relacionadas con las «políticas de la identidad» existentes dentro del humanitarismo.

**Palabras clave:** humanitarismo, asistencia humanitaria, constructivismo social, feminismo, posestructuralismo, poscolonialismo, antropología de la ayuda, escuelas pospositivistas

**Abstract:** A year after the First World Humanitarian Summit (Istanbul, May 23rd-24th 2016), this paper seeks to contribute to the analysis of some of the main challenges facing the international humanitarian system, which has over the last decades suffered from a double process of problematisation and politicisation. To do this, a critical dialogue is established between social constructivism, post-structuralism, post-colonialism, feminism and the anthropology of aid, which, among other post-positivist schools, have emphasised the need to place the controversies related to “identity politics” within humanitarianism at the centre of international political debate.

**Key words:** humanitarianism, humanitarian assistance, social constructivism, feminism, post-structuralism, post-colonialism, anthropology of aid, post-positivist schools

*The most challenging political problems of our time express an urgent need to re-imagine where, and therefore what, we take politics to be*  
(Walker, 2009: 125).

El régimen internacional humanitario se encuentra inmerso en un proceso de cambios profundos derivados del gran número, sin precedentes, de crisis humanitarias que afronta, así como de los importantes cambios en su seno y en el contexto internacional. Destacan, entre otras, la ampliación de los escenarios humanitarios, su creciente politización y problematización, así como la creciente inseguridad de los trabajadores y las poblaciones asistidas. En este contexto, en mayo de 2016 se celebró en Estambul la primera Cumbre Humanitaria Mundial con la pretensión de «establecer una nueva agenda para atender las necesidades de millones de personas afectadas por los conflictos y las catástrofes» (Ban Ki Moom, 2016). Se trata, por tanto, de un momento idóneo para reflexionar sobre cuestiones, entre otras, tales como: ¿quiénes son los actores humanitarios?, ¿qué hacen?, ¿cómo lo hacen?, ¿qué impacto tienen?, ¿qué legitimación?, ¿cómo pueden ser más eficaces?<sup>1</sup>

A la reunión asistieron 8.000 personas de 173 países, representantes de Naciones Unidas, organizaciones regionales, la sociedad civil, el sector privado y el mundo académico. La cumbre concluía con un «Gran Acuerdo» para mejorar la eficacia de la ayuda humanitaria e incrementar su financiación, en especial, para las agencias locales. También se creaba un fondo específico para educación y se formalizaba el papel de las organizaciones regionales y el sector privado. Se insistía, asimismo, en la necesidad de mejora de la respuesta humanitaria y en sus crecientes vínculos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Nussbaun, 2016). Ahora bien, para ciertos sectores, la cumbre resultó un fracaso porque no abordó algunas de las cuestiones más espinosas que afronta hoy en día el mundo humanitario: su politización por las grandes potencias, el debilitamiento del Derecho Internacional Humanitario (DIH), la inseguridad creciente, el impacto de los nuevos donantes no occidentales, etc. Omisiones que, por ejemplo, llevaron a Médicos Sin Fronteras (MSF) a no acudir a la cita, a la que tampoco asistieron la mayoría de los líderes de las grandes potencias, salvo Ángela Merkel (ibídem).

Como veremos, la literatura académica sí aborda estas cuestiones, las cuales se materializan en dos líneas teóricas diferentes que, siguiendo la clasificación de Robert Cox (1981), denominamos estudios humanitarios de «resolución de pro-

---

1. Sobre estas preguntas, véase: <https://consultations.worldhumanitariansummit.org> [Fecha de consulta: 22.07.2017].

blemas» y «estudios críticos». Los primeros formulan sus críticas al humanitarismo centrandó su atención en cómo mejorar su eficacia, efectividad y coherencia. Los segundos –en su mayoría ubicados dentro de los estudios pospositivistas– focalizan su análisis en las luchas políticósociales que, dentro del sector humanitario, libran los actores internacionales con recursos (políticos, económicos, ideológicos, simbólicos) desiguales. Nos interesa especialmente su indagación en cómo el «humanitarismo», a través de sus «políticas de la identidad», participa activamente en la construcción de los intereses e identidades de los actores internacionales, así como en la (re)producción de las actuales estructuras globales. De esta forma, esta segunda línea teórica que, con matices, compartimos y trataremos de desarrollar en este artículo, denuncia cómo «la paradoja humanitaria es hoy reflejo de lo que significa el término comunidad internacional» (Aaltola, 2009). A tal fin, estas páginas presentan la siguiente estructura: primero, se esbozará brevemente el contexto actual del régimen internacional humanitario; a continuación, se valorarán las potencialidades y límites de los «estudios humanitarios críticos», sintetizando algunas de sus controversias y empleando, para ello, algunas aportaciones de los enfoques socioconstructivistas, posestructuralistas, poscoloniales y feministas para sugerir, por último, algunas conclusiones.

## Contexto actual del «humanitarismo»

Aunque excede el ámbito de este artículo abordar la historia del humanitarismo (Barnett, 2011), es necesario destacar las dos tendencias que han marcado su devenir desde el final de la Guerra Fría, en los años noventa del siglo pasado: su expansión, ampliación y consolidación, por un lado, así como su fuerte crisis existencial, por otro.

En efecto, en los últimos 25 años, la arquitectura internacional humanitaria ha vivido una «edad de oro», a través de un fuerte proceso de institucionalización y expansión del número de actores intervinientes, funciones y enfoques de actuación, entre otros desarrollos. Hoy en día, existen más de 4.480 organizaciones humanitarias con 450.000 trabajadores, que asisten a más de 76 millones de personas<sup>2</sup>. Asimismo, a pesar de la crisis económica global y los recortes en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), su financiación pasó de 2.000 millones de dólares en 1992 (Barnett, 2003: 401) a 28.000 millones de dólares en 2015

---

2. Frente a los 30 millones de personas asistidas en 2007.

(Sparks, 2016: 42)<sup>3</sup>. Aunque parte del incremento proviene de los denominados «nuevos donantes» (los BRICS, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Qatar y Turquía<sup>4</sup>), el 60% de la ayuda gubernamental proviene de los países occidentales liderados por Estados Unidos con casi un tercio del total de la ayuda gubernamental (6.400 millones de dólares) (ibídem)<sup>5</sup>. Los escenarios humanitarios también se han diversificado. En el año 2014, por primera vez en su historia, Naciones Unidas designaba cuatro emergencias con el nivel 3 (el máximo): Irak, República Centroafricana, Siria y Sudán del Sur, a las que se sumaba la crisis del ébola en el África Occidental. Un año después, se incorporaron las crisis de Yemen y del tifón Haima en Filipinas. Todas ellas, junto a otras de menor gravedad o de carácter crónico (en el Sahel, Somalia, etc.), contribuían a que la cifra de personas desplazadas forzadas (65 millones) alcanzará un récord histórico<sup>6</sup>.

Sin embargo, esta supuesta «edad de oro» venía acompañada de una fuerte sensación de crisis derivada de dos procesos interrelacionados: la creciente problematización y politización del humanitarismo. La primera se refiere a la progresiva concienciación de los múltiples impactos políticos, sociales, económicos y de género que genera la acción humanitaria, así como de su instrumentalización por las partes en conflicto (Terry, 2002). El reconocimiento de estos impactos provocó una fuerte crisis del régimen internacional y, sobre todo, del enfoque clásico del humanitarismo, que considera que la acción humanitaria se dedica a «salvar vidas» y «aliviar el sufrimiento», sustentada en los principios de humanidad, universalidad, independencia, imparcialidad y neutralidad. Dichos principios se concebían por entonces como la principal garantía de su efectividad y legitimidad. Sin embargo, a mediados de los noventa entraron en crisis cuando voces críticas alertaron de cómo el humanitarismo, a veces, «silencia los genocidios, alimenta y da refugio a criminales, (y) constituye una justificación para otros intereses geopolíticos» (Benavides, 2009: 110). Aparecieron, por ese motivo, otros enfoques como el «nuevo humanitarismo», que aboga por la inserción de la acción humanitaria en una estrategia política más amplia

---

3. En el año 2015, la ayuda humanitaria internacional proporcionada por los gobiernos fue de 21.800 millones frente a los 10.800 millones aportados por dichos gobiernos en el año 2006. Por su parte, la financiación privada ese año alcanzó los 6.200 millones de dólares, suponiendo el 22% del total. (Sparks, 2016: 42)

4. Las contribuciones de estos países ascendieron a 2.400 millones de dólares en 2015, lo que representa un incremento del 500% desde 2011 y el 11% de la ayuda internacional gubernamental (Sparks, 2016: 42).

5. Los cinco primeros donantes son Estados Unidos, Unión Europea, Reino Unido, Japón y Arabia Saudí.

6. El informe *Alerta 2016* (citado en Núñez, 2016:11) menciona 35 nuevos focos activos de violencia y otros 83 escenarios de tensión.

destinada «no solo a mantener a las personas vivas, sino a ayudarlas a reconstruir sus vidas y sociedades» (Barnett, 2011: 196). Se pretende, con ello, contribuir a la prevención, mitigación y resolución de los conflictos armados (Gordon y Donnini, 2016). Con el tiempo, surgirían también posiciones intermedias como el enfoque «no hacer daño» (Anderson, 1999), el proyecto «esfera» o las herramientas «sensibles al conflicto». Todas ellas buscan eliminar los efectos negativos de la ayuda y, en la medida de lo posible, potenciar sus efectos positivos como instrumento para construir la paz (Pérez de Armiño y Zirion, 2010: 11).

Conviene recordar que esta sensación de «pérdida de inocencia» se produjo en un contexto de fuerte politización del humanitarismo, marcado por diversos aspectos, entre los que se destacan los siguientes: en primer lugar, el interés acentuado de los países occidentales por instrumentalizar la acción humanitaria en función de sus intereses geopolíticos y económicos. No es casual, por ejemplo, que el 58% de los fondos recibidos por Naciones Unidas en 2015, se hayan destinado a Sudán, Irak, Yemen y, en especial, Siria (Núñez, 2016: 14); o que el 60% de la financiación internacional se destine a dicha organización internacional y el otro 30% a las seis grandes ONG humanitarias de origen occidental<sup>7</sup>.

**El proceso de *securitización* de la política internacional impulsado y liderado por Estados Unidos afectó profundamente al humanitarismo, acentuando la división entre los «clasicistas» y los partidarios del «nuevo humanitarismo», haciéndola cada vez más irreconciliable.**

Todo ello contribuye a reforzar la percepción de que, a pesar de la emergencia de nuevos donantes no occidentales, el régimen sigue siendo «un club occidental dominado por un pequeño grupo de poderosos actores cuyos principios están fuertemente imbuidos por la tradición liberal» (O'Hagan, 2013: 125). La politización del humanitarismo se refleja, en segundo lugar, en su integración creciente en el proyecto de «Paz Liberal» promovido por los países occidentales (Ruiz-Giménez, 2013) y en la insistencia en los vínculos estrechos entre ayuda humanitaria, rehabilitación, desarrollo, derechos humanos y construcción de paz, que refuerza la consolidación discursiva del enfoque del «nuevo humanitarismo».

Todas estas tendencias se agravaron a partir de los atentados del 11-S de 2001. Como señalan los estudios críticos de seguridad, que luego se mencionarán, los países occidentales liderados por Estados Unidos impulsaron un proceso de *securitización* de la política internacional que afectó profundamente al humanitarismo.

---

7. Esas seis grandes organizaciones occidentales son CARE, Catholic Relief Services, MSF, Oxfam Internacional, Save the Children y World Vision.

Como se evidenció en Afganistán, Irak, Libia u hoy en Siria, se ha acentuado su deriva belicista y su subordinación a las estrategias *securitizadas* de la lucha antiterrorista, siendo instrumentalizado para ganar «mentes y corazones» (Williamson, 2011). Estos aspectos contribuyen, a su vez, al aumento de ataques a los trabajadores humanitarios y a la población «necesitada de protección», así como a la erosión de los «principios humanitarios» y el DIH por los intervinientes en los conflictos armados (incluidas las grandes potencias) (Núñez, 2016: 13). Como señala Lourdes Benavides (2009: 120-121), este proceso ha acentuado la división entre «clasicistas» o «minimalistas» y los partidarios del «nuevo humanitarismo» o «maximalistas», haciéndola cada vez más irreconciliable. Sin embargo, son escasas las organizaciones humanitarias que han tenido la «determinación política y financiera para resistir» (Donini *et al.*, 2015: 8) el impulso «maximalista» que ha acompañado los procesos de politización y *securitización* del humanitarismo. Aun así, ha habido voces como, por ejemplo, MSF y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) que han revitalizado su apuesta por el enfoque clásico.

## **Controversias pospositivistas en torno al «humanitarismo»**

Los procesos descritos en el apartado anterior han contribuido a alimentar un interesante debate académico. Como apuntábamos, surgieron dos líneas teóricas diferentes: la primera dedicada a «resolver problemas» y plantear cómo mejorar la eficacia y efectividad del humanitarismo; y la segunda, denominada aquí «estudios humanitarios críticos», formula, por el contrario, un profundo cuestionamiento de la legitimidad del humanitarismo, de los valores e intereses subyacentes y su acrítica inserción en las estructuras globales. A las aportaciones de esta segunda línea dedicamos las siguientes páginas.

En efecto, los avatares del mundo humanitario han suscitado un intenso debate teórico entre autores socioconstructivistas, posestructuralistas, poscoloniales y feministas. No se incluye otra de las grandes escuelas pospositivistas como son los estudios críticos de seguridad, a pesar de sus importantes aportaciones, en especial de la Escuela de Copenhague, con su teoría de la securitización, y de la Escuela de París, con su análisis del impacto de las prácticas de los profesionales de seguridad (militares, policías, compañías de seguridad privada) (Pérez de Armiño, 2013). Se ha optado, por el contrario, por abordar de forma somera aquellas contribuciones que se han centrado en el análisis de las denominadas «políticas de la identidad» que construyen el régimen internacional humanitario. Estos postulados críticos

defienden que dichas políticas, históricamente contingentes, (re)producen las identidades (e intereses) de los actores internacionales (Campbell, 2007) y se convierten, por ello, en fuente de legitimación y conforman, como sostiene Laura Shepherd (2008: 284), «los horizontes de posibilidad de la acción política».

## Aportaciones desde el constructivismo social

Se trata, sin duda, de la escuela pospositivista más influyente hoy en día en relaciones internacionales. Más allá de su desafío ontológico y epistemológico al positivismo hegemónico, su agenda de investigación ha abierto interesantes líneas teóricas sobre el humanitarismo. A diferencia de los enfoques «neorrealistas» centrados en su (perenne) instrumentalización por los países occidentales, este enfoque presta atención, entre otros, a dos aspectos: primero, a los cambios (y continuidades) acaecidos en los consensos intersubjetivos dominantes sobre lo «apropiado» dentro del sector humanitario; y, segundo, a la capacidad de los actores humanitarios menos poderosos de conformar esos consensos y, por tanto, de influir en las agendas de los actores más poderosos.

En efecto, la primera línea teórica constructivista hace hincapié en la controversia entre «minimalistas» y «maximalistas», mostrando cómo la segunda corriente se ha consolidado dentro de las estructuras normativas del régimen (Barnett, 2011: 162). Las conclusiones de la Cumbre de Estambul también parecen apuntar en el sentido de reorientar la ayuda humanitaria hacia la prevención, mitigación y resolución de los conflictos armados. Sin embargo, esta corriente también se hace eco de quienes, como ya se ha señalado, defienden la necesidad de volver a las esencias del humanitarismo clásico. Desde esta narrativa «dunantiana»<sup>8</sup>, se critican los derroteros actuales, defendiendo la necesidad de (re)crear un espacio humanitario neutral, imparcial e independiente, lejos de la política (De Castellarnau y Stoianova, 2016).

Una segunda línea constructivista, heterogénea y prolifera, se ha centrado en el papel de las organizaciones humanitarias como «generadores sistémicos», es decir, como productores de los marcos epistémicos y operacionales en los que opera el humanitarismo (O'Hagan, 2013: 128-130). Resaltan, por un lado, cómo su autoridad deriva de su conocimiento como expertos y, sobre todo, de su impulso altruista. Enfatizan, por otro lado, su capacidad de producir conocimiento sobre «el sufrimiento».

---

8. Denominada así por retomar los planteamientos de Henri Dunant considerado uno de los fundadores del «humanitarismo clásico».

miento» y, por tanto, de conformar los significados dominantes sobre la obligación humanitaria de «salvar vidas», activando (o no) la ayuda en determinados supuestos: conflictos armados y catástrofes naturales (Barnett y Weiss, 2008: 39-41). De esta forma, esta primera línea teórica permite interrogarnos sobre cómo el mundo humanitario invisibiliza otros «sufrimientos» como, por ejemplo, la violencia de las maras en Centroamérica, los «narcos» en México o la derivada de la represión estatal. Dichas violencias (así como la violencia machista) no son percibidas como «emergencias» en las que debe operar el «humanitarismo».

Un tercer aporte constructivista presta atención al poder institucional y regulador que, sostienen, tienen las organizaciones humanitarias (Barnett y Duvall, 2005). Subrayan, por ejemplo, cómo el desarrollo de estándares profesionales y códigos de conducta (proyecto esfera, enfoque de cluster, «resiliencia», género, etc.) permite «definir, categorizar, prescribir y proscribir lo que se considera el comportamiento humanitario adecuado» (O'Hagan, 2013: 129-130). Se trata, en su opinión, de un poder creciente derivado del «impresionante proceso de reformas» emprendidas a mediados de los años noventa (Barnett, 2011: 213). Aunque se reconoce que esas reformas tenían el objetivo «bienintencionado» de «promover consistencia, profesionalidad, [y] efectividad» en el humanitarismo, así como de «garantizar su independencia y autonomía», se admite que han generado efectos perversos. Han servido, por ejemplo, para fortalecer a las grandes organizaciones (occidentales) y debilitar a las más pequeñas (en especial las locales) (O'Hagan, 2013: 129). Han provocado, igualmente, un fuerte efecto despolitizador ligado a la defensa de la idea de que «la promoción de las necesidades básicas (corporales) varía muy poco de un lugar a otro» y que, por tanto, la acción humanitaria deben realizarla los expertos, removiendo de esta forma de «la ecuación la historia y el poder que produce el sufrimiento» (Barnett, 2011: 213). Todo ello ha generado, según los estudios constructivistas, una creciente e inadecuada «distancia física, psíquica y moral entre los actores humanitarios y quienes sufren» (ibídem).

Una cuarta aportación «constructivista» se centra en los dilemas que las organizaciones humanitarias afrontan en su compleja relación con los estados donantes y con quienes controlan el acceso a los escenarios humanitarios (gobiernos y grupos armados). Esta línea cuestiona la fuerte interdependencia creada y cómo esta «facilita y, al mismo tiempo, constriñe los propósitos humanitarios». En este sentido, destaca la relación ambivalente de las organizaciones con los estados (donantes y receptores), quienes son, por un lado, los causantes de las emergencias y, por otro, los que crean las normas humanitarias y financian y facilitan sus actividades (O'Hagan, 2013: 131). Esta aportación incide, igualmente, en el denominado dilema de las «manos sucias», derivado de la necesidad de negociar el acceso a las «víctimas» con quienes perpetran el «sufrimiento» que quieren aliviar (Barnett, 2010); enfatiza, asimismo, el dilema de la supervivencia, que impulsa

un mayor desembarco en las crisis de alto perfil mediático e interés de las grandes potencias y una menor presencia (o ausencia) en las emergencias olvidadas. Ese dilema presiona, a su vez, hacia «una simplificación excesiva de las crisis para provocar simpatía», socavando, en ocasiones «la dignidad humana de quienes necesitan protección» (ibídem, 2011: 43).

Una reflexión similar sobre la relación de las organizaciones humanitarias con las poblaciones locales conforma nuestra quinta contribución constructivista. A través de un análisis histórico, el constructivismo muestra cómo, durante mucho tiempo, se ha (re)tratado a las segundas como «víctimas pasivas», «necesitadas de protección» o, incluso, como cuerpos, números a gestionar u «objetos inanimados» (Sogge, 1998: 157). Se reconoce, sin embargo, el énfasis creciente en los últimos años por cambiar ese (re)trato y visibilizar la agencia de dichas poblaciones, las cuales ahora son (re)tratadas como «beneficiarios» o «usuarios» (Benavides, 2009: 118). Esto lleva a insistir en la necesidad de reforzar su protagonismo a través de su mayor participación en el diseño e implementación de las actuaciones humanitarias; y coincide con las voces que promueven un mayor conocimiento de las habilidades y capacidades de la población local y que abogan por reorientar la acción humanitaria hacia su «empoderamiento», «resiliencia» o «fortalecimiento de sus capacidades», conceptos estos que tienen una relevancia creciente, tal como se refleja en las conclusiones de la Cumbre de Estambul.

Los y las autoras constructivistas matizan, sin embargo, el alcance de estas reformas, alertando de su reorientación hacia «formas de autorregulación del sector que, sin embargo, alejan a las comunidades receptoras del protagonismo anunciado en los discursos» (Benavides, 2009: 119). En este sentido, se recuerda que, por ejemplo, las organizaciones locales reciben, hoy en día, solo el 0,4% de los fondos (Núñez, 2016: 15). Se critica, asimismo, que la participación local se entiende como un elemento para mejorar la eficacia y efectividad del sector humanitario, siendo este quien sigue siendo (re)tratado como quien sustenta en exclusiva «los conocimientos, independencia y profesionalidad» necesarios para decidir «sobre la vida buena o cómo conseguir llegar a ella» (Barnett, 2011: 212). El creciente énfasis en la profesionalización del sector contribuye a reforzar la idea de que «no hay lugar para aficionados» (ibídem: 217).

Todos estos aportes constructivistas corroboran los análisis de la «antropología de la ayuda» sobre las «políticas de la cotidianidad» del humanitarismo. Dichos análisis alertan sobre su creciente poder sobre las poblaciones locales. Inciden, sobre

**Los trabajadores humanitarios viven hoy en día en «la tierra de la ayuda» (*aidland*) con sus propios tiempos, espacios, economías, culturas organizativas y de seguridad, así como sus propios sistemas de significados, todo lo cual habría generado una separación física, psicológica y moral acentuada entre ellos y la población local.**

todo, en cómo los trabajadores humanitarios viven hoy en día en «la tierra de la ayuda» (*aidland*) con sus propios tiempos, espacios, economías, culturas organizativas y de seguridad (Apthorpe, 2005), así como sus propios sistemas de significados (Auterserre, 2014: 5), todo lo cual habría generado una separación física, psicológica y moral acentuada entre ellos y la población local. Una «jaula de hierro» que limita la eficacia y legitimación de su trabajo y frente a la cual, nos recuerdan, las poblaciones locales no permanecen pasivas, sino que establecen, por el contrario, estrategias de acomodación, evasión, contestación, resistencia o rechazo (ibídem: 13).

## **Aportaciones desde el posestructuralismo y el poscolonialismo**

A pesar de su diversidad, estas otras dos escuelas pospositivistas comparten con el constructivismo su rechazo al positivismo, al materialismo y al racionalismo que históricamente han dominado las relaciones internacionales. Discrepan, sin embargo, de la lectura «benigna» que, en su opinión, realiza el constructivismo. En lugar de resaltar la agencia (con sus potencialidades y límites) de las organizaciones humanitarias y su capacidad de producir cambios en el régimen, subrayan que son los discursos hegemónicos los que conforman la agenda humanitaria, reflejando las actuales relaciones de poder existentes dentro del régimen y en el ámbito internacional. De este modo, argumentan que el humanitarismo, sus discursos y prácticas, (co)participa en el sostenimiento de un sistema internacional injusto que privilegia a los actores occidentales.

A pesar de la riqueza de estos dos enfoques, este subapartado se centrará en el análisis de cómo el «humanitarismo» participa en la (re)producción de unas determinadas «políticas de la identidad» que, de forma contingente, han construido tres subjetividades concretas: los «actores humanitarios», las «poblaciones cuyo sufrimiento se busca aliviar» y «quienes causan el sufrimiento». Se comparte, sin embargo, el énfasis del posestructuralismo y del poscolonialismo en recordar que este proceso discursivo tiene efectos materiales importantes al abrir espacios de legitimidad a una agenda política muy concreta (la occidental) y cerrarlos a otros proyectos con mayor potencial emancipador.

### **a) Humanitarismo como espacio de reproducción del orden biopolítico neoliberal**

Una de las más relevantes aportaciones de estos enfoques es su interés en demostrar cómo el humanitarismo co-participa, junto a otras narrativas (derechos

humanos, desarrollo, mercado, democracia), en la (re)producción del capitalismo neoliberal occidental (Campbell, 1998 y 2007). Para ello, la primera contribución posestructuralista es la *deconstrucción* del «humanitarismo». A través de un análisis *genealógico*, se subrayan sus orígenes en el liberalismo decimonónico capitalista y colonial (Bornstein y Redfield, 2011). Se resalta, asimismo, su pervivencia actual como una «forma liberal y occidental de poder» con la que la actual gobernanza neoliberal gobierna los «espacios fronterizos globales» (Edkins, 2008; Chandler, 2001). El humanitarismo se reconceptualiza así, desde una perspectiva neofoucaultiana, como una de las expresiones de la *biopolítica global* (Duffield, 2005: 6; 2010) que, a través de diferentes técnicas de gobernabilidad, gestiona las poblaciones del Sur a fin de «mejorar su salud o bienestar», pero también con la capacidad soberana de «promover la vida» (salvarla) o «anularla hasta la muerte» (Rostis y Mills, 2015). Quizás la formulación más elaborada de esta dualidad intrínseca y fatídica del «humanitarismo» como herramienta biopolítica sea la de Mark Duffield (2005: 6), con su énfasis en su capacidad de construir una distinción entre la vida «válida» (la atendida humanitariamente) y la «no válida», la olvidada y desatendida. De esta forma, las organizaciones humanitarias no funcionarían, como sostiene el constructivismo, como centros de poder independientes con capacidad real de evitar la instrumentalización de los países poderosos; al contrario, actúan como parte de esa gobernanza neoliberal global, contribuyendo a su pervivencia (Fassin y Pandolfi, 2013).

Una segunda aportación posestructuralista es el estudio de cómo el «humanitarismo» juega un papel central en la (re)construcción identitaria de Occidente como «protector» de lo que, siguiendo a Agamben (1995), denominan la «nuda vida»: en el pasado, los esclavos o colonizados; hoy día, los refugiados, desplazados o las víctimas de los desastres (Edkins, 2008; Skinner y Lester, 2012). En este sentido, el posestructuralismo critica tanto al humanitarismo clásico como al «nuevo humanitarismo», por reproducir ambos el «recurrente dilema biopolítico» occidental entre «la disyuntiva de proteger la vida nuda que encuentran» o, por otro lado, «cambiarla y desarrollarla» (Duffield, 2005: 13, Reid-Henry, 2014). Del primero critica su defensa de la mitología de la «neutralidad» y su ilusorio anhelo de separar la acción humanitaria de la política. Los estudios posestructuralistas consideran que, por el contrario, el enfoque clásico o «minimalista» refuerza la conversión neoliberal de las poblaciones en «nuda vida» a las que hay que «asistir» (solo en sus necesidades corporales más básicas) o «dejar morir» (Fassin y Pandolfi, 2013). También rechazan, sin embargo, al enfoque «maximalista» del nuevo humanitarismo y su apuesta por «crear las condiciones» para que la población «se ayude a sí misma» (Duffield, 2005: 14). Cuestionan, en concreto, que se la construya con «anormalidades específicas, amenazas concretas y ejemplos de desarrollo equivocados», con el objetivo de transformar «una inerte y dependiente (femenina, infantil y negra) horda africana

en individuos dinámicos, autónomos, autogobernados [*self-governed*] y racionales», es decir, en sujetos neoliberales (McIntosh, 2005: 10).

En definitiva, los estudios posestructuralistas critican que el «humanitarismo» se inserte acríticamente dentro de las «políticas de vida» de la actual gobernanza global neoliberal. Abogan, por el contrario, por reinventar «nuevas políticas de actuación humanitaria libres de esas ataduras biopolíticas» (Duffield, 2005: 22) que, aceptando «su agencia histórica y su memoria política», desafíen las bases del neoliberalismo. Sin embargo, en concreto, Mark Duffield se muestra pesimista, ya que considera que la principal «lección de la posguerra fría es que, aunque no imposible, es poco probable que esa otra política surja del interior del sector humanitario ya establecido» (ibídem). Quizás tal pesimismo no sea el elemento más controvertido de la perspectiva posestructuralista, pero sí, en mi opinión,

**Los estudios posestructuralistas critican que el «humanitarismo» se inserte acríticamente dentro de las «políticas de vida» de la actual gobernanza global neoliberal. Abogan, por el contrario, por reinventar «nuevas políticas de actuación humanitaria libres de esas ataduras biopolíticas».**

su sobredimensionada valoración de la capacidad del neoliberalismo de gobernar, controlar y penetrar en la realidad social. En este sentido, es interesante rescatar de nuevo las aportaciones de la antropología de la ayuda, en especial aquellas que nos recuerdan que el poder productivo y disciplinario del humanitarismo

sobre las poblaciones locales está lejos de ser absoluto y que siempre se inserta, de manera temporal y contingente, en contextos locales concretos, en «espacios políticos transfronterizos» en los que las poblaciones contestan cotidianamente esas intervenciones neoliberales con múltiples estrategias de resistencia, acomodación, huida, etc. (Serrano, 2012: 81-86).

## b) Humanitarismo como espacio de reproducción del marco global eurocéntrico, blanco y patriarcal

Mientras que el posestructuralismo hace hincapié en la *biopolítica* del humanitarismo y en la continuidad discursiva entre la identidad de los misioneros y colonos occidentales y la de los actuales «actores humanitarios» (Skinner y Lester, 2012), los estudios poscoloniales y feministas alertan sobre los aspectos más dicotómicos, patriarcales y racializados de ese proceso. Un proceso que, como ya se ha adelantado, no solo (re)construye la identidad occidental, sino también la de «las poblaciones asistidas» y la de los «causantes del sufrimiento». Estos últimos son (re)tratados de forma dicotómica como *outsiders*, en oposición a los actores humanitarios (*insiders*). De esta forma, no solo se distribuye legitimidad política a favor de los últimos

(Yamashita, 2015: 419), sino que se delimitan las «condiciones de posibilidad», esto es, lo que se puede (o no) hacer dentro del mundo humanitario.

En este campo, destacan las aportaciones poscoloniales que realizan una *genealogía* de las políticas de la representación del «humanitarismo», resaltando cómo, desde su origen decimonónico hasta la actualidad, se privilegia como «humanitarios» a los varones blancos y occidentales, retratándolos como «altruistas», «cosmopolitas», «apolíticos», «sacrificados» y motivados exclusivamente por el propósito ético de «ayudar al prójimo» y «salvar vidas» (Aaltola, 2009). En este sentido, algunas autoras estudian el papel de «famosos» como Bob Geldof, Bono, George Clooney, Brad Pitt, Angelina Jolie, etc., en este tipo de políticas de la identidad y muestran cómo son percibidos como seres «altruistas», incluso héroes «antihegemónicos» que denuncian el olvido por los países occidentales de las víctimas (en su mayoría mujeres y niños y niñas), de quienes, además, se convierten en «portavoces» y «protectores» (Repo y Yrjölä, 2011: 48). Desde un enfoque feminista poscolonial, denuncian, por ejemplo, que estos famosos reproducen una identidad de género patriarcal y heteronormativa (ibídem: 45) que sirve, sobre todo, para reafirmar «el punto de vista de los hombres blancos privilegiados que han aprendido a pensar en sus vidas como moralmente neutras y dedicadas a ayudar a otros» (McIntosh, 2005: 110).

Una segunda aportación poscolonial es la denuncia de cómo esta construcción discursiva de los «actores humanitarios» como «héroes» funciona como un espejo invertido al proyectar una imagen determinada de las poblaciones del Sur. En el caso de África, dicha imagen se remonta al período colonial y en la actualidad continúa (re)tratándose como el continente de los conflictos armados, catástrofes y enfermedades (Edkins, 2008). Desde esta perspectiva, esta reproducción «afropesimista» del continente genera varios riesgos. Primero, contribuye a crear un marco de referencia basado en la «compasión sin compromiso» que sirve, a través de «la exacerbación del drama y los estereotipos colonialistas», para banalizar el sufrimiento y minimizar «las preguntas sobre cómo y por qué sucedió lo que sucedió» (Buraschi y Aguilar, 2016: 135). Y, en el caso de que surgieran, la respuesta hegemónica construye las crisis como producto de factores endógenos (etnicidad, codicia, subdesarrollo, estados fallidos), reforzando la imagen negativa de África. Se silencian, por el contrario, las causas exógenas y se desplaza así fuera de la agenda del «humanitarismo» la coautoría de los países poderosos en la generación de dichas crisis (Ruiz-Giménez, 2012). Más grave resulta, en segundo lugar, su silencio sobre el dinamismo, creatividad y capacidad de cambio de las sociedades africanas. Muchas veces se las (re)trata desde el mundo humanitario como «demasiados cuerpos sin nombre, demasiados cuerpos incapaces de devolvernos la mirada que les dirigimos, demasiados cuerpos que son objeto de palabra sin tener ellos mismos la

palabra» (Rancièrè, 2010: 97). Por ello, el cometido del enfoque poscolonial es evidenciar que el viejo retrato colonial de la población africana como «masa amorfa» de «mujeres, niños, ancianos, personas enfermas, con discapacidad» perdura y la sitúa en el espacio apolítico de las «víctimas» que necesitan ser «salvadas». En tercer lugar, la crítica poscolonial resalta tres impactos del (re)trato hegemónico de las poblaciones locales como poblaciones sin agencia o como si esta fuera *esencialmente* benigna (Apthorpe, 2014: 359). Primero, se silencia que son ellas quienes fundamentalmente realizan la labor humanitaria en todas las emergencias (Donini, 2004: 17). Segundo, tras su tratamiento uniforme, se omite su heterogeneidad y los múltiples actores –mujeres y hombres– que la componen, con diferentes agendas e insertados en estructuras de poder (de género, clase, edad, origen étnico, religión, etc.) sobre las que impacta de forma desigual la acción humanitaria. Tercero, se construye su «vulnerabilidad» como una «cualidad inherente» y no como producto de causas concretas (históricas, sociales, políticas, económicas, culturales y de género), se silencia la necesidad del abordaje de dichas causas y se favorece, a su vez, que se responda solo a la «emergencia» y, en concreto, cubriendo las necesidades básicas.

Algunos autores reconocen, sin embargo, que, en la última década, algunas voces humanitarias han impulsado otras políticas de la representación de las poblaciones locales, las cuales resaltan tímidamente su agencia y sus estrategias para afrontar la emergencia. No obstante, alertan de los riesgos de (re)construir su imagen como «inmadura» o no «capacitada» para realizar adecuadamente la acción humanitaria. Consideran que se corre, nuevamente, el riesgo de (re)producirlas como necesitadas de «ser salvarlas» (enfoque clásico) o «transformadas» (nuevo humanitarismo). Subrayan, en especial, los riesgos de reforzar la (re)presentación de que la acción humanitaria deben realizarla quienes, según el discurso hegemónico, tienen los conocimientos, profesionalidad y motivación suficiente para guiarse por los principios humanitarios, es decir, los «actores humanitarios» que, como venimos insistiendo, son (re)presentados mayormente como varones occidentales. Es necesario destacar los esfuerzos (todavía tibios) de algunas organizaciones humanitarias por reducir su eurocentrismo, diversificando su personal y descentralizando su toma de decisiones para dotar de más protagonismo a los actores locales no occidentales.

En lo referido a la tercera subjetividad (re)creada por el «humanitarismo», la de los «causantes del sufrimiento», los estudios poscoloniales también han aportado nuevas y sugerentes perspectivas. Su postulado básico, siguiendo a Edward Said (2016 [1978]), es que las «políticas de la identidad» del humanitarismo se asientan en la (re)producción de un imaginario que convierte a las élites del Sur Global en los causantes de las «emergencias humanitarias» (Ruiz-Giménez, 2013). Se reproducen así viejas «imágenes coloniales familiares» y «fantasías racializadas» que atribuyen, de forma reiterada, a esos «otros», la

responsabilidad exclusiva de generar una violencia inexplicable y bárbara contra la población civil (Eriksson Baaz y Stern, 2009). De esta forma, según este enfoque, el humanitarismo hegemónico contribuye a la recreación occidental de la violencia de forma dicotómica, distinguiendo la cometida por esos «otros» (irracional) de la occidental (racional).

Ahora bien, parte de esta literatura reconoce que, en los últimos años, ha habido un aumento de voces humanitarias críticas con la política occidental que han denunciado, entre otras, la politización y securitización de la acción humanitaria, en especial los crecientes ataques de las grandes potencias contra actores humanitarios y población civil. No obstante, los estudios críticos también alertan de que pocas ONG cuestionan el discurso occidental que (re)trata su propia violencia o bien como «errores» o «daños colaterales», o bien como una violencia racional y *civilizada*. Se acepta el relato de que dicha violencia es necesaria para que los *justos guerreros* protejan a la población civil «indefensa» frente a la violencia bárbara de los «otros». Con dicha aceptación, el «humanitarismo» reproduce, como señala Laura Shepherd (2008: 391), la distinción imaginaria entre un Occidente como zona de «paz» y un «Sur» como espacio de caos, anarquía y violencia.

De este modo, estos enfoques nos recuerdan que toda violencia es una construcción social «profundamente política, producto de determinadas relaciones entre las sociedades, las instituciones y los discursos y el resultado de decisiones específicas» y, por tanto, susceptible de cambio (Eriksson Baaz y Stern, 2009: 499). Por ello, abogan por otro «humanitarismo» que, en lugar de «naturalizar» la violencia en el Sur o aceptarla como «inevitable», haga hincapié en las potencialidades de poner en el centro de la agenda humanitaria las causas (endógenas y exógenas) de esa violencia. Se enfatiza, asimismo, la necesidad de introducir en la «contienda política» las múltiples formas de violencia que generan las estructuras globales (Ruiz-Giménez, 2012: 30).

En este sentido, sería interesante profundizar en los efectos que podría tener la relevancia creciente de las potencias emergentes y otros estados no occidentales en el mundo humanitario. Así, por ejemplo, Turquía se convirtió en el año 2013 en el tercer mayor donante humanitario (Gilley, 2015: 38). Sin embargo, por ahora, se aprecia más bien cierta insistencia dentro de la academia occidental en el supuesto fracaso de esos «nuevos» donantes en «internalizar los principios del humanitarismo» (O'Hagan y Hirono, 2014: 410) o en cómo instrumentalizan la ayuda, destinándola a países o poblaciones «amigas» (Gordon y Donnini, 2016: 103). Su (re)trato como actores «interesados» y «faltos del adecuado conocimiento y profesionalismo» parece indicar que la «contienda identitaria» continúa. También apunta a la pervivencia del efecto del «espejo invertido», por el cual, parece sostenerse, con pocas evidencias, que hay otros donantes que sí realizan una acción desinteresada y regida por principios humanitarios.

## Aportaciones desde los estudios feministas críticos

A pesar de compartir el cuestionamiento de las escuelas hegemónicas de las relaciones internacionales, los enfoques pospositivistas han permanecido bastante aislados del feminismo. Ello es debido, en parte, al hecho de que la inserción de este último en la disciplina de las relaciones internacionales ha sido muy limitada y ha suscitado mucha resistencia (Ruiz-Giménez, 2016: 336). Resulta, sin embargo, paradójico que gran parte de los estudios constructivistas, posestructuralistas y poscoloniales hayan sido, salvo excepciones, también ciegos al «género» y sordos a las aportaciones feministas que, como veremos, han realizado interesantes contribuciones al análisis de las políticas de la identidad del régimen internacional humanitario.

Estos estudios han prestado atención, por ejemplo, a la ceguera de género del sector humanitario desde sus orígenes y hasta hace pocos años, enfatizando sus silencios sobre los impactos diferenciados de los conflictos armados, las emergencias o la propia acción humanitaria en hombres y mujeres (Byrne y Baden, 1995; Enarson, 1998). Han mostrado, asimismo, cómo a mediados de los noventa y gracias al movimiento global feminista se conseguía introducir una mirada de género con el objetivo de potenciar la participación de las mujeres en el sector humanitario, de abordar sus «sufrimientos» específicos (en especial la violencia sexual), así como de incorporar un enfoque de género en el diseño, implementación y evaluación de sus actuaciones<sup>9</sup>. Aunque las autoras del feminismo constructivista celebran la consolidación de esa agenda de género, las voces más críticas resaltan, por el contrario, su tendencia a reducirla al fomento de la participación (limitada) de más mujeres, así como su «tecnocratización», que está reduciendo «su potencial transformador» (Barrow, 2010: 232).

Un segundo eje de la crítica feminista ha girado en torno a cuestiones como: ¿cuáles son las lógicas de género imperantes en el mundo humanitario? o ¿cómo afectan a las políticas de identidad?, entre otras. Todos los enfoques feministas coinciden en que perduran importantes resistencias en el mundo humanitario para incorporar la lucha contra las desigualdades de género (cultura machista, falta de voluntad política, defensa de que esas tareas caen fuera de la acción humanitaria, etc.). Sin embargo, los más críticos plantean un interrogante muy serio sobre qué discursos de género (y por qué) han copado el sector, alertando

---

9. Para consultar algunos de los principales documentos que buscan incluir la perspectiva de género en la acción humanitaria, véase: <http://nacionesunidas.org.co/herramientasdegenero/accion-humanitaria> [Fecha de consulta: 13.04.2017].

de que este está siendo funcional a las actuales estructuras globales profundamente ancladas en lógicas patriarcales. Veamos, a continuación, de forma sintética, algunas de sus críticas.

### a) Peligros de «la narrativa de las mujeres en singular»

La primera crítica de los feminismos posestructuralista y poscolonial a las políticas de identidad también gira en torno a la reproducción por el humanitarismo hegemónico de una determinada identidad, en este caso de género, que contribuye al mantenimiento de las desigualdades de género en los escenarios humanitarios y en la política internacional. Se denuncia, en concreto, la (re)producción de una determinada identidad de género, la occidental, como si fuera universal, silenciando cómo, cuándo y por qué esa identidad (hombre/mujer) se ha creado, transformado y predomina hoy en la política internacional (Ruiz-Giménez, 2016: 348-349).

Un segundo riesgo que exploran los feminismos críticos es la (re)producción por el sector humanitario de una imagen estereotipada de las mujeres, homogenizándolas bajo la etiqueta de «población civil» junto a menores, ancianos, personas enfermas o con discapacidad. Se refuerza así, como venimos insistiendo, el tradicional retrato (patriarcal) de las mujeres como categoría aislada y homogénea y, en concreto, como un grupo «vulnerable», «indefenso», «necesitado de protección» (Cohn, 2013: 11). Y, de esta forma, se invisibilizan sus actividades múltiples en los escenarios humanitarios, debilitando su agencia e indirectamente censurando sus otras formas de participación como combatientes, constructoras de paz, actoras económicas o humanitarias (Barrow, 2010: 222-223). Estas denuncias han reforzado las voces que, dentro del sector, cuestionan el abordaje hegemónico y apuestan por otras formas de acción humanitaria que no privilegie el «aterrizaje» de un personal internacional (mayormente masculino). Se aboga, por el contrario, por fortalecer las estrategias de afrontamiento locales, en especial de las mujeres, que son, nos recuerdan, quienes, desde siempre y en todas las sociedades han tenido la responsabilidad histórica del cuidado y la sostenibilidad de la vida, en especial en situaciones de crisis. Sin embargo, sus voces y agendas

**Los feminismos críticos exploran la (re)producción por el sector humanitario de una imagen estereotipada de las mujeres, que refuerza su tradicional retrato (patriarcal) como grupo «vulnerable». Y, de esta forma, se invisibilizan sus actividades múltiples en los escenarios humanitarios, debilitando su agencia e indirectamente censurando sus otras formas de participación como combatientes, constructoras de paz, actoras económicas o humanitarias.**

siguen siendo mayormente silenciadas en el mundo humanitario, algo en lo que confluyen diversas causas: algunas internas (la supuesta urgencia del despliegue, la insistencia en que la acción humanitaria la deben realizar «profesionales», la exclusión de otros conocimientos médicos o «humanitarios» considerados no válidos, etc.); otras externas (entre otras, las ya mencionadas politización y securitización de la ayuda).

El tercer peligro que, para los feminismos críticos, presentan los contornos concretos del discurso humanitario hegemónico es su proceso de «cooptación» de la agenda de género para convertir a las mujeres en un grupo homogéneo, en «víctimas» por igual de la violencia de género (incluida la sexual) o afectadas todas por igual por la acción humanitaria. Se silencia, así, la necesidad de abordar la intersección de la identidad de género con otras categorías sociales como son nacionalidad, etnicidad, religión, clase, edad, estatus legal, heteronormatividad, etc. Son escasas las voces humanitarias que incorporan, por ejemplo, las aportaciones de los feminismos negros, poscoloniales, posmodernos o la teoría queer. Su silenciamiento contribuye dentro del sector humanitario a la reproducción de los diversos sistemas de opresión que, junto al de género, sufren las mujeres (y los hombres) en los espacios humanitarios.

## b) Peligros de «la narrativa de las mujeres víctimas de violencia sexual»

Algunas autoras del feminismo poscolonial han hecho hincapié en los riesgos de la creciente relevancia discursiva de la narrativa sobre la violencia sexual contra las mujeres y niñas imperante en la política internacional. Aunque celebran los avances acaecidos dentro del sector humanitario respecto a su resistencia inicial a incorporar ese «sufrimiento» como un asunto humanitario, algunas autoras alertan del riesgo de «despolitización» de la violencia de género. Así, por ejemplo, Miriam Ticktin (2011) muestra su preocupación por el tratamiento «medicalizado» de la violencia sexual imperante que habría dado lugar, en su opinión, al «extraño efecto de borrar el género» (esto es, las relaciones de poder que producen e informan esa violencia), «dejando en su lugar cuerpos sufrientes, sin perpetradores ni causas», «cuerpos fuera del tiempo y del espacio, fuera de la historia y la política», «cuerpos sufrientes que requieren cuidado», pero no justicia (ibídem: 251). La misma autora explora la «jerarquía racial» que inadvertidamente subyace en muchas operaciones humanitarias formadas, en general, por médicos y logistas, en su mayoría varones occidentales. Cuestiona, por ejemplo, cómo se reproduce la vieja división sexual que reconstruye la identidad humanitaria (masculina) como «protectora» (ibídem: 254), como «justos guerreros» que arriesgan su vida para rescatar a las «bella almas cándidas» (Enloe, 2014), a esos «cuerpos

sufrientes». Otras voces feministas advierten, a su vez, sobre la construcción de la violencia sexual como un producto novedoso y excepcional de las denominadas «nuevas guerras» y como «un arma de guerra» empleada por los «otros» (Erikson y Stern, 2009: 499). Muestran cómo, de esta forma, se desplaza fuera del humanitarismo el abordaje de otras formas de violencia de género que sufren las mujeres en su vida cotidiana, en sus hogares, lugares de trabajo, comunidades o en los desplazamientos (True, 2010). Igualmente se silencia la violencia sexual sufrida por hombres y niños (Carpenter, 2006: 31) y, en especial, por las personas que no responden al modelo heteronormativo imperante. Las autoras feministas nos recuerdan, sobre todo, cómo se silencia o infravalora la violencia sexual realizada por algunos «actores» humanitarios, siendo (re)tratada, cuando se visibiliza, como un fenómeno aislado, marginal y no cómo algo ligado a los patrones patriarcales y heterosexualizados imperantes también en el «humanitarismo». Dichos patrones explican que, a pesar de los protocolos y políticas de «tolerancia cero» adoptados, este tipo de violencia sea recurrente y casi siempre impune (Ruiz-Giménez, 2016: 353).

En definitiva, los estudios feministas denuncian cómo las narrativas imperantes en el «humanitarismo» corren el riesgo de fortalecer un nuevo esencialismo de género que, como señala Cynthia Cockburn (1998:13), «es una peligrosa fuerza política, designada para apuntalar diferencias y desigualdades y sostener relaciones de dominación». Estas narrativas contribuyen, en especial, a invisibilizar las otras formas de violencia y explotación que sufren mujeres (y hombres), en particular, las que producen las estructuras globales (y los actores hegemónicos) que quedan fuera del «radar» del humanitarismo en sus dos variantes, la minimalista y la maximalista.

## Reflexiones finales

A lo largo de estas páginas se ha mostrado cómo los estudios críticos humanitarios pospositivistas proporcionan una forma diferente de abordar el análisis del humanitarismo, configurando una narrativa alternativa. Además de cuestionar las narrativas dominantes centradas en la mejora de la eficacia o efectividad de la acción humanitaria, esta otra narrativa pone de manifiesto la necesidad de introducir otras cuestiones en la agenda humanitaria. Los estudios críticos humanitarios abogan, por ejemplo, por incluir las controversias sobre la legitimidad del «humanitarismo» y, en especial, aquellas relacionadas con quiénes (y por qué) tienen el poder de conformar los significados de conceptos claves como «aliviar el sufrimiento» o «acción humanitaria». Hemos visto,

asimismo, que otra de sus aportaciones fundamentales ha sido desvelar cómo el «humanitarismo» es escenario de una contienda discursiva en la que, a lo largo del tiempo, se han (re)producido tres subjetividades diferentes: los «actores humanitarios», las «poblaciones necesitadas de asistencia» y los «causantes del sufrimiento». En esta contienda identitaria viene prevaleciendo un tipo de «humanitarismo» que no solo ha sido acrítico con las actuales estructuras de poder global (capitalista, patriarcal, racista, neoliberal, etc.), sino que sigue, como en sus orígenes decimonónicos, contribuyendo activamente a su mantenimiento y (re)producción.

En definitiva, las aportaciones de los estudios críticos humanitarios pospositivistas nos alertan de que las políticas de identidad construyen al sector humanitario pero también constriñen su acción. Asimismo, nos muestran los riesgos de silenciar cómo los poderosos (especialmente los países occidentales) disponen de más recursos (políticos, económicos y simbólicos) para marcar los significados antes mencionados, así como de responder a las preguntas formuladas en la introducción: ¿quiénes son los actores humanitarios?, ¿qué hacen?, ¿qué impacto tiene su acción?, ¿quiénes y por qué sufren y deben ser asistidos?, ¿qué sufrimientos existen y cuales son invisibles?, etc. Nos recuerdan, finalmente, que el humanitarismo puede ser reorientado hacia proyectos más emancipadores, aquellos que realmente incidan sobre las desigualdades de clase, edad, color de piel, nacionalidad, estatus legal y de género que existen en el sector humanitario y en la política internacional.

## Referencias bibliográficas

- Aaltola, Mika. *Western Spectacle of Governance and the Emergence of Humanitarian World Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillian, 2009.
- Agamben, Giorgio. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford: SUP, 1995.
- Anderson, Mary. *Do No Harm: How aid can support peace-or war*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- Apthorpe, Raymond. «Postcards from Aidland». Comunicación presentada en el Instituto de Estudios del Desarrollo. Brighton, 10 de junio de 2005.
- Apthorpe, Raymond. «Antropology and humanitarianism across borders: a growing field of study». *Journal of the Royal Anthropological Institute*, n.º 20 (2014), p. 357-361.
- Autesserre, Séverine. *Peaceland. Conflict Resolution and the everyday politics of international intervention*. Nueva York: Cambridge University Press, 2014

- Ban Ki Moon. «One Humanity: Shared Responsibility - Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit (A/70/709)». Naciones Unidas, 31 de enero de 2016 (en línea) <https://reliefweb.int/report/world/one-humanity-shared-responsibility-report-secretary-general-world-humanitarian-summit>
- Barnett, Michael. «What is the Future of Humanitarianism». *Global Governance*, vol. 9, n.º 3 (2003), p. 401-416.
- Barnett, Michael. *The International Humanitarian Order*. Oxford: Routledge, 2010.
- Barnett, Michael. *Empire of Humanity. A history of Humanitarianism*. Nueva York: Cornell University Press, 2011.
- Barnett, Michael y Duvall, Raymond. *Power in Global Governance*. Cambridge: CUP, 2005.
- Barnett, Michael y Weiss, Thomas. «Humanitarianism. A Brief History of the Present», Humanitarianism in question». En: Barnett, Michael y Weiss, Thomas (eds.). *Politics, Power, Ethics*. Ithaca: CUP, 2008, p. 1-48.
- Barrow, Amy. «UN Security Council Resolutions 1325 y 1820: Constructing gender n armed conflict and international humanitarian law». *International Review of the Red Cross*, vol. 97, n.º 877 (2010), p. 221-234.
- Benavides, Lourdes. «El régimen internacional del “nuevo humanitarismo»». *Relaciones Internacionales*, n.º 12 (2009), p. 107-124.
- Bornstein, Erica y Redfield, Peter. *Forces of Compassion: Humanitarianism Between Ethics and Politics*. Santa Fe: School for Advanced Research, 2011.
- Buraschi, Daniel y Aguilar, M<sup>a</sup> José. «Indiferencia, fronteras morales y estrategias de Resistencia». *Documentación Social*, n.º 180 (2016), p. 127-147.
- Byrne, Bridget y Baden, Sally. *Gender, Emergencies and Humanitarian Assistance* [Bridge development-gender Report n.º 33]. Brighton: Institute of Development Studies, 1995.
- Campbell, David. «Why Fight: Humanitarianism Principles and Post-structuralism». *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 27, n.º 3 (1998), p. 497-521.
- Campbell, David. «Poststructuralism». En : Dunne, Tim; Kurki, Milja y Smith, Steve (eds.). *International Relations Theories. Discipline and Diversity*. Oxford: OUP, 2007, p. 213-237.
- Carpenter, Charli. «Gender, Norms and humanitarian Evacuation». *International Organization*, vol. 57, n.º 4 (2006), p. 661-694.
- Chandler, David. «The road to military humanitarianism: How the Human Rights NGOS shaped the new humanitarian agenda». *Human Rights Quarterly*, vol. 23, n.º 3 (2001), p. 678-700.
- Cockburn Cynthia. *The space between us: Negotiating gender and national identities in Conflict*. Londres: Zed Books, 1998.
- Cohn, Carol. *Women and War*. Cambridge: Polity Press, 2013.

- Cox, Robert. «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory». *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 10, n.º 2 (1981), p. 126-155.
- De Castellarnau Monica y Stoianova, Velina. «Emergency gap: Humanitarian action critically wounded». *MSF - Emergency Gap Series* n.º 1, 2016.
- Donini, Antonio. «Principles, Politics and Pragmatism in the International Response to the Afghan» en Donini, Antonio; Niland, Norah y Wermester, Karin (eds.). *Nation-building unraveled? Aid, Peace and Justice in Afghanistan*. Bloomfield: Kumarian 2004, p. 117-141.
- Donini, Antonio; Fast, Larissa; Hansen, Greg; Harris, Simon; Minear, Larry; Mowjee, Tasneem y Wilder. Andrew. *Humanitarian Agenda 2015: Final Report. The State of the Humanitarian Enterprise*. Meldford: Feinstein International Center, 2015.
- Duffield, Mark. «Getting savages to the fight barbarians: development, security and the colonial present». *Conflict, Security & Development*, vol. 5, n.º 2 (2005), p.141-159.
- Duffield, Mark. «The liberal way of development and the development-security impasse: exploring the global life-chance divide». *Security Dialogue*, vol. 41, n.º 1 (2010), p. 53-76.
- Edkins, Jenny. *Whose Hunger: Concept of Famine, Practices of Aid*. Minnesota: MUP, 2008.
- Enarson, Elaine. «Though Women's Eyes: A gendered Research Agenda for Disaster Social Sciences». *Disasters*, vol. 22, n.º 2 (1998), p. 157-173.
- Enloe, Bananas. *Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*. Berkeley: University of California Press, 2014.
- Eriksson Baaz, Maria y Stern, Maria. «Why Do Soldiers rape? Masculinity, Violence and Sexuality in the armed forces in the Congo (DRC)». *International Studies Quarterly*, vol. 53, n.º 2 (2009), p. 495-518.
- Escola de Cultura de Pau. *Alerta 2016! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2016.
- Fassin, Didier y Pandolfi, Mariella. *Contemporary States of Emergency: The politics of Military and Humanitarian intervention*. Nueva York: Zone Books, 2013.
- Gilley, Bruce. «Turkey, Middle Powers and the New Humanitarianism». *Perceptions*, vol. 20, n.º 1 (2015), p. 37-58.
- Gordon, Stuart y Donini, Antonio. «Romancing principles and human rights: Are Humanitarian principles salvageable?». *International Review of the Red Cross*, vol. 97, n.º 897-898 (2016), p. 77-109.
- McIntosh, Peggy. «White Privilege: Unpacking the invisible Knapsack». En: Rothenberg, Paula (ed.). *White Privilege: Essential Readings on the Other Side of Racism*. Nueva York: Worth Publishers, 2005, p. 109-113.

- Núñez, Jesús. «Informe IEACH-MSF: La acción humanitaria en 2015-2016: un modelo en crisis». Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, (20 de diciembre de 2016) (en línea) <https://iecah.org/index.php/informes/3146-informe-iecah-msf-la-accion-humanitaria-en-2015-2016-un-modelo-en-crisis>
- Nussbaun, Camille. «Cumbre Humanitaria Mundial: ¿y ahora qué?». *Política Exterior*, (27 de mayo de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 22.07.2017] <http://www.politicaexterior.com/actualidad/cumbre-humanitaria-mundial-y-ahora-que/>
- O'Hagan, Jacinta. «*With the best will in the world...?: Humanitarianism, non-state actors and the pursuit of "purposes beyond ourselves"*». *International Politics*, vol. 50, n.º 1 (2013), p. 118-137.
- O'Hagan, Jacinta y Hirono, Miwa. «Fragmentation of the International Humanitarian Order? Understanding "cultures of Humanitarianism" in East Asia». *Ethics & International Affairs*, vol. 28, n.º 4 (2014), p. 409-424.
- Pérez de Armiño, Karlos. «Seguridad Humana y Estudios Críticos de seguridad: de la cooptación a la emancipación». En: Pérez de Armiño, Karlos & Mendia, Irantzu (eds.). *Seguridad Humana. Aportes críticos al debate teórico y político*. Madrid: Tecnos, 2013, p.23-53.
- Pérez de Armiño, Karlos y Zirion, Iker. «La acción humanitaria como instrumento para la construcción de la paz. Herramientas, potencialidades y críticas». *Cuadernos de trabajo Hegoa*, nº 51, 2010.
- Rancière, Jacques. *El espectador emancipado*. Buenos Aires: Manantial. 2010.
- Reid-Henry, Simon. «Humanitarianism as liberal diagnostic: humanitarian reason and the political rationalities of the liberal will-to-care». *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 39, n.º 3 (2014), p. 418-431
- Repo, Jemina y Yrjölä, Riina. «The Gender Politics of Celebrity Humanitarianism in Africa». *International Feminist Journal of Politics*, vol. 13, n.º 1 (2011), p. 44-62.
- Rostis, Adam y Mill, Albert. *Organizing Disaster: The Construction of Humanitarianism*. Reino Unido: Emerald Group Publishing, 2015.
- Ruiz-Giménez, Itziar (ed.). *Más allá de la barbarie y la codicia*. Barcelona: Bellaterra, 2012.
- Ruiz-Giménez, Itziar (ed.). *El Sueño Liberal en África subsahariana*. Madrid: Libros de la Catarata, 2013.
- Ruiz-Giménez, Itziar. «Mujeres, Paz y seguridad: Controversias feministas en torno a la paz liberal». En: García Segura, Caterina. *La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo*. Madrid: Tecnos, 2016, p. 322-369.
- Said, Edward. *Orientalismo*. Barcelona: De Bolsillo, 2016 [1978].

- Serrano, María, «Heroes, víctimas o criminales?: la evolución de las narrativas y de las políticas hacia los refugiados africanos?». En: Ruiz-Giménez, Itziar (ed.). *Más allá de la barbarie y la codicia*. Barcelona: Bellaterra, 2012, p. 71-100.
- Shepherd, Laura. «Power and Authority in the production of United Nations Security Council». *International Studies Quarterly*, vol. 52, n.º 2 (2008), p.386-404.
- Skinner, Rob y Lester, Alan. «Humanitarianism and Empire: New Research Agendas». *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 40, n.º 5 (2012), p. 729-747.
- Sogge, David. *Compassión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación*. Barcelona: Icaria, 1998.
- Sparks, Dan. «Tendencias en la financiación de la acción humanitaria internacional». En: VV.AA. *La acción humanitaria en 2015-2016: un modelo en crisis*. IEACH y MSF, 2016, p. 31-53.
- Terry, Fiona. *Condemned to Repeat, the paradox of Humanitarian action*. Cornell: CUP, 2002.
- Ticktin, Miriam. «The Gendered Human of Humanitarians: Medicalising and Politicising Sexual Violence». *Gender & History*, vol. 23, n.º 2 (2011), p. 250-265.
- True, Jacqui. «The political economy of violence against women: a feminist international relations perspective». *Australian Feminist Law Journal*, vol. 32, n.º 1 (2010), p. 39-59.
- Yamashita, Hikaru. «New Humanitarianism and Changing logics of the Political in International Relations». *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 43, n.º 2, 2015, p. 411-428.
- Walker, RBJ. *After the Globe, Before the World*. Londres: Routledge, 2009.
- Williamson, Jamie. «Utilizar la ayuda para ganar mentes y corazones: ¿un coste perjudicial?». *International Review of the Red Cross*, n.º 884 (2011), p. 1-30.

# Las relaciones migratorias entre Cuba y Estados Unidos: incidencia en América Latina

## Migration relations between Cuba and the United States: incidence in Latin America

**Ana María Valido Alou**

Investigadora, Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI), La Habana (Cuba)  
anam@cipi.cu

**Resumen:** La migración es un elemento esencial de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos. Con el restablecimiento de los contactos diplomáticos el 17 de diciembre de 2014, ambos gobiernos coincidieron en que la migración era uno de los temas de interés común que reviste mayor importancia para avanzar en el proceso de normalización de las relaciones bilaterales. La crisis de migrantes cubanos que tuvo lugar en países de América Latina a finales de 2015 redimensionó el carácter de la emigración cubana al desbordar el marco bilateral entre Cuba y Estados Unidos, y mostró efectos extraterritoriales que nunca antes había tenido, al menos con tanta fuerza. El propósito de este trabajo es ofrecer una aproximación analítica a esas circunstancias.

**Palabras clave:** Cuba, Estados Unidos, migraciones internacionales, Ley de Ajuste Cubano, acuerdos migratorios

**Abstract:** Migration is a key part of relations between Cuba and the United States. With the reestablishment of diplomatic ties on December 17th 2014, the two governments agreed that migration is one of the most important issues of common interest to advancing the process of normalising bilateral relations. The crisis of Cuban migrants in Latin American countries at the end of 2015 brought a new dimension to Cuban emigration by outgrowing the bilateral framework between Cuba and the United States and had extraterritorial effects that it never had before, at least not to the same degree. This article proposes to present an analytical approach to those events.

**Key words:** Cuba, United States, relations, international migration, Cuban Adjustment Act, migration agreements

## Introducción: relaciones migratorias entre Cuba y Estados Unidos

Las relaciones migratorias entre Cuba y los Estados Unidos tienen carácter histórico<sup>1</sup>; pero a partir del 1 de enero de 1959 estas cambiaron de esencia y devinieron en una de las principales causas de la confrontación política, ideológica y económica entre los dos gobiernos. Durante casi seis décadas, la emigración cubana hacia Estados Unidos tuvo una incidencia casi exclusiva en el plano de las relaciones bilaterales, pero, a finales de 2015, dicha emigración sufrió una variación que, aunque ya había sido identificada a inicios de la década de los noventa del siglo pasado (véase Aja Díaz *et al.* 2006), nunca se había manifestado con tal magnitud, afectando esencialmente a terceros estados. En el contexto del proceso de normalización de

**La crisis de la migración cubana de 2015 pone en evidencia la complejidad de las relaciones Cuba-Estados Unidos, aun después del inicio del «deshielo» (y quizás más aun por ello), y movilizó la voluntad política de los países de la región y del Gobierno cubano para encontrar una solución negociada lo antes posible.**

las relaciones bilaterales Cuba-Estados Unidos (a partir de finales de 2014) y ante la preocupación de que la Ley de Ajuste Cubano (LAC) de 1966 pudiera ser modificada o derogada por las expectativas creadas por declaraciones públicas e iniciativas legislativas impulsadas por congresistas estadounidenses de origen cubano, miles de cubanos aceleraron sus planes de

emigrar hacia el país del norte. En ese momento, los migrantes cubanos optaron mayoritariamente por el corredor migratorio irregular que se había establecido a través de países de América Latina que habían otorgado facilidades de visado a ciudadanos cubanos para arribar a territorio estadounidense. Una vez allí, invocaban las prerrogativas migratorias que les otorgaba la interpretación administrativa de la Ley de Ajuste Cubano conocida como la política de «pies secos, pies mojados»<sup>2</sup>, vigente hasta el 12 de enero de 2017. Estos migrantes fueron conocidos como los «pies polvorientos» (*dusty feet*).

La situación puso una vez más en evidencia la complejidad de las relaciones Cuba-Estados Unidos, aun después del inicio del «deshielo» (y quizás más aun por

- 
1. Varios estudios indican que desde inicios del siglo XIX existía una importante comunidad de personas provenientes de Cuba en Estados Unidos por motivos de estudio, negocios, nexos familiares y hasta persecución política. Véanse Arboleya Cervera (2013) y Aja Díaz (2014).
  2. Véase la nota al pie n.º 14.

ello), y movilizó la voluntad política de los países de la región y del Gobierno cubano para encontrar una solución negociada lo antes posible a la crisis de la migración cubana. Ello también determinó la implicación de nuevos actores a nivel regional e internacional en una cuestión que hasta ese momento había tenido alcance bilateral. Una de las últimas medidas de la Administración Obama en pos del proceso de normalización de las relaciones cubano-estadounidenses fue la derogación de la política de «pies secos, pies mojados» el 12 de enero de 2017. La decisión tomó por sorpresa a una importante cantidad de migrantes cubanos que no pudieron llegar a Estados Unidos, pero que tampoco habían decidido retornar voluntariamente a Cuba, lo que los colocó en una situación de irregularidad migratoria. El cambio de política hacia Cuba que el actual presidente de Estados Unidos, Donald Trump, dispuso el 16 de junio de 2017 –revirtiendo parte significativa de las decisiones del presidente Barack Obama hacia Cuba para la normalización de las relaciones– no ha alterado, sin embargo, el estado de las relaciones migratorias entre ambos países.

## Objetivos estratégicos opuestos

Desde el 1 de enero de 1959, Cuba y Estados Unidos afrontaron un flujo migratorio no controlado que tuvo su explicación en la composición socioclasista de la primera oleada de emigrados cubanos<sup>3</sup>. La decisión estratégica del Gobierno de Estados Unidos de asignar a los emigrados cubano un papel fundamental en el diseño de la política de confrontación al Gobierno revolucionario se manifestó de manera inmediata: «Quiero que usted haga patentes mis preocupaciones y simpatía por aquellos que han sido forzados a dejar sus hogares en Cuba, y asegurarles que nosotros trataremos de hacer expedito su retorno voluntario en cuanto la situación allá lo posibilite»<sup>4</sup>, expresó el presidente John F. Kennedy al entonces secretario de Salud, Educación y Bienestar (Domínguez, 1990). En un contexto de política inmigratoria que desde la década de los veinte del siglo pasado había tenido carácter restrictivo, el Gobierno estadounidense aplicó hacia la emigración cubana una política de «brazos abiertos», insertándola de este modo en los esquemas de la Guerra Fría a partir de las experiencias alcanzadas en el manejo político de la emigración proveniente de los países socialistas de Europa del Este.

---

3. Véase la nota al pie n.º 8.

4. Nótese que la frase contiene todas las claves para reafirmar la condición de refugiados que el Gobierno estadounidense deseaba otorgarle a los emigrados cubanos, lo cual se hace evidente en la alusión a la voluntariedad del retorno cuando las condiciones lo permitieran, que es un rasgo distintivo del tratamiento que se le concede a este tipo de migrante forzado.

Desde la perspectiva teórica, las relaciones migratorias entre Cuba y Estados Unidos a partir de 1959 se explican a partir de lo que los expertos como Myron Weiner, Michael S. Teitelbaum, James Hollifield, Aristides R. Zolberg, AstriSuhrke y Douglas S. Massey han definido como la relación que se establece entre la movilidad internacional de personas y las relaciones internacionales, a partir de la subordinación táctica del diseño de las políticas migratorias a los objetivos estratégicos de política exterior; ello comenzó a perfilarse como fenómeno sociopolítico a partir de la Segunda Guerra Mundial.

## **Las medidas del Gobierno revolucionario de Cuba**

Ante tales circunstancias, el Gobierno cubano estableció nuevos principios para la regulación de la migración externa con la promulgación de la Ley n.º 989 de 5 de diciembre de 1961, que declaraba el carácter defensivo que tendrían los mecanismos de control migratorio a partir de ese momento. Esta ley tuvo dos objetivos: controlar la migración externa y encausar los bienes abandonados por los cubanos que emigraban. El 24 de febrero de 1976 se promulgó la Constitución de la República de Cuba y, con ella, la Ley de Tránsito Constitucional, que en su undécima disposición determinó la vigencia de todos los instrumentos legales que no se opusieran a su contenido, por lo cual se mantuvieron vigentes la Ley n.º 989 y el Título I del Decreto n.º 358 de 4 de febrero de 1944, relativo a la ciudadanía cubana. Como normativa complementaria a la Constitución en materia migratoria y de extranjería se promulgaron, el 20 de septiembre de 1976, las leyes n.º 1312, Ley de Migración, y la n.º 1313, Ley de Extranjería. Dos años más tarde, el 19 de julio de 1978, se promulgaron los Decretos n.º 26 y n.º 27, reglamentos respectivos de las leyes. La Constitución de la República de Cuba, los cuatro instrumentos antedichos –las leyes de migración y ciudadanía y sus respectivos decretos–, la Ley n.º 989 y el Título I del Decreto n.º 358 han constituido por 40 años el marco legal de la migración externa en Cuba. Hasta la reforma migratoria de 2013, su rasgo distintivo fue el carácter restrictivo no solo de las entradas y estancias de extranjeros, ya fuera con carácter de residentes temporales o permanentes, sino también respecto a las salidas temporales o permanentes de los nacionales, principio que fue tomado de las regulaciones jurídicas sobre migración externa en los países del exbloque socialista.

Durante ese período, estos instrumentos legales no fueron modificados, salvo por la inclusión de la cláusula de extranjería en la Constitución de la República de Cuba, a raíz de su reforma en 1992. El elemento más significativo de esta cláusula fue el establecimiento del principio de igualdad de trato de los extranjeros residentes

permanentes en relación con los ciudadanos cubanos respecto a los derechos, deberes y garantías fundamentales<sup>5</sup>. Sin embargo, ello no significó que la política migratoria cubana permaneciera inmutable durante ese tiempo. Si bien no se llevaron a cabo cambios formales, en términos de interpretación de la política migratoria, sí se realizaron modificaciones sustanciales cuyo propósito fue ajustar su implementación a contextos histórico-políticos específicos. Estos cambios fueron introducidos mediante disposiciones administrativas de aplicación discrecional que reinterpretaron el sentido de las categorías migratorias que definían la condición jurídica de los cubanos que viajaban al exterior por asuntos personales, en la medida en que la relación de estos con Cuba tuvo una connotación menos política y sí un carácter cada vez más económico, debido al impacto del denominado período especial de la primera mitad de los noventa en los niveles de vida de la población cubana.

A partir de la década de 1990, la emigración cubana encontró una explicación más coherente en aquellos factores que determinan los flujos migratorios en los países de América Latina y el Caribe, como el diferencial salarial y las redes migratorias. A nivel macro, incidió también la inserción de Cuba en un sistema mundo en el cual se acentuó de manera creciente el impacto del transnacionalismo migrante. Pese a la persistencia de ciertos condicionantes que determinaron que la migración externa constituyera un asunto de interés para la seguridad nacional de la isla, el Gobierno cubano tomó la decisión de normalizar los vínculos con la emigración. Dicho proceso tuvo un primer momento con el Diálogo de 1978<sup>6</sup> y continuó con la celebración de las conferencias «La Nación y la Emigración» en los años 1994, 1995 y 2004. La normalización de los vínculos entre la isla y su emigración cobró una nueva dimensión a partir de 2011, año en que se aprobaron los «Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y

**Cabe destacar el impacto que la emigración cubana continúa teniendo en las relaciones exteriores de la isla, particularmente con Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe, con los cuales se comparten problemáticas que solo pueden ser resueltas mediante el diálogo y la cooperación.**

5. Excepto en lo que se refiere a los derechos de participación política que están concebidos solo para los ciudadanos cubanos que hayan tenido residencia efectiva en Cuba por el tiempo que establece la Ley n.º 72 de 1992, Ley Electoral, para el voto activo y pasivo.

6. El «Diálogo del 78» o «Diálogo con figuras representativas de la comunidad cubana en el exterior» fue la primera vez, después de 1959, que las autoridades cubanas, al más alto nivel, se reunieron con representantes de la emigración cubana, particularmente con los residentes en Estados Unidos. Este evento marcó el inicio del proceso de flexibilización de la política migratoria del Gobierno cubano hacia la emigración.

la Revolución» (plataforma para el desarrollo integral de Cuba), por los que la emigración fue insertada en el proceso de transformaciones para actualizar el modelo económico y social del país. Al anunciar la instrumentación de la actualización de la política migratoria ajustándola a las condiciones del presente y el futuro previsible, el presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, Raúl Castro Ruz, declaró: «Hoy los emigrados cubanos en su aplastante mayoría lo son por razones económicas (...). Lo cierto es que casi todos preservan su amor por la familia y la patria que los vio nacer y manifiestan de diferentes formas solidaridad hacia sus compatriotas»<sup>7</sup>.

A tenor de lo anterior, fueron promulgados el Decreto-Ley n.º 302, de 11 de octubre de 2012, modificativo de la Ley n.º 1312, Ley de Migración, de 20 de septiembre de 1976, y el Decreto n.º 305, de 11 de octubre de 2012, modificativo del Decreto n.º 26, Reglamento de la Ley de Migración, de 19 de julio de 1978. Dichos instrumentos fueron los primeros en transformar la letra de los instrumentos legales que regulaban la migración externa en Cuba y tuvieron un gran impacto en la dinámica migratoria del país, aun cuando desde el punto de vista formal se tratase de una modificación parcial y no de una reestructuración o reforma integral del ordenamiento legal de la migración externa en Cuba. El Decreto-Ley n.º 302, sin llegar a reconocer expresamente la libertad de movimiento —lo cual resulta coherente con la pervivencia de algunos de los objetivos iniciales de la política migratoria cubana en materia de seguridad nacional y protección de los recursos humanos calificados—, parte del principio de que los ciudadanos cubanos tienen derecho a salir, permanecer en el exterior y retornar a Cuba siempre que cumplan con las normas vigentes, que en la práctica establecen los requisitos mínimos para realizar un control migratorio efectivo y que son la tenencia de un pasaporte cubano actualizado y visado, siempre que este sea un requisito del país al que se dirija la persona. Lo anterior evidencia un cambio significativo en el tratamiento político y la regulación jurídica de la migración externa en la isla, que se asienta en una reinterpretación del fenómeno migratorio a nivel institucional y social provocado, sobre todo, por notables variaciones en la composición, motivaciones, objetivos, modos de relacionarse con la sociedad de origen y los contextos de destino, en definitiva, por nuevas formas de emigración cubana que la asemejan a la de otros países, particularmente las que se dan en el entorno geopolítico en el que se encuentra Cuba.

---

7. Discurso pronunciado por Raúl Castro Ruz en el Séptimo Período Ordinario de Sesiones de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, el 1 de agosto de 2011, «Año 53 de la Revolución».

A partir de ese momento, quedó formalmente reconocido que las decisiones estratégicas en relación con la movilidad externa de personas, particularmente hacia la emigración, responderían más a elementos endógenos y a la sintonía que debe existir entre la política migratoria y el resto de las políticas públicas en el país. Ello, sin embargo, no implica poner en segundo plano el impacto que la temática continúa teniendo en las relaciones exteriores de la isla, particularmente con Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe, con los cuales se comparten problemáticas que solo pueden ser resueltas mediante el diálogo y la cooperación, tales como: garantizar un flujo migratorio legal, ordenado y seguro; prevenir y luchar contra las manifestaciones de trata y tráfico de personas, principalmente con los países firmantes de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de diciembre de 2000 (Convención de Palermo) y sus dos protocolos complementarios sobre estos temas, o la cooperación en la prevención y lucha contra el fraude migratorio, entre otros.

**El marco regulatorio que Estados Unidos aplica a la emigración cubana está constituido fundamentalmente por un instrumento legal –la Ley de Ajuste Cubano (LAC)– cuyo impacto viene dado más por la interpretación que en distintas etapas se ha hecho del mismo, que por lo que realmente dispone.**

## **El marco regulatorio de Estados Unidos respecto a la emigración cubana (previo al 17 de diciembre de 2014)**

El marco regulatorio que Estados Unidos aplica a la emigración cubana está constituido fundamentalmente por un instrumento legal –la Ley de Ajuste Cubano (LAC)<sup>8</sup>– cuyo impacto viene dado más por la interpretación que en distintas etapas se ha hecho del mismo, que por lo que realmente dispone. Desde

---

8. El título oficial de esta ley es: «Ley para ajustar el estatus de los refugiados cubanos a residentes permanentes legales de los Estados Unidos y para otros propósitos» (*An Act to adjust the Status of Cuban refugees to that of lawful permanent residents of the United States, and for other purposes*). Cita oficial: Ley Pública 89-732 [H.R. 15183], 80 Stat. 1161 [Pub. L. 89-732 [H.R. 15183], 80 Stat. 1161]. Fecha de entrada en vigor: 2 de noviembre de 1966.

el punto de vista histórico, la razón de ser de la LAC, de 1966, fue la necesidad de regularizar el estatus migratorio de los cubanos que arribaron a Estados Unidos durante las dos primeras oleadas migratorias, es decir, entre el 1 de enero de 1959 y octubre de 1962, y de noviembre de 1962 a noviembre de 1965<sup>9</sup>. Hacia el año 1966, 165.000 cubanos que se encontraban en Estados Unidos carecían de un estatus o condición migratoria que legalmente respaldara su permanencia en el territorio de ese país de acuerdo con las disposiciones contenidas en Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 (INA, por sus siglas en inglés)<sup>10</sup>, ya que una buena parte de estos emigrados fueron inicialmente admitidos «bajo palabra», es decir, se les había otorgado *parole*<sup>11</sup>. Las modificaciones introducidas a la INA mediante la LAC dieron respuesta a esta cuestión.

La LAC otorga al Fiscal General de los Estados Unidos, el funcionario federal encargado de los asuntos migratorios, autoridad discrecional aplicable solo respecto a los nacionales y ciudadanos cubanos, para ajustar el estatus migratorio de estos a residentes permanentes, siempre y cuando hayan sido inspeccionados y admitidos en el país o se les haya otorgado el estatus de *parole* a partir de la fecha del 1 de enero de 1959. Dichas personas tienen, además, que satisfacer los requisitos generales de elegibilidad que establece la Sección 245(c) de la INA para recibir una visa de inmigrante y haber permanecido en territorio estadounidense por un período no menor a dos años (Sección 1, LAC), plazo que en la práctica se cumple a partir de la permanencia continua de la persona en Estados Unidos por un lapso de un año y un día. Esta disposición es de igual modo aplicable a los cónyuges e hijos de los nacionales o ciudadanos cubanos, independientemente de la ciudadanía de estos o lugar de nacimiento, siempre que residan con la persona que solicita el ajuste de estatus migratorio. Del análisis de la Sección 245(c) de la INA se desprende que el

- 
9. La primera oleada de emigrados se produjo justo con el triunfo de la Revolución y culminó, desde el punto de vista de un ejercicio de periodización del fenómeno migratorio externo cubano, en octubre de 1962, año en que el presidente John F. Kennedy suspendió los vuelos directos entre los dos países. La segunda etapa corresponde a la apertura del puerto de Camarioca en la provincia de Matanzas en 1965, a través del cual emigraron 2.700 cubanos.
  10. El título oficial de esta ley es: «Ley para revisar las leyes relativas a la inmigración, naturalización y nacionalidad, y para otros propósitos» (*An Act to revise the laws relating to immigration, naturalization, and nationality; and for other purposes*). Cita oficial: Ley Pública 82-414 [H.R. 5678], 66 Stat. 163 [Pub. L. 82-414 [H.R. 5678], 66 Stat. 163]. Fecha de entrada en vigor: 24 de diciembre de 1952.
  11. El concepto *parole*, literalmente «bajo palabra», es una condición migratoria de permanencia en el territorio de Estados Unidos que no constituye una categoría de admisión legal en sí misma, es decir, no es equiparable a una visa o un permiso de residencia, pero que le permite al inmigrante disfrutar de ciertos beneficios en tanto se culmina la tramitación de su expediente migratorio. Esta figura jurídica migratoria está regulada en la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 (INA), Sección 212(d)(5)(A), 8 U.S.C. § 1182(d)(5)(A).

requisito fundamental para poder solicitar el ajuste del status migratorio es haber entrado y permanecido en territorio de Estados Unidos de *forma legal* y de *buena fe*.

La LAC es, en esencia, una ley de carácter procesal que acorta de manera notable el término exigible para que los ciudadanos cubanos y sus familiares extranjeros, en los tipos y grados de parentesco que se indican, puedan solicitar *el ajuste de su status migratorio*, que por lo demás es un trámite accesible a cualquier extranjero que haya entrado legalmente al territorio de Estados Unidos y desee permanecer en ese país por más tiempo bajo otra condición migratoria. La peculiaridad de la LAC radica en que una medida de tipo coyuntural derivó en una norma de carácter general aplicable a todos los inmigrantes cubanos y que, salvo en casos muy concretos como el de los «excluíbles»<sup>12</sup> y los balseros<sup>13</sup>, ha sido implementada de manera automática, convirtiendo una facultad discrecional del Fiscal General en una presunción jurídica a partir de la cual se asumía que los ciudadanos cubanos que entrasen en territorio de los Estados Unidos, sin importar si lo hacían de un modo legal o no, podían solicitar y, casi sin excepción, obtener el ajuste de su status migratorio de forma expedita.

La única modificación que tuvo este instrumento legal en más de 50 años de vigencia fue la política de «pies secos, pies mojados», a consecuencia de la crisis de los balseros en 1994<sup>14</sup>. Esta interpretación administrativa se introdujo mediante el Memorándum de política del 19 de abril de 1999 que estableció que en ausencia de antecedentes penales o cualquier otro factor descalificador, a los ciudadanos cubanos que arribaran a territorio estadounidense por medios irregulares les sería otorgada la condición de *parole*, autorizándoseles a permanecer en dicho terri-

---

12. No todos los cubanos que emigraron por el puerto del Mariel en 1980 pudieron acogerse a la LAC. Por primera vez desde 1959, las autoridades de inmigración estadounidenses atendieron a los requisitos establecidos en la Sección 245(c) y en la propia LAC, y declararon a un importante grupo de estos como «excluíbles» (*excludibles*). Los «excluíbles» no cumplirían con los requerimientos legalmente establecidos para optar a una regularización de su condición migratoria en Estados Unidos y serían deportados a Cuba. Al respecto se incluyó una cláusula sobre «Retorno de Nacionales Cubanos» en el Acuerdo sobre Procedimientos Migratorios y Retorno de Nacionales Cubanos de 14 de diciembre de 1984.

13. Se llamó «balseros» a los cubanos que emigraron por mar durante la crisis migratoria de agosto de 1994. Posteriormente este término se ha usado como genérico para designar a todos los migrantes cubanos que intentan llegar a Estados Unidos por vía marítima.

14. Al estallar la crisis de los balseros durante el verano de 1994, la Administración Clinton estimó que, por cuestiones de seguridad nacional, no era factible autorizar la entrada de manera automática de todos los ciudadanos cubanos que se habían decidido a alcanzar el territorio de Estados Unidos por vía marítima. La política de «pies secos, pies mojados» fue el intento, por parte de las autoridades de inmigración estadounidenses, de poner freno al flujo descontrolado de emigrados cubanos ante la imposibilidad de derogar la LAC de 1966.

torio una vez que lo hubieran alcanzado de forma efectiva, es decir, que se hubieran adentrado en tierra firme. El memorándum precisó, además, que el arribo de inmigrantes cubanos a lugares distintos a los puertos oficiales de entrada, factor que normalmente les impediría la solicitud del ajuste del estatus migratorio, no sería tomado en consideración en estos casos. En múltiples estudios de autores cubanos y estadounidenses<sup>15</sup> se ha realizado un análisis crítico del memorándum, en primer lugar, porque desde la perspectiva de las autoridades de los Estados Unidos, su letra y sentido van contra todos los estándares de seguridad nacional de ese país al consentir expresamente la entrada «ilegal» de extranjeros, sin tomar en consideración el requisito migratorio de arribo a puertos oficiales de entrada. Y, en segundo lugar, ya desde un punto de vista técnico-normativo, porque desconoce las reglas de elegibilidad y admisibilidad sancionadas por la Sección 245(c) de la INA –la legalidad en cuanto la modalidad de entrada y la buena fe al hacerlo– respecto a las cuales la LAC no instituyó originalmente ningún tipo de exención.

En 1996, el Congreso de los Estados Unidos promulgó la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad de Inmigración (IIRIRA, por sus siglas en inglés)<sup>16</sup>, que tuvo entre sus objetivos principales instituir la figura del procedimiento de Deportación Expedita (*Expedited Removal*) para acelerar la devolución de inmigrantes indocumentados. Este instrumento interesa a Cuba en cuanto una de sus disposiciones establece que el legislativo estadounidense está facultado –aunque no obligado– para abrogar la LAC solo si se cumplen las condiciones establecidas por la Ley para la Libertad Cubana y la Solidaridad Democrática (LIBERTAD) de 1996<sup>17</sup>, comúnmente conocida como Ley Helms-Burton, de que en la isla exista un Gobierno «democráticamente electo» y «amistoso» hacia el Gobierno de los Estados Unidos.

---

15. Consúltense los trabajos de Robert L. Bach, Philip Peters, Jorge E. Domínguez, Susan E. Eckstein, Rafael Hernández, Antonio Aja Díaz y Jesús Arboleya Cervera, entre otros.

16. El título oficial de esta ley es: «Ley para distribuir las asignaciones generales para el año fiscal que culmina el 30 de septiembre de 1997 y para otros propósitos» (*An Act for Making omnibus consolidated appropriations for the fiscal year ending September 30, 1997, and for other purposes*). Cita oficial: Ley Pública 104-208 [H.R. 3610] 110 Stat. 3009 [Pub.L. 104-208 [H.R. 3610], 110 Stat. 3009]. Fecha de entrada en vigor: 30 de septiembre de 1996.

17. El título oficial de esta ley es: «Ley para Procurar Sanciones Internacionales Contra el Gobierno de Castro en Cuba, Planear el Apoyo a un Gobierno de Transición que Conlleve a un Gobierno Democráticamente Electo en Cuba, y para otros propósitos» (*An Act to seek international sanctions against the Castro government in Cuba, to plan for support of a transition government leading to a democratically elected government in Cuba, and for other purposes*). La cita oficial del documento es Ley Pública 104-114 [H.R. 927], 110 Stat. 785 [Pub. L. 104-114 [H.R. 927], 110 Stat. 785]. Fecha de promulgación: 12 de marzo de 1996.

## El inicio del diálogo migratorio

Desde mediados de los sesenta, Cuba y Estados Unidos desarrollaron una línea de diálogo para tratar exclusivamente la cuestión migratoria, que se volvería activar a inicios de la década de los ochenta y de nuevo, más tarde, entre los años 1994 y 1995. De los procesos negociadores que resultaron de los éxodos de Camarioca, puerto del Mariel y la crisis de los balseros surgieron tres acuerdos bilaterales, algo que hasta 2017 no había ocurrido en ningún otro ámbito de la interacción entre los dos países y que sitúa a Cuba como el único país de América Latina y el Caribe que ha suscrito con Estados Unidos convenios de admisión de inmigrantes, en una de las ocasiones, estableciéndose un límite mínimo por año fiscal. En 1965 se firmó el primer instrumento bilateral, el Memorándum de entendimiento para el manejo ordenado, legal y seguro de la movilidad de personas entre ambos países, que estuvo vigente hasta 1973. La creación de un mecanismo para la admisión expedita de inmigrantes cubanos desde entonces marcó la excepcionalidad de este origen nacional dentro del sistema general de inmigración de Estados Unidos, lo cual quedó formalizado un año después con la promulgación de la LAC. El éxodo por el puerto del Mariel (1980) dio origen al Acuerdo sobre Procedimientos Migratorios y Retorno de Nacionales Cubanos de 14 de diciembre de 1984 que, entre otros particulares, fijó el compromiso de Estados Unidos de admitir hasta 20.000 inmigrantes cubanos por año fiscal.

La firma del acuerdo de 1984 se produjo en un contexto internacional y bilateral mucho más complejo marcado por la agresividad de la Administración Reagan contra la isla y que en materia migratoria, en el ámbito interno de Estados Unidos, destacaba la entrada en vigor de la Ley de Refugio de 1980, que instituyó un tope numérico para la admisión de ciudadanos cubanos por este concepto, así como un conjunto de requisitos que los cubanos que emigraron por el puerto del Mariel técnicamente no cumplían. Adicionalmente, el Gobierno estadounidense no permitió la entrada efectiva a su territorio nacional de un grupo de ciudadanos cubanos calificados como «excluíbles», calificación que es el único aspecto de ese instrumento que pervive mediante la cláusula de Retorno de Nacionales Cubanos. La vigencia del acuerdo fue suspendida por Cuba un año después a causa de la activación de la emisora Radio Martí<sup>18</sup> contra la isla.

---

18. Entre las acciones hostiles del Gobierno de Estados Unidos contra Cuba está el establecimiento, desde la década de los ochenta del siglo pasado, de una emisora radial cuya programación está diseñada para desacreditar a la Revolución cubana. Para mayor ofensa hacia el pueblo de Cuba, la emisora se identifica con el nombre del héroe nacional, José Martí.

Uno de los resultados de la crisis de los balseiros de agosto de 1994 fue la formalización del Comunicado Conjunto, de 9 de septiembre de 1994, y de la Declaración Conjunta, de 2 de mayo de 1995. Ambos instrumentos establecieron la necesidad de niveles de cooperación entre Cuba y Estados Unidos para cumplir con los fines para los cuales estos fueron concertados, particularmente en lo relativo a la seguridad de las vidas en alta mar y el contrabando de inmigrantes, que es un aspecto particular del Comunicado Conjunto y responde al cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos por ambos países en el ámbito de la prevención y la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en el marco de lo establecido en la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de diciembre de 2000, más conocida como Convención de Palermo y sus dos protocolos suplementarios: el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres niños, y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, de los cuales los dos países son signatarios.

En tanto en cuanto el objetivo fundamental de los instrumentos bilaterales fue garantizar que la migración desde Cuba hacia Estados Unidos se produjera de forma regular, ordenada y segura, mediante el Comunicado Conjunto de 1994 se hizo una corrección a lo pactado en 1984 en relación con el monto de visas anuales que Estados Unidos se comprometía a otorgar anualmente, estableciéndose la cifra de 20.000 como el límite mínimo. El compromiso particular de Cuba de cara a estos acuerdos fue permitir la emigración regular y la reunificación familiar y, además, suspender la aplicación del artículo 216 sobre Salida Ilegal del Territorio Nacional (contenido en el Título III Delitos Contra la Seguridad Colectiva, Capítulo XI Entrada y Salida Ilegal del Territorio Nacional, de la Ley n.º 62 de 29 de diciembre de 1987, Código Penal de la República de Cuba), o sea, la aplicación de sanciones penales a ciudadanos cubanos retornados por Estados Unidos, en tanto no hubieran cometido otros delitos asociados al acto de salida irregular del país.

La implementación de lo pactado en el Comunicado Conjunto de 9 de septiembre de 1994 y la Declaración Conjunta de 2 de mayo de 1995 llevó a la creación de un mecanismo para la revisión periódica de su cumplimiento conocido como las «Conversaciones Migratorias», que se han llevado a cabo en La Habana y en Washington de manera alterna. Vale señalar que su celebración ha devenido en un indicador del estado de las relaciones bilaterales, en tanto el aumento de las tensiones entre los gobiernos ha conllevado la suspensión de estas casi a modo de mecanismo de protesta, aun cuando las razones para ello no siempre tuvieron que ver directamente con los temas en torno a la emigración de cubanos a través del Estrecho de Florida. Como muestra de la relevancia del tema migratorio en la interacción entre Cuba y Estados

Unidos, cabe señalar que, tras el anuncio del restablecimiento de las relaciones diplomáticas el 17 de enero de 2014, la primera acción conjunta entre los dos gobiernos fue la realización de un encuentro de este tipo, que tuvo lugar en Washington los días 20 y 21 de enero de 2015. Uno de los efectos de la nueva situación fue avivar el discurso y la acción de varios legisladores estadounidenses, entre ellos los senadores republicanos de origen cubano Marco Rubio (Florida)<sup>19</sup> y Ted Cruz (Texas), en el sentido de que la política inmigratoria estadounidense hacia la mayor de las Antillas debía ser reevaluada a la luz de los cambios de la política exterior del Gobierno estadounidense hacia la isla. Al mismo tiempo, instancias de inmigración e instituciones académicas estadounidenses reportaron un aumento significativo de arribos de cubanos a Estados Unidos a partir de 2014.

## La normalización de las relaciones e inicio de una nueva oleada migratoria

De acuerdo con las cifras presentadas por el Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras de Estados Unidos y los análisis del Pew Research Center, durante el año 2015 alcanzaron ese país unos 43.000 inmigrantes cubanos, lo cual representaba un incremento del 78% respecto a 2014, cuando fueron recibidos unos 24.278 (Zamora, 2016). Las mismas fuentes significaron que, del total de inmigrantes cubanos que se reportaron en 2015, 28.371 habían avanzado hacia territorio estadounidense por tierra y, de los 33.635 que llegaron en el primer trimestre de 2016, el 71% lo habían hecho a través de la oficina de terreno del Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras del sector de Laredo en la frontera de México con Estados Unidos, que se extiende desde la localidad de Del Rio

---

19. «Estamos presenciando una creciente evidencia de que un número de personas que vienen desde Cuba supuestamente huyendo de la opresión, retornan a Cuba unas 30, 40, 50 veces al año. Algunos viven en Cuba durante meses del dinero de nuestros contribuyentes. Yo creo que eso está mal y lo que yo haría es deshacerme de esa presunción y decir, miren, un cubano, al igual que todos los demás, si pueden probar que son refugiados, serán tratados como refugiados. De lo contrario no se presumirá automáticamente que son refugiados a propósito de los beneficios», declaró el senador Marcos Rubio a Drew Steele, presentador del programa *Daybreak* del canal Fox News (en línea) <https://www.numbersusa.com/news/sen-rubio-leans-towards-ending-special-treatment-cuban-citizens> [Fecha de consulta: 15.09.2016].

hasta Brownsville. Los datos revelaron dos hechos puntuales: que este flujo tenía la potencialidad de transformarse en la mayor oleada migratoria desde Cuba hacia Estados Unidos desde los sucesos del Mariel, cuando salieron de la isla unas 250.000 personas, y que se había producido un cambio significativo en el patrón de la emigración cubana hacia ese país, al constatarse, por primera vez, el predominio de la ruta por tierra.

En tanto esto tenía lugar, entre 2015 y 2016 se promovieron varias iniciativas legislativas para modificar o abrogar la LAC, toda vez que se afianzó el predominio de un patrón con relación a la inmigración cubana que no era el deseado por Estados Unidos. En tal sentido, el senador Rubio introdujo el Proyecto de Ley S. 2441 para aplicar la LAC de manera selectiva, es decir, solo a aquellos cubanos que pudieran probar ser refugiados de acuerdo con la Ley de Refugio de 1980. Un objetivo similar persiguió el representante republicano por el estado

**De los 33.635 emigrantes cubanos que llegaron en el primer trimestre de 2016 a Estados Unidos, el 71% lo habían hecho por tierra. Los datos revelan que se ha producido un cambio significativo en el patrón de la emigración cubana hacia ese país, al constatarse, por primera vez, el predominio de la ruta por tierra.**

de Florida Carlos Curbelo con la propuesta de Ley de Oportunidad de Trabajo para el Inmigrante Cubano (*Cuban Immigrant Work Opportunity Act*). Igualmente, el representante republicano por el estado de Arizona<sup>20</sup> Paul Gosar presentó el proyecto H.R. 3818 para abrogar la LAC y todas las disposiciones que la complementan, y los representantes

Henry Cuellar, demócrata por el estado de Texas, y Blake Farenthold, también tejanos pero del partido republicano, lo hicieron con la propuesta de Ley para Corregir los Injustos Beneficios para los Extranjeros Cubanos (CUBA, curiosamente, por sus siglas en inglés [*Correcting Unfair Benefits for Aliens*]).

Todo lo anterior parecía confirmar la percepción de que el Gobierno estadounidense podía poner fin a la política migratoria preferencial hacia los ciudadanos cubanos de un momento a otro. Pese a que altos funcionarios estadounidenses afirmaron enfáticamente que la abrogación de la LAC no estaba

---

20. Arizona fue el estado que aprobó la polémica Ley estadual SB 1070, «Ley en Apoyo a la Aplicación de la Ley y de Barrios Seguros» (*Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act*), que criminaliza la inmigración bajo el estatuto de allanamiento del estado. La ley también criminaliza a todo aquel que desde un vehículo trate de contratar a un jornalero y refuerza las leyes que sancionan a los empleadores en Arizona, otorgando a los fiscales más libertad en las investigaciones. Los residentes en el estado de Arizona no podrían transportar, hospedar, ocultar o proteger a un inmigrante no autorizado. La ley fue muy polémica y fue catalogada como altamente discriminatoria y xenófoba.

prevista entre las acciones y gestos en aras de la normalización de los nexos bilaterales –entre ellos el entonces secretario de Estado John Kerry durante su visita a La Habana para la reapertura de la embajada de su país en Cuba–, un importante sector del potencial migratorio de la isla que había seleccionado Estados Unidos como destino se dispuso a ejecutar sus planes de manera inmediata. A mediados de noviembre de 2015, se constató la presencia de casi 3.000 ciudadanos cubanos en Costa Rica que habían salido de Cuba de manera legal con el propósito de llegar a Estados Unidos por la ruta terrestre, traspasando las fronteras de varios países centroamericanos hasta llegar a México para adentrarse en territorio estadounidense. Al intentar cruzar el paso fronterizo de Peñas Blancas entre Costa Rica y Nicaragua, el grupo fue detenido por fuerzas de la Policía Nacional y el Ejército nicaragüenses, hecho que marcó el inicio de la primera crisis de migrantes cubanos en América Central. Días después, se daba a conocer la presencia de unos 1.600 cubanos en una pequeña localidad de población predominantemente indígena en la frontera de Costa Rica con Panamá, que desbordaban la capacidad de los servicios públicos en la demarcación, generando tensiones con los lugareños (Paullier, 2015). Aun cuando desde mediados de los años noventa se había constatado la presencia de ciudadanos cubanos en la ruta de los migrantes centroamericanos hacia Estados Unidos, era la primera vez que el Gobierno cubano afrontaba un conflicto migratorio de esa magnitud respecto a países de la región con los cuales sostiene excelentes relaciones de cooperación, colaboración y amistad. Al pronunciarse sobre el incidente, las autoridades cubanas, concretamente directivos de la Dirección de Asuntos Consulares y Cubanos Residentes en el Exterior (DACCRE) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba (MINREX), enfatizaron que estos ciudadanos cubanos habían salido de la isla cumpliendo con todas las exigencias que establecía la Ley de Migración cubana y, por tanto, podían regresar a su país de origen en cualquier momento, pues no había ningún obstáculo legal o político que se lo impidiera.

## **Regionalización de la cooperación migratoria**

En cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por el Gobierno de Cuba en relación con la movilidad internacional de personas, las autoridades de la isla se aprestaron a participar con espíritu de cooperación en los encuentros sostenidos a nivel regional en torno al tema a los cuales fueron invitadas, así como en los que tuvieron lugar en el marco de los intercambios bilaterales. De tal modo, Raúl Castro recibió al presidente de Costa Rica, Luís

Guillermo Solís, en visita oficial los días 15 y 16 de diciembre de 2015. Si bien esta recepción tuvo lugar en el marco de una agenda de trabajo más amplia, la delegación costarricense estimó como cuestión de prioridad informar sobre el tratamiento que se les había dado a los ciudadanos cubanos y la consideración otorgada a la situación creada.

Sin embargo, la búsqueda de una solución pronta y efectiva a la situación se vio dilatada por las diferentes interpretaciones que los actores involucrados dieron a las circunstancias. Las posibles salidas oscilaron entre un enfrentamiento unilateral de cada Estado a la crisis migratoria y la búsqueda de una respuesta multilateral consensuada con la participación y apoyo logístico de organizaciones internacionales, que permitiera establecer un protocolo, un modelo de procedimiento estándar, pues era evidente que la situación podía prolongarse más de lo deseado o sumar nuevas incidencias. A tales efectos, fue convocada una reunión extraordinaria del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) el 24 de noviembre de 2015, en la cual no se logró arreglo alguno. El 19 de diciembre de ese mismo año, en San Salvador, tuvo lugar otro encuentro de los miembros del SICA que, al culminar una vez más sin propuestas de solución concretas, provocó que Costa Rica suspendiera su participación a dicha reunión.

En tanto Costa Rica solicitaba apoyo para la gestión de este flujo que se había tornado irregular, ya que los cubanos habían excedido el tiempo de estancia autorizado de acuerdo a su tipo de visado, los países vecinos, entre ellos Belice y Guatemala, consideraron que no podía aliviarse la situación creada en un país traspasando el problema a otros, pues ello no constituía una solución definitiva, y no dieron paso de tránsito para que el grupo de cubanos continuaran su trayectoria hacia Estados Unidos. La situación pasó de ser un evento regional a un incidente de repercusión internacional cuando el 27 de diciembre de 2015, tras el rezo del Ángelus, el Papa Francisco I instó a los países de la región a llegar a un acuerdo para avanzar hacia un posible entendimiento entre los estados centroamericanos: «Mi pensamiento va en estos momentos a los numerosos inmigrantes cubanos que se encuentran en dificultades en Centroamérica, muchos de ellos son víctimas del tráfico de seres humanos» (Cubadebate, 2015). El pronunciamiento del Sumo Pontífice en esa ocasión podría interpretarse como una derivación de sus esfuerzos en aras de la normalización de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos.

En la primera semana de enero de 2016, el Gobierno costarricense comunicó oficialmente que se pondría en marcha un plan piloto para evacuar de manera ordenada y segura a los ciudadanos cubanos que permanecían en su territorio (Redacción Internacional Granma, 2016). El primero de estos grupos estuvo integrado por 180 personas, que fueron trasladadas por vía aérea desde Costa Rica hacia El Salvador, donde posteriormente tomaron un autobús hasta Guatemala, para continuar viaje hasta la frontera con México y, de este modo, llegar a Estados

Unidos. El mecanismo implementado tuvo carácter extraordinario y fue creado por una empresa privada a petición de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) tras una gestión de Naciones Unidas. Este fue aplicado solo a ciudadanos cubanos involucrados en esas circunstancias, que para ese momento ascendían a 7.802 y a los cuales las autoridades de inmigración costarricense les habían otorgado visa de paso. El plan se llevó a cabo por partes, hasta trasladar a todos los cubanos. Al mismo se le aplicó una tarifa que para los migrantes adultos ascendía a 555 dólares y, para los menores de edad, a 350 dólares (BBC Mundo, 2016). Al unísono, los gobiernos de los países sobre los cuales había pesado con mayor fuerza la crisis migratoria implementaron nuevas medidas de carácter restrictivo para el otorgamiento de visas a ciudadanos cubanos.

Cuba continuó denunciando la necesidad de poner fin a una política migratoria cuya aplicación había tenido entre sus consecuencias adversas promover la migración irregular, además de haber rebasado el marco estrictamente bilateral para mostrar efectos extraterritoriales (Prensa Latina, 2016) y constituir uno de los obstáculos más serios para la normalización de las relaciones con Estados Unidos. De igual modo, los cancilleres de Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Perú enviaron una carta al entonces secretario de Estado estadounidense, John Kerry, en la cual pidieron la revisión de la LAC y de la política de «pies secos, pies mojados» (The New York Times Editorial Board, 2016).

## **Migración externa y relaciones exteriores en la visión estratégica de Cuba**

El Gobierno cubano, firmemente determinando a garantizar un flujo migratorio externo ordenado, legal y seguro tomó la decisión de actualizar las acciones bilaterales que se podían realizar en conjunto con aquellos países que habían sido impactados por la presencia de migrantes cubanos. En tal sentido, durante la visita oficial de Raúl Castro a México del 5 al 7 de noviembre de 2015, se actualizó el memorándum sobre temas migratorios que se había suscrito en 2008 y este fue uno de los temas claves del encuentro que, para mayor carga simbólica, aconteció en Yucatán, el punto de la geografía azteca más cercano a Cuba. En el encuentro, las partes coincidieron en la necesidad de garantizar un flujo migratorio ordenado, legal y seguro entre los dos países y el fortalecimiento de los mecanismos para la prevención y el combate del tráfico ilícito de personas y la trata, así como todos los delitos que les son

asociados. De igual modo, la actualización del memorándum buscaba establecer el intercambio de información y cooperación en la esfera migratoria (BBC Mundo, 2015). En este mismo orden, el 28 de septiembre de 2016, representantes de Cuba y Panamá concluyeron la tercera ronda de conversaciones migratorias cuyo propósito fue la concertación de un Convenio en Materia Migratoria para garantizar el control de la movilidad de personas, el enfrentamiento al tráfico de migrantes y la trata de personas, y el respeto a los derechos humanos de los migrantes. Los días 21 y 22 de noviembre de 2016, Cuba y Honduras celebraron en La Habana la primera ronda de conversaciones migratorias durante las cuales se avanzó en la negociación de un memorando de entendimiento que serviría de marco legal para la implementación de acciones conjuntas para promover un flujo migratorio regular, ordenado, seguro y respetuoso de los derechos de los viajeros.

**Las relaciones migratorias entre Cuba y Estados Unidos a nivel bilateral se rigen actualmente por los comunicados conjuntos de 14 de diciembre de 1984 y de 9 de septiembre de 1994, así como por las declaraciones conjuntas de 2 de mayo de 1995 y de 12 de enero de 2017, que colectivamente son designados como los «Acuerdos Migratorios».**

En el ámbito de las relaciones migratorias entre Cuba y Estados Unidos, fue significativo que, a más de un año del inicio de la crisis de los migrantes cubanos en América Central y a ocho días de finalizar su segundo mandato, exactamente el 12 de enero de 2017, el presidente estadounidense Barack Obama emitiera una declaración sobre cambios en la política inmigratoria respecto

a Cuba, al tiempo que la Cancillería cubana confirmara el hecho mediante la presentación de la Declaración del Gobierno Revolucionario de igual fecha, que hacía público el contenido íntegro de la Declaración Conjunta sobre temas Migratorios de 12 de enero de 2017, suscrita entre ambos países y que entraría en vigor de manera inmediata. El elemento más significativo del cambio de política consistió en que, a partir de esa fecha, el Departamento de Seguridad Interna pusiera fin a la política de «pies secos, pies mojados» y al Programa de *Parole* para Profesionales Médicos Cubanos, lo cual también había sido un reclamo constante del Gobierno cubano en tanto interfería con la ejecución de los programas de colaboración que la isla lleva a cabo en una importante cantidad de países de todo el mundo. No obstante, y es importante aclararlo por la tendencia que ha existido a identificar la política de «pies secos, pies mojados» con el contenido de la Ley de Ajuste Cubano de 1966, este instrumento legal continúa vigente en su letra y espíritu original, derogándose solo la interpretación administrativa que de él se hizo por espacio de más de más de 20 años, derivada del antes mencionado Memorándum de política del 19 de abril de 1999.

De esta manera, las relaciones migratorias entre Cuba y Estados Unidos a nivel bilateral, y en conjunción con los marcos regulatorios de la migración externa de cada país, se rigen actualmente por los comunicados conjuntos de 14 de diciembre de 1984 y de 9 de septiembre de 1994, así como por las declaraciones conjuntas de 2 de mayo de 1995 y de 12 de enero de 2017 (DC 12.01.17), que colectivamente son designados como los «Acuerdos Migratorios»<sup>21</sup>. Estos acuerdos mantienen vigente lo pactado en 1984 en relación con el número de admisiones anuales de ciudadanos cubanos por parte de Estados Unidos, establecidas en la cifra de 20.000 como límite mínimo (aspecto 3, DC 12.01.17); la devolución a Cuba de personas que haya sido declaradas «excluíbles» por las autoridades competentes estadounidenses con motivo del éxodo del Mariel (aspecto 5, DC 12.01.17); la devolución a Cuba de los ciudadanos cubanos que fuesen interceptados tanto en alta mar como por tierra, intentando ingresar de forma irregular a territorio estadounidense. Tanto Cuba como Estados Unidos se han comprometido a realizar las modificaciones que sean necesarias en su legislación nacional para adaptarlas al contenido de la Declaración Conjunta de 12 de enero de 2017.

## Conclusiones

A lo largo de casi 60 años, el tema migratorio ha sido uno de los pilares de la interacción entre Cuba y los Estados Unidos. Con alrededor de dos millones de ciudadanos cubanos residentes permanentes en Estados Unidos<sup>22</sup>, y una creciente cantidad de estos que se desplazan temporalmente a Cuba –en la medida en que la reforma migratoria cubana del 14 de enero de 2013 ha hecho más fácil viajar desde la isla–, la migración continuará siendo un factor determinante en el modo en que los gobiernos cubano y estadounidense conducen sus relaciones. Un paso importante en este sentido ha sido la Declaración Conjunta de 12 de enero 2017, que privilegió el mayor interés de seguridad nacional de ambos países en relación con la movilidad de personas, sobre otros intereses políticos respecto a la migración. Ni siquiera el presidente Donald Trump, con el cambio de política hacia Cuba implementado el 16 de junio de 2017, se animó a revertir esta medida, lo

---

21. Véase: «Declaración del Gobierno Revolucionario». *Granma* (13 de enero de 2017), p. 1-2.

22. Cifras ofrecidas por la Dirección de Asuntos Consulares y Cubanos Residentes en el Exterior (DACCRE) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, véase Aja Díaz (2014: 164).

que indica el sentido estratégico de las relaciones migratorias entre Cuba y los Estados Unidos no solo en el plano bilateral, sino regional.

En un escenario de constante cambio, es difícil vaticinar una línea evolutiva de la emigración cubana hacia Estados Unidos y el impacto que ello tendrá en las decisiones internas sobre política migratoria en ambos países, así como en los procesos de conformación de la política exterior de estos en lo bilateral y hacia América Latina y el Caribe, en lo regional; así, será necesario enfocar cada evento no solo en el contexto inmediato en el que acontece, sino en la perspectiva más amplia del alcance histórico de las relaciones Cuba-Estados Unidos.

## Referencias bibliográficas

- Aja Díaz, Antonio. *Al cruzar las fronteras*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales, 2014.
- Aja Díaz, Antonio; Martín Fernández, Consuelo, y Martín Quijano, Magali. *Las salidas ilegales por vía marítima desde Cuba hacia los Estados Unidos. Continuidad del análisis a partir de los Acuerdos migratorios de 1994-1995*. La Habana: Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI), 2006.
- Arboleya Cervera, Jesús. *Cuba y los cubanoamericanos. El fenómeno migratorio cubano*. La Habana: Fondo Editorial Casa de las Américas, 2013.
- BBC Mundo. «Cuba y México firman un acuerdo migratorio para combatir la trata de personas». *BBC Mundo*, 8 de noviembre de 2015. Disponible en línea en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151108\\_cuba\\_raul\\_castro\\_mexico\\_pena\\_nieto\\_acuerdo\\_migratorio\\_lv](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151108_cuba_raul_castro_mexico_pena_nieto_acuerdo_migratorio_lv) [Fecha de consulta: 10.09.2016].
- BBC Mundo. «Los 180 cubanos que partieron de Centroamérica ya están en Estados Unidos». *BBC Mundo*, 16 de enero de 2016. Disponible en línea en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160116\\_180\\_cubanos\\_centroamerica\\_varados\\_llegaron\\_estados\\_unidos\\_bm](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160116_180_cubanos_centroamerica_varados_llegaron_estados_unidos_bm) [Fecha de consulta: 12.09.2016].
- Cubadebate. «El Papa a favor de una solución para cubanos en Costa Rica». *Granma*, 27 de diciembre de 2015. Disponible en línea en: <http://www.granma.cu/mundo/2015-12-27/el-papa-a-favor-de-una-solucion-para-cubanos-en-costa-rica-27-12-2015-10-12-31> [Fecha de consulta: 15.09.2016].
- Domínguez, Jorge I. «Immigration as Foreign Policy in U.S.-Latin American Relations». En: Tucker, Robert; Keely, Charles y Wrigley, Linda (eds.). *Immigration and U.S. Foreign Policy*. Boulder, San Francisco y Oxford: Westview Press, 1990, p. 150-166.

- Hollifield, James F. «The Politics of International Migration: How can we “Bring the State Back In”?» En: Bretell, Caroline B. y Hollifield, James F. (eds.). *Migration Theories: Talking across Disciplines*. Nueva York: Routledge, 2008, p. 137-185.
- Massey, Douglas; Arango, Joaquín; Hugo, Graeme; Kouaouci, Ali; Pellegrino, Adela y Taylor, J. Edward. «Theories of International Migration». *Population and Development Review*, vol. 19, n.º 3 (1993), p. 431-466.
- Massey, Douglas; Arango, Joaquín; Hugo, Graeme; Kouaouci, Ali; Pellegrino, Adela y Taylor, J. Edward. *Worlds in Motion. Understanding international migration at the end of the millennium*. Oxford: Clarendon Press, 2005.
- Mora, David. «Metodología para la investigación de las migraciones». *Revista Integra Educativa*, vol. 6, n.º 1 (2013), p. 13-42.
- Paullier, Juan. «¿Por qué hay 1.600 cubanos varados en Costa Rica?». *BBC Mundo*, 14 de noviembre de 2015. Disponible en línea en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151113\\_costa\\_rica\\_cubanos\\_varados\\_migracion\\_jp](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151113_costa_rica_cubanos_varados_migracion_jp) [Fecha de consulta: 10.09.2016].
- Portes, Alejandro y De Wind, Josh (coords.). *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. México D.F.: Instituto Nacional de Migración/ Universidad Autónoma de Zacatecas/ Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Prensa Latina. «Cuba denuncia extraterritorialidad de política migratoria de EE.UU.», *Prensa Latina*, 30 de agosto de 2018. Disponible en línea en: <http://Cuba%20denuncia%20extraterritorialidad%20de%20pol%EDtica%20migratoria%20de%20EE.UU.htm> [Fecha de consulta: 30.08.2016].
- Redacción Internacional Granma. «Precisan fecha para salida del primer grupo de cubanos de Costa Rica» *Granma*, 7 de enero de 2016. Disponible en línea en: <http://www.granma.cu/mundo/2016-01-07/precisan-fecha-para-salida-del-primer-grupo-de-cubanos-de-costa-rica-07-01-2016-22-01-47> [Fecha de consulta: 15.09.2016].
- Teitelbaum, Michael S. «The role of the State in International Migration», *The Brown Journal of World Affairs*, vol. VIII, n.º 2 (2002), p. 157-167.
- Teitelbaum, Michael S. y Weiner Myron (eds.). *Threatened Peoples, Threatened Borders*. Nueva York y Londres: W. W. Norton & Company, 1995.
- The New York Times Editorial Board. «Neighbors Question Cuba Migration Policy». *The New York Times*, 31 de agosto de 2016. Disponible en línea en: <https://www.nytimes.com/2016/08/31/opinion/neighbors-question-cuba-migration-policy.html> [Fecha de consulta: 31.08.2016].
- Vezzoli, Simona. «The role of the state in international migration. Exploring the transition from colony to independence» [Working Papers n.º 102]. *International Migration Institute (IMI), Oxford Department of International Development (QEH)*, (noviembre de 2014) (en línea) <https://www.imi.ox.ac.uk/publications/wp-102-14>

- Weiner, Myron. «On International Migration and International Relations», *Population and Development Review*, vol. 11, n.º 3 (1985), p. 441-456.
- Weiner, Myron. «Security, Stability and International Migration». *International Security*, vol. 17, n.º 3 (1993a), p. 91-126.
- Weiner, Myron (ed.). *International Migration and Security*. Colorado: Westview Press, 1993b.
- Zamora, Lazaro. *DHS Data: Cuban Migration Surge Continues in New Fiscal Year*. Bipartisan Policy Center, 15 de abril de 2016. Disponible en línea en: <https://bipartisanpolicy.org/blog/dhs-data-cuban-migration-surge-continues-in-new-fiscal-year/> [Fecha de consulta: 15.09.2016].

---

# AMERICALATINAHOY



REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

---

Vol. 76, agosto de 2017

Todos los artículos de América Latina Hoy están disponibles a texto completo en:

[www.americalahoy.es](http://www.americalahoy.es)

América Latina Hoy se publica tres veces al año (abril, agosto y diciembre) y se incluye sistemáticamente en las bases de datos:

SCOPUS, ESCI / WOS, Francis, Fuente Académica, Hispanic American Periodical Index –HAPI-, International Bibliography of Social Science –IBSS-, International Political Science Abstracts –IPSA-, PAIS INTERNATIONAL, Periodical Index Online, Political Science Complete, Social Services Abstract, Sociological Abstracts, VLEX, Worldwide Political Science Abstracts –WPSA-, Directory of Open Access Journals –DOAJ-, Catálogo LATINDEX, Difusión y Calidad Editorial –DICE-, CIRC, CARHUS, Dialnet, ISOC, ANEP, RESH, MIAR, RedALyC. Cuenta con el sello de calidad de la FECYT.

## VOTO EXTERNO

Ausentes, pero representados: mecanismos institucionales de representación de emigrantes en América Latina y el Caribe, por Pau PALOP GARCÍA

Contribuyendo a la democracia en países de origen: el voto externo de los migrantes andinos, por Anastasia BERMÚDEZ, Jean-Michel LAFLEUR y Ángeles ESCRIVÁ

Argentinos en el exterior: desafíos actuales de su inclusión política en el país de origen, por Ana MARGHERITIS

Avances en la implementación del voto extraterritorial mexicano: entre dudas y certezas, por Leticia CALDERÓN CHELIUS

Cómo explicar la diversidad y variación en el voto de los peruanos en el exterior, por Ángeles ESCRIVÁ

## VARIA

Los orígenes del Frente para la Victoria en Argentina (1988-2003), por Pamela SOSA

Educación física y retorno a la democracia en Uruguay: del cuerpo a la conciencia, por Cecilia SERÉ QUINTERO y Alexandre FERNANDEZ VAZ

## NOTICIAS DE LIBROS

Luis PÁSARA, Marcos Antonio da SILVA, Manuel ALCÁNTARA SÁEZ, Asbel BOHIGUES, José Manuel RIVAS OTERO, Carlos VÁZQUEZ FERREL, Omar Fabián GONZÁLEZ SALINAS, Salvador MARTÍ I PUIG



instituto de iberoamérica  
universidad de salamanca

Ediciones Universidad  
**Salamanca**



UNIVERSIDAD  
DE SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

---

# RELACIONES INTERNACIONALES

## ESTUDIOS

*El Pacto Global como respuesta a la crisis* **Nuria Ines Giniger**

*India en los márgenes de la gobernanza global (...)* **Mario González Castañeda**

*A intensidade tecnológica das exportações de bens criativos (...)*  
**Judite Sanson de Bem, Moises Waismann y Margarete Panerai Araujo**

*¿Poder material o poder social? Reflexiones sobre las negociaciones multilaterales (...)* **María del Pilar Bueno y Patricio Yamin Vázquez**

**DOSSIER: "Evolución de la Política Exterior de China para América Latina"**

*Las Teorías de las Relaciones internacionales con "características chinas"* **María Francesca Staiano y Laura Bogado Bordazar**

*La nueva Etapa del "Desarrollo Constructivo" de Las Relaciones Sino-latinoamericanas* **Chen, Yuanting y Li, Han**

*A dependência de exportação de minérios da África do Sul em seu comércio com a China (...)* **Marina Gusmão de Mendonça y Rafael Almeida Ferreira Abrão**

*El Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional (...)* **Gustavo Santillan**

*Reflexões sobre hegemonia e a política internacional da China (...)* **Marcos Cordeiro Pires y Luís Antonio Paulino**

*Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina (...)* **Lin Hua**

## REFLEXIONES

*Pensar la incertidumbre* **Angel Tello**

## DEBATE

*Defensa Nacional (...)* **Sergio Eissa**

## Sumario

**AÑO 26 - Nº 53**

**Julio / Diciembre 2017**

*el segmento digital que acompaña a este número contiene las siguientes secciones y está disponible en nuestro sitio web:*

**Cronología,  
Documentos,  
Historia,  
Investigaciones,  
Jurisprudencia,  
Legislación,  
Parlamentarias,  
Política Exterior  
Argentina,  
Publicaciones,  
Tesis**

Director Fundador  
Prof. Dr. Norberto Consani



**Instituto de  
Relaciones  
Internacionales**  
*previsibilidad y continuidad*

Facultad de Ciencias  
Jurídicas y Sociales  
Universidad Nacional  
de La Plata

Calle 48 n° 582 5° piso (1900)  
La Plata Tel Fax 0221 4230628  
iri@iri.edu.ar  
REPUBLICA ARGENTINA

[www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)

# Reseñas de libros

## **Violencia armada, reclutamiento forzado y violencia sexual**

DOI: [doi.org/10.24241/rcai.2017.117.3.221](https://doi.org/10.24241/rcai.2017.117.3.221)

Gino Pauselli

*Estudiante de doctorado, University of  
Pennsylvania*

Cohen, Dara Kay

### **Rape during Civil War**

Cornell University Press, 2016  
288 págs.

*Rape during Civil War* de Dara Kay Cohen es un estudio sistemático y detallado de las causas de las violaciones en grupo a mujeres en las guerras civiles. A pesar de que las violaciones de derechos humanos y, en especial, las violaciones sexuales a mujeres son comunes en tiempos de guerra, Cohen da ingeniosas respuestas a un fenómeno poco estudiado y que no es explicado por las teorías existentes sobre este tipo de hechos en contextos de violencia extrema. Las violaciones en grupo, distintas a las violaciones perpetradas por una sola persona en términos de motivaciones y consecuencias para los

perpetradores, tienen una incidencia relativamente más alta durante los tiempos de violencia armada que en períodos de paz. A su vez, no todos los grupos armados en combate llevan a cabo este tipo de violaciones. Además, los perpetradores de estas violaciones son muchas veces descritos como personas normales, que no necesariamente experimentan placer sexual con este acto. Finalmente, no existe evidencia de que las violaciones en grupo sean una herramienta de guerra, como parte de una estrategia militar organizada. Sumado a todo ello, un tercio de los países del mundo han vivido guerras civiles en los últimos 50 años, y estas han matado a más personas que las guerras entre países. Estas son las principales motivaciones que impulsan a Cohen a desarrollar su estudio sobre las violaciones en grupo en guerras civiles.

El estudio de la autora avanza en dos sentidos: descriptivo y explicativo. Una de las primeros hallazgos a destacar es que los datos que cubren el universo de las guerras civiles desde 1980 hasta 2012 muestran que no son los grupos rebeldes los principales violadores de derechos humanos durante las guerras civiles, sino que son precisamente los

actores estatales quienes son señalados como responsables de una mayor cantidad de violaciones. Pero, ¿por qué suceden este tipo de violaciones en mayor medida durante guerras civiles en comparación con tiempos de paz y qué tipo de grupos son aquellos que las llevan a cabo? Para contestar esta pregunta, Cohen desarrolla su teoría de socialización de los combatientes. De acuerdo con este argumento, los grupos que reclutan a la fuerza a sus combatientes tienen los menores niveles de cohesión social interna. Estos combatientes, que no poseen vínculos previos entre sí, tienen más probabilidades de cometer este tipo de crímenes que aquellos combatientes que se han unido de forma voluntaria o a través de conscripciones. En este sentido, la violación en grupo cumple la función de incrementar la cohesión social y otras funciones esenciales desde la perspectiva de un grupo armado, como es comunicar normas de masculinidad, virilidad y fuerza entre los combatientes de ambos sexos. El foco puesto por Cohen en las violaciones en grupo es especialmente importante debido a estas funciones, puesto que las violaciones individuales no sirven a este tipo de propósitos.

La autora presenta evidencia para sustentar su argumento a partir de un estudio cuantitativo de 91 guerras civiles desde 1980 y 2012 y tres estudios de caso (Sierra Leona, El Salvador y Timor Leste). A su vez, *Rape during Civil War* compara la fortaleza de la hipótesis sobre la socialización de los combatientes con explicaciones basa-

das en el oportunismo, el odio étnico y la desigualdad de género; todos argumentos alternativos al propuesto por Cohen. Este libro es una importante contribución al estudio de la violencia contra civiles en conflictos armados, en especial en guerras civiles. La literatura académica ha producido diversos argumentos racionales para explicar la violencia contra civiles. En general, estos argumentos se enfocan en el efecto que tiene la violencia contra civiles en las estrategias de los grupos para alcanzar sus objetivos políticos o para comunicar propósitos a otros actores. El argumento de socialización de los combatientes es una tesis original sobre las causas de la violencia civil en tiempos de guerra, en cuanto centra la explicación de las violaciones en grupo en los efectos que producen en la cohesión del grupo armado, dadas ciertas estrategias de reclutamiento. Finalmente, un elemento que hace a *Rape during Civil War* un excelente trabajo académico es la amplia, detallada y rigurosa discusión de los indicadores utilizados por Cohen.

Tanto la evidencia cualitativa, en los tres estudios de caso, como el análisis estadístico de los datos recogidos por la propia autora sobre violaciones durante guerras civiles dan cuenta de un detallado y excelente trabajo de recolección de evidencia empírica. El principal desafío del trabajo es vincular satisfactoriamente la articulación de la premisa sobre la diferencia entre violaciones individuales y violaciones en

grupo y la construcción del argumento sobre socialización de los combatientes. Por otro lado, la disponibilidad de datos sobre violaciones en grupo es un factor limitante para la autora, quien decide utilizar datos sobre violaciones sexuales en general cuando no hay datos o informes sobre la prevalencia de violaciones en grupo. Esta estrategia fue utilizada en más del 60% de las 59 guerras civiles con mayores niveles de violaciones, según los informes-país sobre prácticas de derechos humanos del Departamento de Estado estadounidense. Cohen justifica esta estrategia afirmando que las violaciones individuales también cumplen una función de socialización entre combatientes que no poseen vínculos sociales entre sí. Pero, al incorporar este argumento, la importancia de la distinción entre violaciones en grupo e individuales pierde peso y se desdibuja la centralidad de las violaciones en grupo sobre la cual el argumento ha sido construido. A su vez, aunque Cohen reconoce que no es su objetivo en el libro dadas las limitaciones que implicaría un estudio más amplio, su argumento de socialización de los combatientes podría ser sostenido con mayor rigurosidad si fuera aplicado también a otros contextos, como el de las guerras interestatales. Sin un estudio sistémico de las violaciones en grupo en guerras interestatales es difícil sustentar la premisa de Cohen sobre que las violaciones en grupo tienen características y causas distintas a la violencia durante tiempos de paz.

## La oportunidad de mantener la paz con igualdad de oportunidades

DOI: doi.org/10.24241/rci.2017.117.3.223

Pilar Elizalde

*Estudiantes de doctorado en Relaciones Internacionales, London School of Economics and Political Science (LSE)*

Karim, Sabrina y Beardsley, Kyle

### **Equal Opportunity Peacekeeping. Women, Peace, and Security in Post-Conflict States**

Oxford University Press, 2017

277 págs.

*Equal opportunity peacekeeping (...) focuses more on challenging the gender dichotomies through changes in practices and structures in military, police, and peacekeeping institutions (p. 43).*

En tiempos en que la agenda relativa a mujeres, paz y seguridad es un componente fundamental en las operaciones de mantenimiento de la paz, Sabrina Karim y Kyle Beardsley exploran éxitos y fracasos de las reformas internacionales en esta materia, teorizan sobre la raíz de los problemas y proponen soluciones superadoras. Es más, se arriesgan a hacer un estudio de género con enfoque positivista en un campo donde abunda la teoría crítica y el interpretativismo; y salen airoso.

*Equal Opportunity Peacekeeping* se encuentra dividido en tres partes.

Tras un primer capítulo que oficia de breve introducción al tema principal, al argumento general, al abordaje y contribución, y a la estructura de la obra, la primera parte se ocupa de la historia y la teoría. En el capítulo dos, Karim y Beardsley comienzan recorriendo la historia de las misiones de paz y enfatizan su creciente carácter multidimensional, el cual, sostienen, encuentra su base fundacional en el «Programa para la Paz» impulsado en 1992 por el entonces secretario general de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali. Luego, describen la evolución de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad desde sus inicios con la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), la Declaración de Windhoek y el Plan de Acción de Namibia (2000), hasta su institucionalización con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000) y subsecuentes resoluciones. Sobre esos cimientos, se exhiben avances en materia de representación (por el aumento de participación de mujeres en los cuerpos militares y policiales, así como también por la implementación de cuotas de género en los países donde trabajan las operaciones de mantenimiento de la paz) y transversalidad de la perspectiva de género (incluyendo esta mirada en cada una de las acciones planeadas, en todas las áreas y a todos los niveles). También se muestran tímidos progresos en cuanto a la reducción de lo que denominan «explotación,

abuso, acoso y violencia sexual», un problema persistente.

Luego de ofrecer evidencia de mejoras en los últimos años, en el tercer capítulo Karim y Beardsley desarrollan las bases teóricas de su argumento. A través de un sólido análisis de género de las instituciones, describen las dinámicas de desequilibrio de poder basado en el género que permea a las fuerzas militares, policiales y de mantenimiento de la paz. Esto significa que, dentro de esas instituciones, ciertas masculinidades tienen poder mientras que las femineidades y otras masculinidades no. En ese marco, identifican tres retos que impiden la igualdad de género en las operaciones de mantenimiento de la paz: la exclusión y la discriminación del personal femenino, su confinamiento a espacios seguros, y la explotación, abuso, acoso y violencia sexual contra ellas y contra mujeres locales. En el libro se sugieren dos posibles mecanismos para superar esta situación. Por un lado, el equilibrio del ratio femenino se presenta como una buena alternativa que no deja de tener limitaciones, especialmente cuando se justifica en términos de estereotipos de género. Por el otro, Karim y Beardsley hacen una contribución distintiva al proponer un enfoque holístico al que llaman «mantenimiento de la paz con igualdad de oportunidades» (MPIO), en el que «mujeres y hombres gocen de los mismos derechos y oportunidades en todos los sectores de la sociedad,

incluyendo participación económica, toma de decisiones y espacio institucional» (p. 55). Apoyándose en estudios de feminismo institucional, afirman que un cambio transformacional y estructural semejante es posible.

La segunda parte del libro (capítulos 4 y 5) analiza los tres retos identificados en un estudio internacional comparado de las misiones de mantenimiento de la paz entre 2006 y 2013, concentrándose en aquellas autorizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La tercera parte (capítulos 6 y 7, este último coescrito con Robert Blair y Michael Gilligan) analiza los mismos desafíos en un estudio de caso de la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL, por sus siglas en inglés), proveyendo un mayor entendimiento de cómo estas circunstancias afectan las dinámicas al interior y a través de las misiones. Asimismo, en ambas partes se evalúa en qué medida los dos mecanismos propuestos contribuyen a mejorar la coyuntura. En general, Karim y Beardsley encuentran evidencia que confirma su teoría y respalda su propuesta de que el MPIO se presenta como el mejor abordaje para intentar superar el desequilibrio de poder basado en el género, lo cual exponen con mayor nivel de detalle y de modo convincente y persuasivo en el último capítulo. Algunas personas podrán criticar que la serie de recomendaciones específicas para la implemen-

tación del MPIO que ofrecen allí se aleja del tono académico del libro y se acerca más a un informe con orientación política. De todas maneras, Karim y Beardsley no ocultan su interés en que su investigación cause impacto y es precisamente esta conclusión la que le otorga mayor significancia política y la lleva a cruzar las fronteras de la academia.

Una de las grandes fortalezas de este estudio es la utilización de múltiples métodos de forma equilibrada y transparente (incluyen cuatro apéndices con este propósito). Karim y Beardsley recurren a sofisticados métodos cuantitativos, experimentos con la Policía Nacional de Liberia y encuestas con comunidades locales. Asimismo, a lo largo de toda la obra ilustran sus argumentos y conclusiones con testimonios obtenidos en entrevistas.

En el clásico libro feminista de las relaciones internacionales *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics* (originalmente publicado en 1990, y revisado y actualizado en 2014), la gran pensadora Cynthia Enloe se pregunta «¿Dónde están las mujeres?». De alguna manera respondiendo a este interrogante, Karim y Beardsley se esfuerzan por resaltar las voces menos escuchadas en el plano de las operaciones de mantenimiento de la paz: las de las mujeres que forman parte de dichas misiones, así como las de las locales cuyas vidas se ven afectadas por el trabajo de dichas fuer-

zas. En este sentido, la decisión de adoptar una metodología feminista en su estudio de caso probablemente sea bien recibida por especialistas en temas de género que puedan sentir cierto escepticismo por el enfoque positivista del libro.

No es común encontrarse con libros teóricamente sólidos, metodológicamente convincentes y políticamente relevantes a la vez. *Equal Opportunity Peacekeeping* es uno de esos libros y, como tal, debería ser parte de todas las bibliotecas de aquellas personas e instituciones interesadas en cuestiones de género, paz y seguridad. Esta alta estima es compartida por la Conflict Research Society, la cual le ha otorgado el Premio al Libro del Año 2017. Según anuncia dicha asociación, este premio honra «la investigación de carácter contemporáneo, excepcional y destacada mundialmente, y que provea una contribución invaluable a la literatura sobre conflictos y paz». Sin dudas este libro promete ser un referente importante en su campo.

---

## **Mutilación genital femenina y matrimonio precoz en Kenya: la respuesta local ante normas globales**

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2017.117.3.226

Saide Mobayed

*Maestría en Estudios Globales (EMGS)  
por la Universidad de Viena y la  
Universidad de Leipzig*

Cloward, Karisa

**When Norms Collide. Local Responses to Activism against Female Genital Mutilation and Early Marriage**

Oxford University Press, 2016

314 págs.

En la portada, una chica keniana –perteneciente a una comunidad masái– nos sonríe. Su frente está decorada con un tocado artesanal, hecho de cuentas de abalorio y alambre, en el que se lee un mensaje contundente: «STOP FGM». La imagen, captada por la fotoperiodista holandesa Anja Ligtenberg, representa simbólicamente lo que Karisa Cloward, doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Yale (2010), desarrolla a lo largo de su trascendental libro *When Norms Collide. Local Responses to Activism against Female Genital Mutilation and Early Marriage*: el conflicto que resulta de las fricciones entre las normas internacionales y las normas culturales locales en materia de violencia contra las mujeres, específicamente sobre la

mutilación genital femenina (MGF, o FGM por sus siglas en inglés) y el matrimonio temprano en tres comunidades rurales en Kenya (Oldonyiro, Mukugodo y Mau).

Lo interesante de esta investigación es la profundidad con la que la autora evalúa hasta qué punto las políticas internacionales cambian realmente la actitud local sobre prácticas que atentan contra el bienestar de las mujeres. ¿Qué ocurre cuando los marcos normativos internacionales no encajan con las normas locales de socialización? Y, más aun, ¿cuáles son las consecuencias del choque que se produce entre la capa macro y la esfera micro de estos encuentros transnacionales? Es precisamente la tensión entre estos dos niveles lo que genera conflictos de carácter ontológico y epistémico. Estas son las premisas que guían la investigación de Cloward, cuyo objeto de estudio son los «micromecanismos» de persuasión contra la mutilación genital femenina y el matrimonio temprano o matrimonio precoz forzado (en inglés designado por los términos *early marriage*, *child marriage* o *forced marriage*); es decir, aquellos mecanismos que ocurren en la base, en el nivel individual-local de las comunidades mencionadas previamente.

Cloward propone un innovador marco teórico interdisciplinario que combina teorías constructivistas de las relaciones internacionales con psicología social para repensar dicho proceso individual de toma de decisiones y los cambios colectivos en respuesta a un

conflicto entre normas internacionales y locales (p. 228). El análisis se concentra en el activismo de base –principalmente promovido por las redes transnacionales de cabildeo e influencia– y en cómo estas comunidades han reaccionado frente a la promoción de normas internacionales sobre MGF y matrimonio temprano. Las similitudes y diferencias entre ambas prácticas se abordan de manera contundente: mientras el mensaje contra la MGF es más importante a nivel internacional, existe mayor reticencia a nivel local para cambiar esta práctica. Por otro lado, el cambio de norma sobre el casamiento temprano es mucho más aceptado a nivel local, pese a que dicho mensaje no tenga la misma fuerza que la oposición a la MGF a nivel global.

La Década de las Naciones Unidas para la Mujer (la cual se inició en 1975 con la Conferencia Mundial que se llevó a cabo en la Ciudad de México) abrió un escenario completamente distinto en materia de derechos de las mujeres a nivel mundial. Fue precisamente durante la paradigmática Plataforma de Acción de Beijing, en 1995, cuando prácticas antes conceptualizadas como «circuncisión femenina» fueron resignificadas bajo la categoría de «mutilación genital femenina». Debido a que la MGF habitualmente se realiza de forma paralela al matrimonio temprano, ambas encontraron el cauce adecuado para la emergencia de una movilización transnacional que busca su erradicación. Pese a ello, un número estimado

de 125 millones de mujeres y niñas han sido sometidas a la ablación genital, que pone en riesgo a más de tres millones de niñas africanas anualmente según un informe de Unicef de 2003. En el caso del matrimonio temprano, una de cada tres mujeres entre 20 y 24 años en el hemisferio sur contrajeron nupcias antes de cumplir los 18 años: un 46% en Asia del Sur y un 39% en el África Subsahariana, también según Unicef.

Kenya tiene una prevalencia moderada de dichas prácticas: 27% de las mujeres de entre 15 y 49 años, y 30% de las mujeres de entre 20 y 49 años reportaron haber experimentado algún grado de mutilación genital. Lo interesante de la investigación de Cloward es que esta mide las variaciones subnacionales con base en variables como la religión, la etnia y las características socioeconómicas. Igualmente, expone los factores que influyen en la conciencia de las y los individuos en Oldonyiro, Mukugodo y Mau sobre las normas internacionales en contra de dichas prácticas. Y es justo este proceso de concientización el que crea los problemas normativos con los que las comunidades deben lidiar. La norma local que apoya la MGF y el matrimonio temprano argumenta que el corte se realiza para preservar la virginidad prematrimonial de las niñas. Se sostiene que estas tendrán menos deseo sexual una vez que el clítoris –ya sea parcial o completamente– sea removido. De igual forma, en algunas comunidades, la MGF se contempla como

un requerimiento religioso, especialmente entre los musulmanes. Ello nos lleva a los siguientes capítulos, en los que la autora localiza las tres acciones principales que dan pie a los cambios de actitud referentes a estas prácticas: fomentar el cambio de actitud local, cambiar el comportamiento primario local y cambiar el comportamiento secundario y retórico. La posición geográfica de cada comunidad es una variable contundente para explicar el cambio de actitud que existe acerca de su objeto de estudio: cuando mayor es el acceso a la comunidad (ergo, más densidad de organizaciones no gubernamentales), más conciencia existe sobre los riesgos de la mutilación genital femenina y el matrimonio temprano.

Además, el estudio comprueba que existen personas con opiniones ambivalentes, propensas a adaptar su comportamiento e intenciones de modo que parezcan consistentes con la normatividad internacional y con sus propias actitudes (p. 217). En varias entrevistas la autora encontró que, pese a que los entrevistados y entrevistadas parecían renuentes a mostrarse a favor de la ablación genital femenina y el matrimonio a temprana edad, en la práctica encontraban otras formas de esconder dichas acciones de la mirada internacional. Ello se comprobó gracias a una innovadora e interesante propuesta empírica. Cloward decidió hacer uso de un componente experimental para evaluar la disposición de las y los entrevistados al

hacer afirmaciones que difieren de sus verdaderos compromisos normativos. Es decir, diseñó dos tipos de encuestas. Ambas iniciaban con un párrafo explicativo referente al lugar en el que serían publicados los resultados. La diferencia radicó en que una enfatizaba que estos se compartirían con diversos académicos en la Universidad de Yale, al igual que con dirigentes políticos en Estados Unidos y Reino Unido y medios internacionales, como el *New York Times*; mientras que la otra sostenía que la encuesta sería divulgada entre miembros de la comunidad y que sería publicada en periódicos locales. En este sentido, Cloward fue capaz de comprobar que estar de acuerdo con la norma internacional en la teoría (en otras palabras, estar en contra de la MGF y el matrimonio precoz) no es lo mismo que implementarlos en la práctica. En consecuencia, la investigación de Cloward es sumamente novedosa, particularmente dentro de la literatura de las relaciones internacionales, que suele poner el foco de atención en cómo estos procesos normativos se desarrollan en la esfera internacional macro y nacional meso. Sin embargo, pocos han teorizado sobre el impacto de este proceso dialógico en el nivel individual-local micro.

He aquí uno de los aportes más valiosos de este libro: la esquematización de un marco teórico interdisciplinario seguido de una exitosa metodología para comprender el impacto de las políticas globales contra la violencia de género en aquellas comunidades

en donde la MGF y el matrimonio precoz se encuentran más presentes. La autora argumenta sólidamente las siguientes ideas sobre algunas de las estrategias más eficaces en la difusión de estos marcos normativos internacionales: mayor accesibilidad en el terreno se traduce en mayor presencia de ONG y, por ende, más conocimiento y resistencia a la MGF y el matrimonio temprano; la calidad del mensaje sobre el cambio normativo es mucho más importante que la cantidad de presencia de dichos discursos; y, por último, contar con otras «opciones de salida» —al igual que la existencia de líderes influyentes que se unan a la causa— aumenta la disertación de dichas acciones normalmente enmarcadas dentro del relativismo cultural.

*When Norms Collide* contribuye a la creciente literatura de relaciones internacionales que trabaja sobre la propagación transnacional de normas globales. No obstante, esta investigación ofrece una nueva propuesta, tanto teórica como empírica, para comprender las repercusiones locales de la normatividad transnacional contra la MGF y el matrimonio temprano. Su aporte interdisciplinario es relevante, no solo para aquellos interesados en el diseño de políticas contra la violencia de género, sino también para académicos y activistas sociales que buscan prevenir y erradicar estas prácticas que afectan la salud y el bienestar de millones de mujeres en diversas latitudes.

## **La jurisprudencia internacional penal en materia de género**

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2017.117.3.230

Pablo Antonio Fernández Sánchez  
*Catedrático de Derecho Internacional  
Público, Universidad de Sevilla*

Jiménez Sánchez, Carolina  
**La dimensión de género en los  
tribunales penales internacionales**  
Thomson Reuters Aranzadi, 2016  
149 págs.

La idea de hacer un análisis de la dimensión de género en el marco de los tribunales penales internacionales (me gusta más la expresión tribunales internacionales penales), es un acierto en sí misma. No existe en la literatura jurídica española ninguna obra de estas características. Por tanto, bienvenida y bienhallada la obra de la profesora Carolina Jiménez Sánchez. Es verdad que en el mundo anglosajón existen monografías que se han concentrado en muchos de los aspectos que la Dra. Jiménez aborda en su trabajo. Sin embargo, ninguno de ellos tiene en cuenta aspectos completos y holísticos de esta dimensión. El tema del género, en el marco del derecho internacional penal, casi siempre se aborda desde la perspectiva de los elementos del delito. Por ello, podemos encontrar trabajos que analizan los crímenes basados en el género, sean por violación, por esclavitud sexual,

desnudez forzada, matrimonio forzado, esterilización, etc.; cuestiones que también son cuidadosamente tratadas en la primera parte del libro de Jiménez.

El punto de partida de esta obra son los tribunales de Núremberg y de Tokio, que tantos ríos de tinta han vertido. La diferencia que percibe la autora entre uno y otro tribunal es que en Núremberg el tema de género fue ignorado y en Tokio, por el contrario, minusvalorado, lo que a su juicio es mucho más grave. En definitiva, la dimensión de género de estos primeros tribunales internacionales (¿realmente fueron internacionales?) pasó de largo, lo que demostró una alta miopía, en palabras de la autora. Visto desde el punto de vista atemporal, quizás no le falte razón. Sin embargo, si nos aproximamos a un análisis historicista, seguramente se encontrarán razones que expliquen (aunque no justifiquen) el comportamiento, tanto de los vencedores como de los vencidos, respecto a estas cuestiones de género.

La madurez jurídica llegó con los estatutos de los tribunales ad hoc para la ex Yugoslavia y para Ruanda (aunque la autora también analiza el Tribunal Especial para Sierra Leona). Los tres conflictos armados demostraron la necesidad de interpretar correctamente los crímenes de género, en su sentido amplio. Ya no se trataba solo de las víctimas mujeres, también de las víctimas varones. Tampoco se trataba ya de los verdugos varones, sino también de las verdugos mujeres. Por tanto, ha hecho

bien Carolina Jiménez en adentrarse en este campo fascinante del mundo jurídico, tan falto de respuestas. Incluso las diferencias existentes en la calificación del crimen tienen su importancia en la dimensión de género. Un crimen de género podía ser calificado de genocidio, de crimen de lesa humanidad o de crimen de guerra.

La jurisprudencia ha jugado un papel fundamental, incluso en el pensamiento de Jiménez, sin que ella, quizás, se haya dado cuenta. Al comienzo de su libro, apoyándose en un autor, califica al derecho internacional humanitario de «arcaico». Sin embargo, la propia jurisprudencia de los tribunales penales internacionales le hace adentrarse más a fondo en las Convenciones de Ginebra y, sobre todo, en el Protocolo Adicional 1. Las referencias jurisprudenciales que maneja Jiménez son óptimas, por ser precisas y adecuadas al hilo conductor que sigue la autora; maneja primorosamente los datos, los matices y es tanto su pudor asertivo que utiliza, incluso, las mismas expresiones en inglés de los distintos tribunales, lo cual, lejos de interrumpir la lectura atenta de la narración, la refuerza. Por supuesto, la autora no podría prescindir de un estudio pormenorizado del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Este estatuto no inventa el crimen por razón de género, pero sí lo consagra. Jiménez establece un diálogo entre los distintos tribunales, que le sirven para ir enarbolando sus conclusiones.

El capítulo, quizás, más interesante de la primera parte es, en mi opinión, el dedicado al mandato de género. Especialmente ilustrativo son los cuadros elaborados por la autora que permiten visualizar rápidamente las medidas establecidas en el propio Estatuto de la Corte Penal Internacional. La tabla elaborada por la autora sobre los crímenes basados en el género en la Corte Penal Internacional resulta enormemente interesante por cuanto se detectan de inmediato los cargos establecidos en relación con el género y el estado de cada situación procesal, en el momento presente. Resulta sorprendente que de 18 casos, haya habido solo dos condenas definitivas, aunque aún hay ocho órdenes de arresto; ha habido cinco casos absolutorios. Las explicaciones a estas cuestiones las da la autora en el epígrafe sobre los obstáculos en la ejecución del mandato de género.

La segunda parte de este libro se dedica al análisis de los principales roles de las mujeres en el sistema de justicia penal internacional. Podría parecer, a simple vista, un análisis poco apto para una internacionalista; sin embargo, lejos de este parecer, me ha parecido muy acertado y un plus añadido al magnífico análisis previo, porque cierra el círculo que permite ver a vista de pájaro la auténtica realidad de género en la justicia penal internacional. Realiza análisis cuantitativos y cualitativos de la paridad y de la participación de las mujeres, estudia a las víctimas y a los testigos, y enfoca su estudio desde la perspectiva de su participación en el

proceso, de su protección y de su reparación. Todo ello, con pasión pero sin acaloramiento, pausadamente, como deben ser estos debates. La autora en ningún momento se deja llevar por el discurso fácil, por la ira descontrolada, por la razón ofuscada; por el contrario, analiza, persevera metodológicamente, convence y concluye.

En mi opinión, esta obra es algo más que un mero análisis de la dimensión de género en los tribunales penales internacionales. Es una obra que ensaya la metodología feminista en el marco del derecho internacional, tan ausente en la doctrina en general y en la doctrina española, en particular, tal como la autora tuvo a bien demostrarnos en un artículo anterior.

---

## **Cooperación internacional para el desarrollo entre pasado, presente y futuro: Agenda 2030 a prueba**

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2017.117.3.232

Davide Riccardi

*Docente-investigador, Departamento de Historia y Ciencias Sociales, Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia)*

Tassara, Carlo

## **Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad. Evolución de las políticas y escenarios futuros**

Universidad de La Salle, 2016

132 págs.

Agudelo Taborda, Jairo y Rodríguez Albor, Gustavo (eds.)

## **La cooperación internacional en transición 2015-2030. Análisis global y experiencias para Colombia**

Universidad de San Buenaventura, 2016

226 págs.

El estudio de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) se ha convertido en una temática de creciente interés no solo en los ámbitos académicos, diplomáticos y gubernamentales, sino también en el más amplio contexto constituido por una multiplicidad de actores no estatales (organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, empresas, etc.).

Este aumento de atención se debe, principalmente, a las transformaciones geopolíticas, económicas, sociales y ambientales que el escenario mundial ha venido madurando desde la caída del Muro de Berlín hasta nuestros días. En particular, la exponencial interdependencia de un mundo cada vez más multipolar abre nuevos interrogantes sobre el papel que podría desempeñar el complejo sistema de la cooperación internacional.

Para tener una mirada amplia y completa de cómo se dio la evolución histórica de la CID y de sus interacciones con las relaciones internacionales a lo largo de los últimos 70 años, el texto de Carlo Tassara, *Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad. Evolución de las políticas y escenarios futuros*, resulta ser una herramienta exhaustiva que, en unas 130 páginas, centra el objetivo de ser sintético y puntual sin perder, en ningún instante, la rigurosidad argumentativa académica.

Tras el prólogo de José Antonio Ocampo (presidente del Comité de Políticas de Desarrollo de las Naciones Unidas), la introducción de Jairo Guillermo Isaza Castro (director de programas de posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de La Salle, Colombia) y la profundización sobre los conceptos de «cooperación» y «desarrollo» abordada en el primer capítulo, la obra ofrece al lector una panorámica sobre los contextos y las dinámicas que forjaron las políticas de cooperación

internacional a partir de la Segunda Posguerra, con énfasis en los paradigmas que se sucedieron a lo largo del tiempo y en los actores que protagonizaron las distintas etapas del proceso. Igualmente, el tercer capítulo analiza los ejes de acción representados por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, destacando las nuevas modalidades de la CID como la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. El libro examina también el cambio que la CID está viviendo a causa de las transformaciones económicas y geopolíticas que se han dado en el siglo XXI. En particular, el creciente papel desempeñado por los países emergentes y cómo esto ha influido en poner en el centro de la atención la necesidad de moldear una agenda de gobernanza global. Al respecto, vale la pena señalar que el prólogo ofrece una clave de interpretación esclarecedora: «ningún país puede abordar por sí solo [sus] problemas (...), pero ninguno confía lo suficiente en los otros como para aceptar una coordinación efectiva que limitaría (...) su soberanía convencional» (p. 7). Por ello, el autor subraya cómo los nuevos enfoques de la CID propenden por una visión holística que —a partir de la Declaración de Busan (2011)— promueve la definición de una agenda común de gobernanza para abordar conjuntamente los problemas globales que preocupan a la humanidad, como por ejemplo la desigualdad y el cambio climático.

El último capítulo se enfoca en la coyuntura representada por la transición

desde la Declaración del Milenio de 2000 hasta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de 2015. En este contexto, el autor plantea tres temáticas principales: 1) la identificación de los cambios de fondo que se han dado en el panorama internacional, 2) los posibles escenarios en la interpretación de la nueva agenda y 3) el posicionamiento de la Unión Europea y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) frente a todo esto.

En conclusión, este texto es recomendable tanto para un público neófito como para el lector más experto que quiera consolidar su conocimiento sobre la CID. Vale la pena destacar la sólida bibliografía en la cual se basa el trabajo de Tassara, profesor de la Universidad de Roma La Sapienza y docente de posgrado en varios ateneos colombianos: entre las más de 130 referencias, se encuentran no solo libros «clásicos» de la materia, sino también peculiares informes y documentos técnicos de carácter cualitativo y cuantitativo.

El libro editado por Jairo Agudelo Taborda y Gustavo Rodríguez Albor, *La cooperación internacional en transición 2015-2030. Análisis global y experiencias para Colombia*, por su parte, tiene un corte más específico y da continuidad a una amplia serie de publicaciones investigativas que ha venido construyéndose desde 2003, precisamente en el marco de un proyecto de CID. Nos referimos a la creación de la Escuela Latinoamericana de Coopera-

ción y Desarrollo (ELACID), dirigida en ese entonces por el primer editor de este libro, y que fue promovida con el respaldo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia, la Universidad de Pavía, las ONG italianas Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos (CISP), COOPI-Cooperazione Internazionale y Volontariato Internazionale per lo Sviluppo (VIS), así como la Universidad de San Buenaventura de Cartagena.

Tras el prólogo, la introducción y la presentación –elaborados respectivamente por Rafael Domínguez (Director de la Cátedra COIBA y del Master Iberoamericano en Cooperación Internacional y Desarrollo de la Universidad de Cantabria) y los editores–, el libro se articula en ocho capítulos sobre la coyuntura que está viviendo la CID tras la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los primeros tres capítulos abordan temáticas de carácter general: el primero, «La esperada transición de la cooperación internacional al desarrollo 2015-2030», escrito por Jairo Agudelo Taborda (Universidad del Norte) y Marco Missaglia (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), propone una revisión crítica de los elementos de cambio y continuidad de la nueva agenda global para el desarrollo. El segundo, «Eficacia de la cooperación internacional post 2015: problemas y retos para la nueva agenda del desarrollo», es un análisis macroeconómico, elaborado por el segundo editor, Gustavo Rodríguez Albor (Universi-

dad Autónoma del Caribe) y José Luis Ramos Ruíz (Universidad del Norte), que se enfoca sobre la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) desde 1960 hasta 2014 para formular unas hipótesis capaces de responder a los nuevos retos planteados por el cumplimiento de los ODS. El tercer capítulo, «Cooperación internacional, cooperación universitaria e internacionalización de la educación superior: una mirada desde el actual contexto de los ODS», redactado por Gustavo Rodríguez Albor, Viviana Gómez Lorduy y Adriana Torres Galindo (Universidad de San Buenaventura), expone análisis y reflexiones que relacionan el papel de la educación universitaria con los ODS y explica cómo la educación superior podría representar un pilar imprescindible en el logro del desarrollo sostenible.

El texto siguiente, «Cooperación euro-latinoamericana con los países de renta media y Agenda 2030: una experiencia de cooperación entre pares de EUROsociAL en Colombia», representa un enlace entre los temas antes mencionados y el contexto regional latinoamericano. Escrito por Carlo Tassara y Paolo Raciti (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori [ISFOL]), este capítulo expone algunas hipótesis sobre el papel de los países de renta media de América Latina y el Caribe en el escenario actual. Finalmente, el caso de Colombia viene propuesto a través de la experiencia del Programa EUROsociAL de la Unión Europea

para fortalecer las políticas de inclusión laboral y plantear un posible paradigma de una cooperación entre pares de Europa con los países de renta media de la región.

La segunda parte del libro, que contiene otros cuatro capítulos, se enfoca más específicamente en la CID realizada en Colombia y trata las siguientes temáticas: la cooperación de la UE con este país andino, la transición política colombiana y las perspectivas del proceso de paz, los contenidos del plan nacional de desarrollo y el papel del sector privado en el contexto post 2015, así como los retos enfrentados por la comunidad de San Basilio de Palenque en su proyección para lograr un desarrollo rural y cultural sostenible.

En conclusión, los dos libros se complementan mutuamente: la obra de Tassara es un excelente manual para el lector que quiera acercarse al estudio de la CID de manera rigurosa sin perder de vista la evolución histórica de este sector en el marco de las relaciones y la economía internacionales; el texto de Agudelo y Rodríguez desglosa puntualmente el contexto actual de la cooperación para el desarrollo desde lo global hasta lo local. Los 14 autores, provenientes de ocho universidades latinoamericanas y europeas distintas, brindan una exhaustiva panorámica sobre el escenario de transición que está viviendo el sistema de la CID sin perder de vista la perspectiva latinoamericana y, en particular, colombiana.

## ¿Una buena gestión de las migraciones como punto de partida de la justicia social global?

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2017.117.3.236

Anna Bardolet Dilmé  
*Experta en derechos humanos*

Velasco Arroyo, Juan Carlos  
**El azar de las fronteras. Políticas migratorias, ciudadanía y justicia**  
Fondo de Cultura Económica, 2016  
372 págs.

El color de nuestra piel, quiénes son nuestros padres o el lugar donde nacemos son frutos del azar, son hechos sobre los que no podemos influir ni podemos cambiar. Pero la nacionalidad o el estatus jurídico que tenemos dentro de un país no son simplemente cuestiones naturales inamovibles, sino que son el resultado de construcciones sociales como las fronteras o las leyes. Cuando tratamos las migraciones internacionales no se puede obviar que hablamos de personas que, en última instancia, cruzan líneas invisibles que, paradójicamente, tienen consecuencias muy reales sobre estas y sus vidas. Para entender mejor los elementos centrales de esta discusión, la monografía *El azar de las fronteras. Políticas migratorias, ciudadanía y justicia* de Juan Carlos Velasco plantea una serie de preguntas pertinentes no solo para los interesados en el fenómeno de las migraciones, sino para cualquier persona que se cuestione la sociedad en la que vive.

Desde una perspectiva de la filosofía política, el volumen realiza un análisis exhaustivo del fenómeno de las migraciones internacionales, centrándose en los países de recepción e incluyendo el examen de las políticas que las rigen, las cuestiones jurídicas que las rodean y los desafíos morales que plantean. Acompañando al lector en un cuestionamiento fundamental de cómo las fronteras y los conceptos de nacionalidad y ciudadanía suponen un último bastión de injusticia estructural y fuente de discriminación legal –basadas en variables azarosas–, el autor propone alternativas analíticas y de gestión centradas en la justicia social global y los derechos humanos como pilares en la gestación de una sociedad más justa y cosmopolita. El libro nos urge a plantearnos las carencias de nuestras democracias y las consecuencias que la globalización tiene sobre ellas. Con las teorías de la justicia de Rawls como punto de partida, Velasco Arroyo nos fuerza a cuestionarnos qué tipo de sociedades serían aceptables para todo individuo si, antes de nacer, no supiera cuál sería su condición social. Si no supiéramos nuestro lugar de nacimiento o nuestra situación legal al nacer, ¿aceptaríamos la sociedad tal como la conocemos? ¿Y el régimen internacional de migraciones? Es posible que, de hacer esta típica pregunta *rawlsiana* a una persona en una democracia consolidada y basada en las garantías sociales del norte de Europa, la respuesta fuera afirmativa. Pero –y aquí reside una de los planteamientos más interesantes

de la monografía—, ¿y si dentro de las posibilidades no diéramos por hecho el país de origen y el individuo en cuestión pudiera nacer en cualquier lugar del mundo? No es lo mismo nacer en una familia pobre en Suecia, que nacer apátrida en un *slum* o nacer en un país en guerra. Al tener en cuenta el azar del nacimiento no solamente en un estrato social u otro, sino directamente en un país u otro, el autor traslada los debates de la teoría de la justicia contemporánea del ámbito doméstico al ámbito global.

Además—argumenta Velasco Arroyo—mientras que la globalización ha ido erosionando las competencias efectivas del Estado-nación westfaliano (y por tanto los límites de cualquier teoría de la justicia doméstica se difuminan), no ha sucedido lo mismo con las políticas migratorias. Más bien al contrario: los estados se han aferrado a su poder soberano para controlar todavía más quién entra en su territorio, levantando muros (físicos e invisibles) y distinguir así claramente entre quiénes son *sus* ciudadanos y quiénes no, quiénes tienen derechos completos y quiénes tan solo tienen algunos. Por tanto, nos encontramos ante una situación en la que los estados conceden o niegan derechos mediante la institucionalización de una discriminación de base. Esta estratificación de derechos genera que existan seres humanos de categorías diferentes: ciudadanos (*full citizens*); inmigrantes regulares con residencia permanente (*denizens*), e inmigrantes irregulares (*margizens*), además de refugiados y

solicitantes de asilo que tienen estatutos jurídicos especiales y absolutamente diferenciados. Como señala el autor, «el riesgo de convertirse en una sociedad de castas es mucho más letal para un orden liberal democrático que la vulneración de la soberanía estatal que implica la presencia irregular de inmigrantes en su territorio».

La reflexión que nos propone el libro es especialmente pertinente, y obligatoria, en un momento en el que la xenofobia, los nacionalismos y la extrema derecha en Europa y el mundo están en aumento. Que haya gente que ostente derechos plenos y otra que no, a pesar de vivir todos en el mismo lugar y contribuir de igual forma a una sociedad conjunta—y única—, consolida una gran brecha en un fundamento tan central para la democracia como la igualdad entre individuos. Resulta especialmente grave si encima nos referimos a personas que ya han nacido en dicho país, las susodichas segundas generaciones, cuya estratificación es aún más incomprensible e injusta.

Este libro resulta, por tanto, interesante tanto para lectores que hacen una primera incursión en los estudios de las migraciones—al hacer una revisión general de los principales debates en la disciplina— como para aquellos más avanzados que encontrarán en él aportaciones relevantes sobre los cuestionamientos filosóficos, morales, políticos y jurídicos que rodean el fenómeno. Considerando el momento de la publicación, en plena «crisis de los refugiados» en Europa, se echa de

menos una mención específica al tema de los demandantes de asilo y refugiados, si bien es cierto que las connotaciones éticas de la falta de solidaridad europea podrían dar en sí mismas para otro libro entero. Pero, en definitiva, la monografía no solamente ayuda al lector a entender mejor las migraciones, sino que va más allá y aviva una discusión sobre el tipo de sociedades domésticas y globales en las que queremos vivir, migrantes y no migrantes.

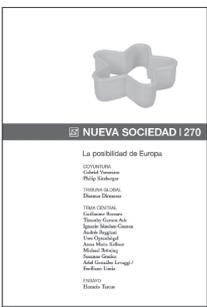


**¡Son los impuestos, estúpido!**  
Justicia tributaria e igualdad

**272**

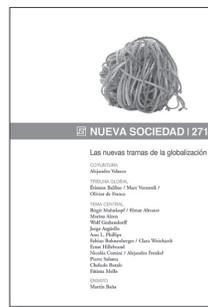
NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2017

COYUNTURA: **José Natanson**. La «ola amarilla» en Argentina. Reconfiguraciones tras el triunfo de Cambiemos. **Gerardo Caetano**. ¿Milagro en Uruguay? Apuntes sobre los gobiernos del Frente Amplio. **Sunniva Labarthe / Marc Saint-Upéry**. Leninismo *versus* correísmo: la «tercera vuelta» en Ecuador. TRIBUNA GLOBAL: **Armelle Choplin / Olivier Pliez**. Globalizaciones discretas. Hacia una nueva geografía de los intercambios mundiales. TEMA CENTRAL: **Juan Pablo Jiménez**. Equidad y sistema tributario en América Latina. **Claudio Lozano**. Sin impuestos no hay igualdad. (Aunque a veces el progresismo lo olvide). **María Fernanda Valdés**. ¿Dónde estamos? Desigualdad y reformas tributarias en América Latina. **José Antonio Ocampo**. La reforma de la tributación corporativa internacional. La perspectiva de la ICRIT. **Krishen Mehta**. El camino hacia la justicia fiscal: ¿dónde podemos avanzar? **Ricardo Martner**. Someter la evasión fiscal para reducir la desigualdad. Agendas globales y locales. **Dereje Alemayehu**. Los flujos financieros ilícitos en África: ¿qué hacer? **Francisco Saffie**. Contra la elusión. Una revisión crítica del proyecto BEPS. ENSAYO: **Carlos Walter Porto-Gonçalves**. Amazonia, Amazonias. Tensiones territoriales actuales.



**270**  
JULIO-AGOSTO 2017

**La posibilidad  
de Europa**



**271**  
SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2017

**Las nuevas tramas  
de la globalización**

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO  
**América Latina: puntos de bifurcación**

# CÓMIC

## LA VIDA EN VIÑETAS

CON LA COLABORACIÓN DE

ÁLEX DE LA IGLESIA \* FELIPE HERNÁNDEZ CAVA \* ROMÁN GUBERN \* ÁLVARO M. PONS  
CAROLINA PUIGDEVALL \* ALBERTO CIRIA \* MIGUEL SOUTO \* ALEJANDRO PRADERA  
ÓSCAR MARTÍNEZ \* JESÚS M. DE MIGUEL \* JOSÉ ANDRÉS ROJO \* LAWRENCE DURRELL

FUNDADA POR JAVIER PRADERA · DIRIGIDA POR FERNANDO SAVATER

# CLAVES

de Razón Práctica — Número 256 — Enero / Febrero 2018 — 8 euros

# CÓMIC



**La vida  
en viñetas**  
Del tebeo  
a la novela gráfica

Álex de la Iglesia · Felipe Hernández Cava  
Román Gubern · Álvaro M. Pons  
Carolina Puigdevall

Ensayo Alberto Ciria · Miguel Souto Semblanzas Alejandro Pradera  
Libros Óscar Martínez · Jesús M. De Miguel Notas de urgencia José Andrés Rojo  
Casa de citas Lawrence Durrell

Dirigida por Fernando Savater.

Suscripciones: 902 101 146

Disponible en:



# REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS

## INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

### CONTENIDO

Con un enfoque académico, el texto debe tratar cuestiones relativas a la realidad internacional –en los ámbitos político, económico, social y/o cultural– destacando a la vez, y a partir de datos actualizados, los principales retos, tendencias, perspectivas, etc., del tema abordado, y combinando información y análisis.

El trabajo enviado tiene que ser un original inédito y debe significar una aportación real al conocimiento científico del área de estudio.

Los textos aceptados pasan a tener el copyright de CIDOB y no pueden ser reproducidos sin su autorización. Se editan en castellano. Una vez sale la copia impresa, los artículos se publican en la versión electrónica de acceso abierto de la revista y bajo la licencia de Creative Commons.

### EVALUACIÓN - PEER REVIEW

Después de una primera revisión por parte del Consejo editor, los artículos pasan por un proceso de evaluación externa por pares (*peer review*) de anonimato doble.

Una vez finalizado el proceso de evaluación, el dictamen puede ser de cuatro tipos: negativo (no se puede volver a presentar el artículo); positivo (se publica); condicionado con pequeños cambios; condicionado con cambios importantes (la nueva versión deberá volver a pasar por revisión).

Mientras el manuscrito esté en proceso de evaluación, el autor no lo presentará a otras editoriales y/o revistas.

Se intentará notificar una respuesta antes de **5 o 6 semanas**.

Los autores pueden sugerir un máximo de tres revisores (nombre y apellidos, afiliación institucional, datos de contacto). Deben evitarse propuestas que puedan incurrir en conflictos de intereses. Se desaconseja, pues, proponer a revisores que sean o hayan sido supervisores académicos o laborales del autor, así como a personas a quienes el autor haya supervisado académica o laboralmente. De la misma forma, se desaconseja, en la medida en que el campo de estudio lo permita, proponer a revisores que trabajen en las mismas instituciones académicas que el autor.

### TÍTULO

Debe ser una indicación concisa del contenido. Puede ir seguido de un subtítulo que sólo contendrá información complementaria: **máximo 10-12 palabras (90 caracteres con espacios)**, ambos incluidos.

Entregar en **castellano e inglés**.

### EXTENSIÓN Y PRESENTACIÓN

**8.000 palabras**, incluidas notas y referencias bibliográficas ( $\pm 10\%$ ).

El autor/a facilitará un resumen en castellano e inglés del contenido del artículo de máximo 120 palabras en un solo párrafo, así como **4-6 palabras clave**. El cuerpo del manuscrito debe contener una introducción que sitúe el contexto histórico y el marco analítico, un espacio principal en el que se desarrollará y analizará el tema abordado (se recomienda subdividirlo en bloques temáticos separados por un intertítulo), así como unas conclusiones que recojan las ideas principales y el resultado del estudio.

Junto con el trabajo, el autor/a hará llegar un breve curriculum vitae con sus datos básicos: teléfono, dirección postal, filiación institucional o lugar de trabajo, así como la dirección pública de correo electrónico.

Se aceptarán **cuadros y gráficos a una tinta**. Se ruega **limitar su número**. No se admite su inserción en **formato de imagen**. Entregar en **formato Excel**.

Los artículos presentados para su evaluación serán aceptados en castellano, inglés, francés y portugués.

Enviar el texto por e-mail en word o RTF a: publicaciones@cidob.org

### CRITERIOS DE EDICIÓN

Antes de ir a imprenta, las pruebas del texto editado serán enviadas en formato electrónico a los autores (y en su defecto, al editor) para su revisión y, en su caso, corrección de posibles errores. Estas pruebas deberán ser devueltas en un plazo no superior a una semana a partir de la fecha de envío. No se permitirán modificaciones o alteraciones sustanciales del contenido del texto editado.

El Consejo Editor se reserva el derecho de modificar el formato de los acrónimos, siglas, referencias bibliográficas, notas, cargos oficiales, etc., en el interés de la coherencia global que requiere una publicación periódica. Los autores deben seguir las pautas generales expuestas a continuación:

#### 1. Acrónimos / siglas

Siempre que se cite por primera vez un acrónimo o una sigla, incluir, entre paréntesis, su significado completo.

#### 2. Notas

No confundir nota a pie de página con referencia bibliográfica. Se utilizarán excepcionalmente. La nota sirve para clarificar o complementar aspectos del contenido del texto. Si la nota necesita *ser referenciada*, se añade entre paréntesis el apellido del autor citado, el año y la página (p.ej., Innerarity, 2009: 26). Presentar las notas agrupadas al final del texto o a pie de página. Se ruega limitar este recurso a un máximo de 25-30 notas.

#### 3. Referencias bibliográficas

Aceptaremos y aplicaremos la norma ISO 690-1987 y su equivalente UNE 50-104-94 que establecen los criterios a seguir para la elaboración de referencias bibliográficas.

Presentarlas ordenadas alfabéticamente y agrupadas al final del texto. Deben tener su correspondencia en el texto, donde se incorporará la referencia entre paréntesis, indicando únicamente el apellido del autor citado, el año y la página: (Barbé, 2006: 32) o (Krastev *et al.*, 2010: 108).

a) Para libros

Krastev, Iván; Leonard, Mark; Wilson, Andrew (eds.) *¿Qué piensa Rusia?* Barcelona: CIDOB, 2010, p. 108.

b) Capítulos de libros

Polyakov, Leónid. "Un autorretrato ideológico del régimen ruso", en: Krastev, Iván; Leonard, Mark; Wilson, Andrew (eds.) *¿Qué piensa Rusia?* Barcelona: CIDOB, 2010, p. 37-42.

c) Artículos de publicación en serie (revistas, periódicos, colecciones)

Kennan, George F. "The Sources of Soviet Conduct". *Foreign Affairs*, vol. 25, n.º 4 (July 1947), p. 566-82.

d) Para publicaciones en serie completas

*Revista CIDOB d'Affers Internacionals*, n.º 88 (primavera 1983)-. Barcelona: Fundació CIDOB, 2009.

e) Publicación electrónica

Alvarado, David. "Mohamed VI, año X: Mito y realidad de la transición marroquí". *Notes Internacionals CIDOB*, n.º 7 (octubre 2009), p. 6 (en línea) [Fecha de consulta 12.10.2010]

[http://www.cidob.org/es/publicaciones/notes\\_internacionals\\_cidob](http://www.cidob.org/es/publicaciones/notes_internacionals_cidob)

f) Usar "*et al.*" para citar un trabajo firmado por más de dos autores.

Usar las letras (a, b, c, etc.) para distinguir citas de diferentes trabajos de un mismo autor en un mismo año (Barbé, 2001a).

Una vez haya salido la copia impresa, todos los artículos se editarán en la versión electrónica de la revista

REVISTA  
CIDOB  
D'AFERS  
INTERNACIONALS  
117 DICIEMBRE 2017  
Nueva época

CIDOB

BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

*La violencia contra las mujeres es una cuestión de derechos humanos y de seguridad global. De acuerdo con la OMS, una de cada tres mujeres en el mundo es víctima de la violencia de género. El número 117 de Revista CIDOB d'Afers Internacionals investiga las causas, respuestas y patrones internacionales de la violencia contra las mujeres, principalmente en América Latina. Los artículos examinan, por una parte, cómo la violencia es conformada por los conflictos internacionales, por los patrones de la economía política internacional y por los cambios sociales correspondientes; por la otra, el papel de las organizaciones de mujeres y los movimientos feministas, así como la respuesta de los estados y las organizaciones internacionales a través de nuevos modelos de legislación y políticas públicas. Los autores recurren a una amplia gama de metodologías, que incluyen la etnografía, el análisis cuantitativo, la jurisprudencia, el análisis de las políticas públicas, así como casos de estudio comparados.*

ISSN 1133-6595



9 771133 651162