



Política

ISSN: 0716-1077

rpolitic@uchile.cl

Universidad de Chile

Chile

Alves Maciel, Débora; da Silva Brito Prata, Paula
Movilización por nuevos derechos y cambio legal: La campaña por la Ley Maria da Penha
Política, vol. 49, núm. 1, 2011, pp. 139-170
Universidad de Chile
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64522754006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Mobilización por nuevos derechos y cambio legal: La campaña por la Ley Maria da Penha¹

DÉBORA ALVES MACIEL/PAULA DA SILVA BRITO PRATA

Resumen

El artículo analiza, sobre la base del enfoque del Proceso Político, un episodio de movilización legal, la Campaña por la Ley Maria da Penha realizada en Brasil en el periodo 2003-2006. Promovida por organizaciones feministas, la movilización nacional resultó en la edición de nuevo aparato legal sobre la violencia doméstica y familiar contra la mujer: la Ley Maria da Penha. Argumentamos que la emergencia y éxito de la campaña legal dependió de un conjunto de factores, a saber: la estructura de oportunidades políticas nacional e internacional de los años 1990; el estilo de las carreras de activismo; la redefinición del *frame* de la violencia contra la mujer; y las nuevas estrategias de movilización política y legal suministradas para el activismo.

PALABRAS CLAVE: Movimientos Sociales; Activismo Jurídico; Derechos Humanos; Violencia de Género; Ley Maria da Penha.

Abstract

The article analyses, based on a political process approach, an episode of legal mobilization which took place between 2003 and 2006 during the campaign in favour of the Maria da Penha Law in Brazil. Promoted by feminist organizations, the national movement resulted in new legal tools against domestic violence and violence against women: The Maria da Penha Law. It is argued that the emergence and success of the legal campaign depended on a set of factors, including the national and international political opportunity structure of the 1990's, the style of the activism careers, the reframing of violence against women, and new strategies for legal and political mobilization.

KEYWORDS: Social Movements, Legal Activism, Human Rights, Gender Violence, Maria da Penha law.

¹ Este artículo es resultado de la investigación realizada en la Facultad de Derecho de São Bernardo do Campo/São Paulo, durante el periodo 2007-2008, sobre la movilización política del derecho por las organizaciones civiles y movimientos sociales en Brasil. Los autores agradecen a la Dirección de la Facultad de Derecho de São Bernardo do Campo por haber financiado la primera versión de la traducción de este artículo. La traducción definitiva de este artículo es de autoría de Virginia Vecchioli.

Maria da Penha Fernandes fue víctima de sucesivos actos de violencia física y psicológica por parte de su marido que intentó asesinarla en dos ocasiones en 1983². Condenado por la Justicia brasileña, el marido permaneció en libertad durante 20 años gracias a sucesivos recursos interpuestos por sus abogados. En 1998 el caso fue llevado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) por Maria da Penha conjuntamente con organizaciones no gubernamentales vinculadas a la defensa de los derechos humanos (CEJIL - Centro de Justicia Internacional) y al movimiento feminista (CLADEM - Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres). En el 2003, en el marco de la Campaña global “16 días por el fin de la violencia de género”, organizaciones civiles feministas llevaron adelante una movilización pública nacional para la creación de una legislación específica en materia de violencia doméstica y familiar³. La “Campaña por la Ley Maria da Penha”, como la denominamos aquí, resultó en la promulgación de la Ley Maria da Penha en el año 2007, denominada así como homenaje simbólico al caso llevado ante la CIDH. La ley creó nuevos tipos penales, acuerdos institucionales y políticas públicas para inhibir la violencia contra la mujer.

Esta Campaña expresa simultáneamente dos cambios en las relaciones entre derecho y sociedad. El primero, el uso de los tribunales nacionales y globales como estrategia política de grupos y movimientos sociales. El segundo, la expansión del derecho, en particular del derecho penal, como instrumento de cambio social y político y de resolución de conflictos.

Esos dos fenómenos todavía no han despertado un interés sistemático en los investigadores brasileños. Por una parte, los estudios sobre activismo jurídico en el ámbito de la sociedad civil son muy incipientes y privilegian los impactos del compromiso de los abogados en la promoción de causas colectivas, más interesados en la transnacionalización del campo jurídico antes que en el análisis de los cambios políticos y legales que tienen lugar en el espacio nacional (Engelmann, 2007). Por otra parte, la producción académica sobre la Ley Maria da Penha quedó circunscrita a la temática del acceso a la Justicia. Esta literatura ha problematizado, por un lado, la eficacia de la criminalización de los conflictos, tomando en cuenta las particularidades de los conflictos domésticos y familiares violentos (Izumino, 1998, 2003; Debert y Gregori, 2002; Debert, 2006; Gregori, 2006; Soares, 1999; 2002); y, por otro lado, la adecuación

² En una de ellas usó un arma de fuego mientras la esposa dormía, dejándola parapléjica. En otra, algunos días después, el agresor intentó electrocutarla y ahogarla durante el baño.

³ La campaña, organizada en 1991 por el *Center for Women's Global Leadership* (Centro para el Liderazgo Global de las Mujeres) fue iniciada el día 25 de noviembre, Día Internacional de la no-Violencia contra la mujer, y se continuó durante otras fechas clave: 29 de noviembre, día Internacional de los Defensores de los Derechos Humanos de las Mujeres; 1 de diciembre, Día Mundial de Combate al SIDA; 6 de diciembre, día de la Masacre de Mujeres de Montreal; finalizando el 10 de diciembre, Día Internacional de los Derechos Humanos. En Brasil, la Campaña se promueve, desde 2003, teniendo como fecha de inicio el 20 de noviembre, en homenaje al Día Nacional de la Conciencia Negra.

práctica y normativa del incremento de soluciones penales en detrimento de las tendencias a la desformalización y despenalización de la Justicia (Azevedo, 2001; Amorim, 2003). Desde ambas perspectivas, los análisis han privilegiado la dimensión instrumental del derecho como promotora del cambio social en lugar de la dimensión estratégica y simbólica del derecho para la movilización política. Por lo tanto, dos cuestiones relevantes sobre los procesos de cambio legal impulsados por los movimientos sociales permanecen poco investigadas: ¿por qué y cómo las activistas recurren a estrategias de movilización legal? y ¿cuáles son las condiciones que hacen que dichas estrategias sean más o menos exitosas desde el punto de vista de los objetivos políticos y culturales de los movimientos sociales?

Esas cuestiones se encuentran en el centro de la agenda de los estudios socio-legales que han buscado vincular dos campos de la teoría y la investigación sociológica hasta entonces separados: la sociología del derecho y la sociología de la acción colectiva y de los movimientos sociales. A través de la noción de “movilización legal” adoptada por esa literatura, investigamos la Campaña por la Ley Maria da Penha centrándonos, por un lado, en la movilización de recursos políticos, culturales y jurídicos por parte de las activistas y, por otro lado, en los impactos del activismo sobre el cambio legal. Buscamos mostrar cómo este episodio de movilización legal propicia la comprensión tanto de las múltiples dimensiones del activismo jurídico (político-institucional/estratégica y cultural/simbólica), como de sus efectos potenciales sobre la expansión del derecho en la regulación de las relaciones sociales en las sociedades contemporáneas.

1. Movimientos sociales y derecho - dimensiones analíticas

El campo de investigación sobre la movilización legal está constituido por un conjunto variado de análisis relativos al uso del derecho y de los tribunales por los movimientos sociales, especialmente en el contexto norteamericano. Aun cuando exista una preocupación analítica común –la relación entre movimientos sociales y derecho– estos estudios adoptan tres maneras de abordar la movilización legal. La primera, centrada en los tribunales (*top-down approach*), enfoca la movilización legal desde el punto de vista del impacto de las decisiones judiciales sobre el cambio social buscado por los movimientos sociales (McCann, 2006a, 2006b). La segunda, conocida como “abogacía de causas” (*cause lawyering*) aborda el papel y los impactos de la actuación de abogados de causas en la emergencia, desarrollo y globalización de los movimientos sociales contemporáneos (Sarat, Scheingold, 2006; Sarat, Scheingold, 2001). Finalmente, los enfoques basados en la Teoría del Proceso Político (*political process-based approaches*) han tratado más directamente sobre el uso del derecho como recurso y estrategia de movilización política por los movimientos sociales (McCann, 1991; 1994; 1998; 2006a; 2006b). Mientras las dos primeras líneas de estudios restringen el foco de análisis, ya sea en los im-

pactos judiciales como en la actuación de los abogados-activistas, esa última es la que más ha invertido en la construcción de síntesis conceptuales con las teorías de los movimientos sociales.

La Teoría del Proceso Político aborda el ascenso y desarrollo de los movimientos sociales desde una perspectiva multidimensional, esto es, considerando simultáneamente las dimensiones estratégicas y simbólicas de la acción colectiva. El concepto de estructura de oportunidades políticas se utiliza para describir “las dimensiones consistentes del ambiente político –pero no necesariamente formales, permanentes o nacionales–, que facilitan o dificultan la acción colectiva” (Tarrow, 1988). Esas dimensiones están compuestas por tres factores. Primero, los cambios en el estilo de interacción entre Estado y sociedad, como la represión, cooptación o negociación. Segundo, el aumento de la permeabilidad de las instituciones políticas y administrativas a las demandas sociales. Tercero, la disponibilidad de aliados políticos y sociales para las causas de los movimientos, como los partidos políticos, las elites políticas y sociales, los medios de comunicación, la comunidad científica, los sindicatos y otros movimientos sociales (Kriesi, 1995).

La estructura de oportunidades políticas condiciona la disponibilidad, en determinadas coyunturas históricas, de “medios formales o informales a través de los cuales los grupos se comprometen en acciones colectivas de forma sostenible o permanente” y que permiten dar soporte práctico a la acción colectiva⁴. Por medio de estos soportes, de estas “estrategias de movilización”, los movimientos sociales movilizan “repertorios de acción” (Tilly, 1978), compuestos de formas de acción política no institucionalizadas –como protestas públicas, huelgas, boicots– e institucionalizadas, como lobbies y procedimientos judiciales (Kriesi, 1995).

La dimensión cultural y simbólica de la acción colectiva fue incorporada al enfoque del Proceso Político por medio del concepto de *frame* que remite a los esquemas interpretativos y discursivos construidos por los movimientos sociales para definir problemas sociales, indicar sus causas y proponer estrategias de solución (Benford, 2000). Los *frames* expresan las disputas simbólicas entre visiones divergentes de la realidad social y son propositivos para la acción política (Tarrow, 1992). No son estáticos sino continuamente construidos, reproducidos, transformados o cuestionados en el curso de los movimientos sociales, conforme éstos interactúan con los diversos sectores, grupos y con otros movimientos sociales, agentes institucionales y en su relación con el debate público más amplio.

Partiendo del repertorio conceptual provisto por el enfoque del Proceso Político, McCann (2006a, 2006b) propone una concepción multidimensional de la movilización social y política del derecho. Primero, considerando la opción del uso del derecho por parte de los movimientos sociales como una cuestión contingente, ya que está condicionada por el contexto socio-político al interior del cual la acción colectiva emerge y se desarrolla. Segundo, reconociendo que, desde

⁴ Estos medios se refieren tanto a los recursos como a las organizaciones, partidos, sindicatos y órganos públicos, cuanto a las redes, foros y campañas (Kriesi, 1996: 3).

el punto de vista de los usuarios, las reglas, símbolos, convenciones y argumentos provistos por el derecho provienen, por un lado, de los recursos cognitivos y morales disponibles para la construcción de *frames* y, por otro, de los recursos estratégicos para definir y alcanzar los objetivos políticos. En ese sentido, los movimientos sociales se valen de estrategias de movilización legal –como el lobby legislativo, el litigio, la acción de abogados, las decisiones de los tribunales, la difusión del conocimiento jurídico– tanto para alcanzar resultados instrumentales como para promover la disputa simbólica y política en torno a la definición de los problemas públicos.

El análisis de la Campaña por la Ley Maria da Penha que proponemos aquí es realizada a la luz de la síntesis teórica producida por la perspectiva del proceso político de la movilización legal. La investigación empírica contempló múltiples dimensiones de la acción colectiva –la estructura de oportunidades políticas, las carreras militantes, los *frames* y las estrategias de movilización– para explicar la emergencia, la dinámica y los resultados jurídico-institucionales de la Campaña⁵.

Nuestro argumento es que las transformaciones más amplias en el contexto sociopolítico y en los estándares del activismo feminista brasileño fueron cruciales para convertir la movilización legal en estrategia de acción colectiva a partir de los años 1990. La adopción del discurso y de las normas jurídicas fue eficaz para la promoción del cambio político por cuanto suministró nuevos recursos para garantizar la efectividad del nuevo aparato legal a través del compromiso de las activistas con las agencias estatales, el poder judicial y la sociedad civil.

2. Movilizaciones feministas en la Redemocratización brasileña y la temática de la violencia contra la mujer

El movimiento de mujeres surgió en la segunda mitad de los años 1970 estimulado, como tantos otros movimientos sociales brasileños, por la Redemocratización (1974-1985)⁶. La nueva estructura de oportunidades políticas expandió las posibilidades de la movilización colectiva de tres maneras. Primero, las formas de expresión política y la censura previa a los medios de comunicación fueron liberalizadas en 1978, reduciendo los riesgos del compromiso en protestas públicas. La Amnistía, en el año siguiente, trajo de vuelta al país a líderes políticos proscri-

⁵ Fueron analizadas las seis organizaciones civiles que lideran la Campaña de la Ley Maria da Penha: ADVOCACI, AGENDE, CFEMEA, CEPIA, THEMIS y CLADEM. La investigación empírica fue básicamente documental, consistiendo en la recolección de informaciones en los sitios de las organizaciones, del gobierno federal, de la prensa y en materiales de la campaña. Fue complementada por cuatro entrevistas obtenidas online y dos realizadas personalmente por las autoras a activistas de la AGENDE y del CLADEM/Brasil.

⁶ Para un análisis de la formación del movimiento ambientalista durante el periodo, basado en el enfoque del Proceso Político (Alonso *et al.*, 2007).

tos y exiliados al inicio del régimen, vinculados a partidos y movimientos de izquierda, nacionales e internacionales. Segundo, los movimientos sociales pasaron a contar con aliados entre las elites políticas disidentes del régimen, instituciones sociales influyentes, como la Orden de los Abogados de Brasil (OAB), segmentos progresistas de la Iglesia Católica y de la prensa. El resultado fue la formación de un ciclo de protestas que involucró a trabajadores, profesionales liberales de clase media comprometidos con las asociaciones tradicionales de la política como con los “nuevos” movimientos sociales (mujeres, homosexuales, ambientalistas, negros), funcionarios públicos y habitantes de la periferia de los centros urbanos (Boschi, 1987). Tercero, las instituciones políticas y administrativas fueron haciéndose permeables a las demandas sociales. La victoria, en las elecciones de 1982, de los gobernadores del mayor partido de oposición, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño/PMDB, en los principales estados de la federación resultó en la creación de instituciones, leyes y esquemas participativos de decisión para la formulación e implementación de políticas públicas específicas. El proceso político de la Redemocratización culminó en la creación de la Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988) que abrió un nuevo ciclo de movilización en torno a la formulación de una nueva Constitución. El activismo de los movimientos sociales fue redireccionado hacia el lobby legislativo y la promoción de campañas junto a la sociedad civil y a la opinión pública.

La estructura de oportunidades políticas de los años 1970 y 1980 en Brasil dio una configuración singular al activismo de mujeres. Desde el punto de vista de los *frames*, mientras el activismo norteamericano y europeo colocó como núcleo de la plataforma feminista la libertad en los ámbitos privados (amoroso, sexual y doméstico) y público (relaciones de trabajo y mundo político), las movilizaciones en Brasil combinaron variadas demandas que eran el resultado de las distintas trayectorias sociales y políticas de las activistas: mujeres originarias de partidos y movimientos de izquierda y de la lucha armada contra el régimen militar, que vincularon la cuestión femenina a las desigualdades sociales y a las movilizaciones por la Redemocratización; amas de casas oriundas de comunidades pobres urbanas que se vincularon con la agenda femenina a partir de las reivindicaciones típicas de los movimientos populares, como servicios de infraestructura y condiciones materiales básicas (cloaca, asfalto, guarderías, trabajo); mujeres provenientes de círculos intelectuales y académicos, agrupadas en “grupos de reflexión” y de estudio de la literatura feminista internacional, que privilegiaban temáticas subjetivas como el cuerpo, la sexualidad, la maternidad y la familia (Pedro, 2006).

Desde el punto de vista de las estrategias de movilización, a partir de la década de 1980, la paulatina apertura política a las reivindicaciones femeninas llevó a la sustitución de la protesta pública por el compromiso de las activistas en el espacio institucional: por un lado, en los partidos de oposición y, por otro, en los consejos participativos vinculados al Ejecutivo (Moraes, 1996; Sarti, 2004; Santos, 2006; Costa, 2005). En 1982 se creó el primer Consejo Estadual de la Condición Femenina en San Pablo, propuesto por el Departamento Femenino del PMDB al entonces candidato del partido a las elecciones estatales de ese año,

André Franco Montoro⁷. En 1985 se creó el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer para proponer y acompañar la implementación de políticas públicas en el ámbito federal, contando con cuadros de activistas entre sus funcionarios, militantes que actuaron como consejeras o miembros de la dirección ejecutiva y técnica.

Las manifestaciones públicas feministas en torno de la temática de la violencia contra la mujer irrumpieron a partir de fines de los años 1970, con la divulgación en la prensa de crímenes pasionales cometidos por maridos contra sus esposas, que quedaron impunes al estar amparados con el argumento de la legítima defensa de la honra⁸. Bajo la consigna “Quien ama no mata”, grupos feministas desarrollaron una campaña nacional de denuncia contra la doble violencia practicada cotidianamente contra las mujeres: en el ámbito de las relaciones privadas y familiares, por sus maridos y compañeros; y en el ámbito de las instituciones estatales, por el carácter discriminatorio de las leyes del código penal y civil y de las interpretaciones de la jurisprudencia (Heilborn; Sorj, 1999).

Inicialmente, la Campaña “Quien ama no mata” tuvo un papel simbólico y político decisivo para el movimiento brasileño en dos sentidos. En primer lugar, la movilización permitió unificar identidades femeninas en disputa, especialmente homosexuales y heterosexuales, en torno de la noción de victimización de la mujer por la dominación masculina:

[en la década del 80] la principal bandera de las homosexuales era la denuncia de la violencia contra la mujer; con la fórmula (...) “Quien ama no mata” (...) la violencia pasó a ser entendida, en general, como la violencia ejercida por los hombres (Moraes, 1996:48-49).

En segundo lugar, la Campaña en torno a los crímenes pasionales dramatizó públicamente tanto las prácticas violentas generadas por el poder masculino como la impunidad de los agresores, contribuyendo con ello a provocar la indignación pública y atrayendo la atención social y política hacia la cuestión femenina. Por un lado, la campaña inspiró la miniserie televisiva intitulada “Quien ama no mata” (1982), que dio tratamiento de ficción a temáticas como el matrimonio, el amor y la fidelidad en la relación de parejas de la clase media brasileña. Por otra parte, la repercusión pública de la Campaña, vinculada a la alianza de las activistas con las elites políticas reformistas, se tradujo en la creación de la primera jefatura de policía especializada en la atención a mujeres víctimas de violencia (Jefatura de

⁷ Silvia Pimentel entrevista concedida a Yumi Garcia de los Santos (Santos, 2006: 416).

⁸ Los casos que ganaron proyección en la época fueron en torno al asesinato de Ângela por su compañero, Doca Street, e inmediatamente, en 1980, los homicidios de Maria Regina Rocha y Heloisa Ballesteros. El primer juicio contra Doca Street, en 1979, fue seguido por una gran audiencia. Se lo declaró inocente apelando al argumento de la defensa basado en la “personalidad seductora” de la víctima. Stancioli, asesino de Heloisa, fue condenado, en 1982, a dos años de prisión, y la defensa también utilizó argumentos “moralmente despectivos” en relación al comportamiento de la víctima, como el supuesto interés en sus actividades profesionales en detrimento de sus obligaciones de esposa y madre.

Policía de Defensa de la Mujer/DDM -1985). Propuesta por el Consejo de la Condición Femenina de San Pablo, la DDM tenía como principal objetivo ampliar el acceso a la Justicia a las mujeres víctimas de violencia física y sexual por medio de la apertura de un nuevo canal institucional para la denuncia policial y el posterior procesamiento criminal (Izumino, 2002:285).

No obstante la relevancia de la temática de la violencia contra la mujer para la propagación pública de la agenda feminista y la aglutinación de las diferentes identidades colectivas, esta bandera figuró como una más en la vasta agenda sobre derechos sociales llevada a la Convención Constituyente (1988) por el “lobby del lápiz de labios”⁹. Esto se debió a que la apertura del proceso político a la constitucionalización de los derechos de las mujeres impactó en los *frames* y en las estrategias de movilización jurídica, promoviendo la vinculación de la cuestión femenina con temáticas políticas más amplias. En el ámbito de la Convención Constituyente, esta articulación fue un elemento crucial para aglutinar los distintos puntos de vista sobre la cuestión femenina que estaban diseminados en diversas redes de activismo y para ampliar el espectro de alianzas con diversos sectores sociales y políticos más amplios. Así, la “igualdad entre hombres y mujeres” se convirtió en el *frame* dominante en la movilización legal durante la Convención Constituyente, permitiendo acomodar las especificidades de la condición de las mujeres en la noción de igualdad de oportunidades entre los sexos en los ámbitos civil, social, político, económico y familiar.

3. La Campaña por la Ley Maria da Penha: nuevos *frames* y formas de movilización política y legal

La violencia contra la mujer retornó como principal temática de las movilizaciones públicas a partir de fines de los años 1990, trayendo como nueva bandera la generación de legislación y de políticas públicas específicas. La principal nacional, la Campaña por la Ley Maria da Penha, fue impulsada por un conjunto de cambios ocurridos en las formas de compromiso feminista a lo largo de la última década.

⁹ “El lobby del lápiz de labio” quiere, básicamente, mantener en la Constitución los siguientes derechos: licencia maternidad de 120 días; licencia paternidad de ocho días; igualdad de salario entre hombres y mujeres; guardería en las empresas; educación gratuita en guardería y pre escuela a los niños de cero a seis años; el principio de igualdad de derechos y deberes entre el hombre y la mujer; igualdad en la sociedad conyugal; reconocimiento de la unión estable como entidad familiar; derecho de propiedad sobre la tierra al hombre y a la mujer; derechos laborales y de seguridad social a la empleada doméstica y garantía de mecanismos que cohiban la violencia doméstica”. “Lobby del lápiz de labio hace vigilia por derechos”. *Correio Braziliense*, [en línea] Brasília, 21 de jul. 1988 http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/120421/1/1988_18%20a%2025%20de%20Julho_072c.pdf (“Lobby do batom faz vigilia por direitos”. *Correio Braziliense*, [en línea] Brasília, 21 de jul. 1988. http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/120421/1/1988_18%20a%2025%20de%20Julho_072c.pdf)

3.1. CAMBIOS EN EL ACTIVISMO FEMINISTA BRASILEÑO

3.1.1. *Estructura de oportunidades políticas (EOPs)*

Las EOPs internacional y nacional suministraron nuevos canales institucionales y nuevas estructuras de alianzas para la movilización en torno de la cuestión de la violencia contra la mujer.

En el plano internacional, las Conferencias Mundiales de la ONU¹⁰ abrieron los espacios globales a la alianza de activistas feministas con activistas de derechos humanos con el objetivo de influir en la producción de normas y de jurisprudencia internacional (Keck y Sikking, 1998). La temática de la violencia contra la mujer fue legitimada por la ONU como una violación a los derechos humanos provocando su inclusión definitiva en documentos, convenciones y Cortes internacionales y regionales: tanto en el campo de los derechos de las mujeres, específicamente con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1995); como en el campo de los derechos humanos, al ser incluida esta temática en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En el plano nacional, el retorno a la normalidad democrática amplió potencialmente los puntos de presión sobre el sistema político. Además de la representación de los intereses a través de los partidos; el legislativo y las agencias estatales se tornaron más permeables al *lobby* de las organizaciones civiles para la producción de leyes ordinarias que aspiraban a la reglamentación de los principios y normas constitucionales; a la formulación e implementación de políticas públicas destinadas a hacer efectivo el cumplimiento de derechos constitucionalmente previstos; y a la ratificación de las convenciones internacionales.

Desde mediados de los años 1990 los canales para el *lobby* hacia el Ejecutivo fueron ampliados con el triunfo en las elecciones presidenciales de candidatos de los partidos políticos con los cuales las líderes feministas estaban vinculadas desde la Redemocratización. La gestión de Fernando Henrique Cardoso (FHC) perteneciente al Partido de la Social Democracia Brasileña/PSDB (1995-1998; 1999-2002) ratificó en 1995 la Convención Interamericana para Prevención, Punicción e Erradicación de la Violencia contra la Mujer, y en 1998 fue aceptada la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En 1996 Fernando Henrique Cardoso lanzó el Programa Nacional de Derechos Humanos que reconoció formalmente los derechos humanos de las mujeres y creó, en 1998, la Secretaría Nacional de Derechos Humanos para implementarlo¹¹. En la gestión

¹⁰ La Conferencia de Derechos Humanos de Viena (1992), seguidas por la Conferencia del Cairo (1994) y la Conferencia Mundial de Beijing (1995).

¹¹ Los otros grupos que también tuvieron reconocimiento formal fueron los negros, los homosexuales, las poblaciones indígenas, los ancianos, los deficientes físicos, los refugiados, individuos infectados por el VIH, niños y adolescentes, policías, prisioneros, ricos y pobres.

de Luís Inácio Lula da Silva, del Partido de los Trabajadores/PT (2003-2006; 2007 hasta el presente), la Secretaría Nacional de Derechos Humanos ganó *status* ministerial (Secretaría Especial de Derechos Humanos) y se creó en el 2002 la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SPM)¹²

Por otro lado, el Poder Judicial se constituyó en una nueva arena política utilizada por las activistas para reclamar, proteger y promover derechos. La reforma constitucional de 1988 expandió la protección de derechos, de instrumentos procesales y la legitimación de organizaciones civiles y agentes políticos para la proposición de acciones judiciales, como la Acción Civil Pública, la Acción Directa de Inconstitucionalidad y la Acción Declaratoria de Constitucionalidad. Esas dos últimas modalidades de acción –destinadas al ingreso de demandas junto a la Corte Constitucional (Supremo Tribunal Federal/STF)– expandieron las posibilidades de intervención de los movimientos sociales en los procesos judiciales, al introducir, en el Derecho Brasileño, la figura del *amicus curiae*. Ese nuevo instrumento procesal consiste en la admisión, en determinados procesos, de la manifestación de órganos u organizaciones de la sociedad civil destinados al suministro de recursos e informaciones relevantes para el desarrollo de la causa (Botallo, 2005:148).

Estos cambios fueron acompañados por el surgimiento de nuevas carreras militantes, nuevos *frames* y nuevas estrategias de movilización que condujeron a la campaña legal en los años 2000.

3.1.2. Carreras de activismo político y jurídico

Las organizaciones civiles que lideraron la Campaña por la Ley Maria da Penha fueron creadas después del fin de la Redemocratización y a lo largo de los años 1990, expresando dos cambios en el estilo de las carreras militantes de las feministas: primero, la profesionalización y transnacionalización del activismo y, segundo, el tratamiento de la violencia contra la mujer como modalidad de violación de los derechos humanos de las mujeres.

Mientras que CLADEM, THEMIS y ADVOCACI están lideradas por activistas-juristas y privilegian la movilización en las arenas judiciales en los ámbitos nacional e internacional, CFEMEA, CEPIA y AGENDE están formadas predominantemente por especialistas oriundas del área de las ciencias sociales que priorizan la movilización en la arena política, contando con la consultoría técnica de abogadas en proyectos y acciones específicas.

El CLADEM es una red regional de activismo jurídico en el área de los derechos humanos de las mujeres con sede administrativa en Perú y con filiales en 17 paí-

¹² El objetivo de la SPM fue: “articular, promover y ejecutar programas de cooperación con organismos nacionales e internacionales, públicos y privados, orientados a la implementación de políticas para las mujeres (...) y la definición de acciones públicas que busquen el cumplimiento de los acuerdos, convenciones y planes de acción firmados por Brasil”: En: Ley n.10.683, de 28/05/2003. Brasil. Se trata de una ley que dispone sobre la organización de la Presidencia de la República y de los Ministerios.

CUADRO 1
Organizaciones civiles que lideran la Campaña por la Ley Maria da Penha por año de fundación

ORGANIZACIÓN	AÑO DE FUNDACIÓN
CLADEM/IPÊ-Brasil (Comité Latinoamericano de Defensa de los Derechos de la Mujer/ Instituto para Promoción de la Equidad)	1987
CFEMEA (Centro Feminista de Estudios y Asesoría)	1989
CEPIA (Ciudadanía, Estudio, Investigación, Información y Acción)	1991
THEMIS (Asesoría Jurídica y Estudios de Género)	1993
AGENDE (Acciones en género, ciudadanía y desarrollo)	1998
ADVOCACI (Abogacía Ciudadana por los Derechos Humanos)	2001

Fuente: Elaboración propia.

ses de la América Latina. En los años 1990 produjo informes para organizaciones internacionales sobre la implementación de los dispositivos de las convenciones y pactos de derechos humanos ratificados por Brasil; por ejemplo, el informe alternativo al documento oficial presentado por el gobierno brasileño en la Conferencia Mundial de Beijing de 1995, en conjunto con CEPIA, CFEMEA y la red nacional feminista, Articulación de las Mujeres Brasileñas (AMB). En el mismo año la organización recibió *status* de órgano consultivo junto a la Comisión Económica y Social, pasando a emitir pareceres e informes junto a la Comisión sobre políticas públicas relativas a la temática de los derechos humanos. Desde 1998 CLADEM, en forma conjunta con el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), ha promovido la representación de casos en litigios internacionales ante al CIDH en casos emblemáticos de violencia contra la mujer.

THEMIS, con sede en Porto Alegre, fue fundada por abogadas feministas. Actúa en la ampliación del acceso a la justicia a las mujeres y en el reconocimiento de la legitimidad de las causas femeninas a través de dos tipos de acción: primero, la capacitación legal de líderes comunitarias por medio del curso “Promotoras Legales Populares” ofrecido por la organización desde 1993 y que cuenta con financiamiento de la Fundación Ford¹³; segundo, la prestación de atención jurídica (proyecto “Abogacía Feminista”) a las mujeres y la asesoría jurídica a las promotoras legales populares en casos ejemplares de violación de los derechos humanos de las mujeres orientada a la producción de jurisprudencia en los tribunales nacionales.

¹³ En los años 1980 este curso ya era impartido en otros países de América Latina como Perú, Argentina y Chile.

ADVOCACI, también formada por abogadas, actúa en la evaluación de políticas públicas y en el fomento de proyectos en el área de derechos humanos, sexuales y reproductivos, como es el caso del proyecto “Garantizando los derechos humanos de adolescentes en situación de violencia sexual” que cuenta con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas¹⁴. Esta organización también acompaña casos ejemplares de violación de los derechos humanos que involucran a mujeres, presentando demandas y denunciando los casos al Comité de las Naciones Unidas por la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

CFEMEA y AGENDE, ambas con sede en Brasilia, se dedican al *lobby* ante el Legislativo y el Ejecutivo nacional, formulando propuestas de proyectos de ley y de políticas públicas de igualdad de género. En los años 1990 el CFEMEA se comprometió en la elaboración de enmiendas a los planes presupuestarios del Poder Ejecutivo que aspiraban a conseguir fondos para políticas públicas para mujeres. Invertió también en la propuesta de leyes atinentes al reconocimiento de los derechos a la compañera en unión estable, del salario-maternidad a las trabajadoras rurales y de las cuotas para mujeres en el parlamento. AGENDE expandió el activismo a proyectos de capacitación legal de agentes estatales de las Jefaturas de Policía Especializadas en la Atención de la Mujer.

CEPIA, con sede en Río de Janeiro, actúa en la ejecución de programas y proyectos en el área de derechos humanos, sexuales y reproductivos. Este activismo está orientado a la capacitación legal de agentes estatales en las áreas de seguridad pública y salud. En los años 1990 el trabajo conjunto con secretarías de estado resultó en la creación de redes de servicio de atención a las mujeres víctimas de violencia sexual¹⁵.

Conformada por organizaciones civiles con actuación simultánea en las áreas de los derechos humanos y de los derechos de las mujeres, el consorcio que lideró la Campaña por la Ley Maria da Penha expresa las alianzas construidas en torno a carreras de activismo jurídico y político a lo largo de los años 1990. La trayectoria de compromiso, combinada con la *expertise* jurídica y el acceso a las arenas formales globales y nacionales, ofreció a las activistas los recursos necesarios para estimular el proceso de cambio legal en torno de la temática de la violencia contra la mujer.

3.1.3. Frame: la “violencia de género” como violación de los derechos humanos

El *frame* de la violencia contra la mujer se tornó dominante en las redes de activismo feminista internacional desde mediados de la década pasada, sustituyendo los temas clásicos sobre la discriminación y la igualdad de oportunidades (Keck y Sikkink, 1998). El nuevo sentido dado a la cuestión femenina hizo converger

¹⁴ ADVOCACI; IPAS. *Violência sexual e direitos humanos: fortalecendo a rede e promovendo os direitos sexuais e reprodutivos de adolescentes*. [en línea] <<http://www.scribd.com/doc/6879953/Violencia-Sexual-e-Direitos-Humanos-Advocaci>>

¹⁵ CEPIA. *Saúde e Direitos Sexuais Reprodutivos*. [en línea] <<http://www.cepia.org.br/programas.asp>>

asociaciones de activistas que estaban separadas en los años 1970 y 1980: ya se trate de los movimientos de los países desarrollados (centrados en el *frame* de la discriminación) y de los países en desarrollo (enfocados en el *frame* de la justicia social); como del propio movimiento de mujeres y de derechos humanos. La redefinición de la violencia contra la mujer como violación de los derechos humanos aumentó el activismo global y local en torno de la Campaña “16 días de Activismo por el fin de la Violencia de Género”, que fue clave para la visibilidad pública de la temática.

En el plano nacional, el *frame* de la igualdad entre mujeres y hombres, dominante en la red del movimiento nacional durante la Redemocratización, también fue desplazado por el *frame* de la violencia contra la mujer que incorporó las categorías de género y de derechos humanos. Por una parte, las categorías “mujer” y “hombre”, como identidades fijas y naturalizadas definidas por el sexo, presentes en la bandera feminista de los años 1980, fueron sustituidas por la noción de género. Mientras la categoría “mujer” –como identidad diferenciada por su oposición a la identidad “hombre”– confirió significado universal a la condición femenina, la noción de género permitió abarcar potencialmente las diversas situaciones jerárquicas y desiguales vividas por una pluralidad de identidades femeninas, como las de mujeres homosexuales, negras, indias, pobres, trabajadoras, ancianas, etc. Por otra parte, la definición de la violencia contra la mujer como violación de los derechos humanos unificó a las diferentes mujeres en la condición de “seres humanos”, convirtiendo la contención de la violencia de género en una obligación del Estado.

(...) la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente el gozo por las mujeres de los derechos y libertades en igualdad de condiciones con los hombres, destacando la estrecha relación que existe entre violencia y discriminación, ambas violaciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (Massula y Liberdoni, 2006: 7)¹⁶.

El *frame* de la “violencia de género” como violación de los derechos humanos transformó, por lo tanto, las situaciones violentas en el denominador común de diversas identidades y experiencias femeninas y permitió, así, ampliar las alianzas con diferentes grupos y movimientos sociales en torno de la campaña por el cambio legal.

(...) queremos dar voz (...) a las especificidades de los diversos segmentos de mujeres [negra, niñas, adolescentes, ancianas, portadoras de deficiencia, prostitutas, mujeres indígenas, amas de casa, trabajadoras, mujeres presas] y mostrar la cara de las mujeres de cada uno de estos segmentos

¹⁶ Texto de la presentación de la cartilla, parte de la “campaña de los 16 días de activismo: mujeres y violencia”.

(...) muchas veces invisibilizadas y olvidadas, para que relaten lo que las diferencia y lo que las iguala cuando el asunto es violencia (...) somos diversas, pero también somos únicas y así precisamos ser comprendidas para la garantía del pleno disfrute de nuestro derecho fundamental a una vida libre de violencia (Massula y Liberdoni, 2006: 8).

De igual forma, la tónica sexista presente en la construcción de la imagen del “hombre violento y agresor”, transmitida por las campañas de los años 1980, se diluyó con la conversión de los hombres en potenciales aliados en las movilizaciones y, al mismo tiempo, en blancos de las políticas públicas.

(...) ni todo hombre es, en principio, agresivo. Y muchos son aquellos que rechazan, condenan y quieren el fin de la violencia contra las mujeres. Es preciso romper el silencio y unir esfuerzos. La violencia de género es una violación de los derechos humanos y, por lo tanto, un crimen contra la humanidad¹⁷.

El nuevo *frame* provocó, inclusive, una inflexión en la manera de manifestar públicamente la cuestión de la violencia contra la mujer en las campañas a través de los medios: la imagen de rostros femeninos silenciados por las marcas físicas de la violencia, como el “ojo morado”, fue sustituida por la imagen de la mujer “empoderada”:

(...) al inicio trabajábamos mucho con aquella lógica de la mujer con ojo morado (...) como en la Campaña “Quien Ama, No Mata” (...) Hoy, en la campaña de los 16 días, usted va a ver a las mujeres siempre sonriendo, ellas están empoderadas (...) con caras de mujeres comunes y con expresión feliz (...) porque queremos decir para las otras mujeres: “mira, hay salida, hay cómo salir adelante y ser feliz de nuevo” (...) tuvo [también] toda una línea de campañas que era “el silencio es cómplice de la violencia” (...) acabar con la violencia está en sus manos” (...) ahora llamamos a la sociedad para asumir esa responsabilidad (...) “sin apoyo (...) si ella no es bien atendida en la comisaría, si ella no sabe que tiene para dónde ir y estar segura (...) ella no va a tomar la actitud de poner fin a su situación (...)”¹⁸.

Mientras el activismo feminista de las décadas anteriores se había concentrado en la denuncia de los crímenes pasionales y en la impunidad de los agresores, la Campaña por la Ley Maria da Penha empuñó la bandera animada por un nuevo

¹⁷ Texto presentado en la cartilla dirigida a los hombres, como parte de la “campaña de los 16 días de activismo”, con el slogan “por el fin de la violencia contra las mujeres: un compromiso también para los hombres” (Medrado y Pedrosa, 2006: 13).

¹⁸ Entrevista con activista de la AGENDE en 30 de octubre de 2007

slogan: el “Derecho de las Mujeres a una Vida Sin Violencia”. La figura de la mujer pasiva y victimizada por el asesinato se sustituyó por la figura de la mujer encarnada en el ejemplo de Maria da Penha, quien sobrevivió a agresiones continuas y rutinarias y triunfó al hacer valer sus derechos violados, exigiendo del Estado la reparación de los daños sufridos por aquellas prácticas violentas. Por medio de esa transformación simbólica, el problema de la violencia contra la mujer en los ámbitos doméstico y familiar traspasó definitivamente la esfera privada para transformarse en un problema público socialmente instituido a través del cambio del aparato legal e institucional.

3.1.4. *Estrategias de movilización legal y política*

La coyuntura internacional y nacional suministró también un nuevo repertorio de acción para el movimiento feminista. Por un lado, las alianzas con organizaciones y redes transnacionales de derechos humanos diseminaron dos nuevas estrategias de movilización legal. La primera consistió en la utilización política de los instrumentos legales de protección de los derechos humanos tanto para legitimar jurídicamente las demandas y casos específicos ante las cortes internacionales como para presionar a las elites políticas nacionales. Esta modalidad de acción legal comprometida pasó a ser utilizada para realizar cambios legales y políticos internos, redefinir derechos y presionar a los Estados para el cumplimiento de las normas internacionales y domésticas de derechos humanos. Más que remediar abusos individuales, la presentación de denuncias, la representación y/o el litigio de causas estuvo orientada a politizar la política de derechos humanos por medio de casos ejemplares, creando precedentes y jurisprudencia con algún impacto político, legal y simbólico (MacDowell, 2007:28). La segunda estrategia de movilización consistió en la “metodología” del movimiento de los derechos humanos adoptada por las organizaciones civiles femeninas a lo largo de los años 1990: la elaboración y difusión de informes, tanto en el ámbito internacional como nacional, presentando casos de abusos y violaciones e informando sobre la acción de las agencias del Estado.

Estas modalidades de articulación de las demandas se convirtieron en nuevas fuentes de presión por parte de las organizaciones feministas orientadas al cambio legal, generando un “modelo bumerán”: la búsqueda de apoyo en las redes e instituciones internacionales para influir en el proceso político doméstico (Keck y Sikkink, 1998). El reconocimiento formal de los derechos de la mujer en la Constitución de 1988 contribuyó a incrementar este modelo por medio del uso político de los tribunales nacionales para la producción de jurisprudencia interna favorable a los instrumentos internacionales y locales de protección y promoción de los derechos de las mujeres.

Además del uso de los tribunales, se volvieron disponibles para el activismo otras estrategias de movilización, como el *lobby* en el Ejecutivo y el Legislativo, la realización de trabajos conjuntos con el Estado y la promoción de campañas temáticas destinadas a obtener legitimidad ante la opinión pública y a buscar simpa-

tizantes¹⁹. Este repertorio de acciones, ampliamente utilizado en la Campaña por la Ley Maria da Penha, representó la sustitución definitiva de la protesta pública, adoptada por el activismo de mujeres en las décadas anteriores, por acciones de carácter propositivo dirigidas a temáticas específicas. De esa manera, la reforma de la legislación, las decisiones judiciales y el monitoreo de las políticas públicas se convirtieron en los principales focos de las movilizaciones feministas.

3.2. LA MOVILIZACIÓN PARA EL CAMBIO LEGAL

Hasta la promulgación de la Ley Maria da Penha, el tratamiento institucional de la violencia contra la mujer se basó en la legislación que en 1995 había instituido a los Juzgados Especiales Criminales/JECRIMS (Ley n. 9099/1995). Basados en los principios de celeridad y economía procesal, los JECRIMS funcionaron dentro del marco del Derecho Penal Mínimo y de la política criminal consensual. Desde el punto de vista de los tipos penales, las conductas infractoras bajo jurisdicción de estos Juzgados eran aquellas consideradas como de menor potencial ofensivo, tipificadas en el Código Penal por la duración de una pena abstracta no superior a un año²⁰. Desde el punto de vista procesal, la transacción penal²¹ fue prevista para casos cuya pena máxima no excediera el año y la suspensión condicional del proceso cuando la pena mínima imputada al crimen no exceda el mismo plazo.

Los Juzgados se convirtieron rápidamente en receptores de denuncias de agresiones contra mujeres en el ámbito doméstico. Llevadas a las Comisarías Especiales de la Mujer/DEAMs, las denuncias pasaron a ser procesadas institucionalmente como “amenaza y lesión corporal leve”, tipo penal abarcado por el JECRIM. Aunque la Ley de los Juzgados Criminales se convirtió, de manera imprevista, en el instrumento legal promotor de la visibilidad y tratamiento judicial de la cuestión, su eficacia en la represión de la violencia contra la mujer se convirtió en el blanco de críticas por parte de las activistas en dos sentidos. Por un lado, la propia categorización jurídica de los casos como “crimen de menor potencial ofensivo” contri-

¹⁹ La combinación de estrategias de movilización legal y política ha sido asociada a la noción de “*advocacy*” definida como: “la (...) acción ante los poderes de Estado (Legislativo, Ejecutivo, Judicial) [que] busca provocar acciones e intervención (...) y [ante] de la sociedad civil (...) [como] las organizaciones no-gubernamentales, los medios de comunicación, las asociaciones profesionales y sindicales [para] la ampliación de alianzas y el cambio de mentalidades (...). Rodrigues, (1999). *Advocacy: uma ação política de novo tipo*. [en línea] <<http://www.cfemea.org.br/temasedados/detalhes.asp?IDTemasDados=32>>

²⁰ Había posiciones que sustentaban que este nivel había sido alterado por la sanción de la Ley n.10.259/2001 relativa a los Juzgados Especiales Criminales Federales (Mirabete, 2008:599). Sin embargo, en 2006, se sancionó la Ley n.11.313/2006, aumentando el tipo de crímenes comprendidos por la Ley n.9099/1995 (Juzgados Especiales Criminales Estaduales) para las infracciones en que la ley conmine a una pena máxima no superior a dos años.

²¹ La transacción penal es una figura jurídica por la cual la acusación ofrece al agresor la posibilidad de convertir una acción penal presentada en su contra y con alta probabilidad de recibir pena de prisión en penas que limitan tan sólo algunos de sus derechos pero no su libertad como, por ejemplo, el pago de multas o de canastas básicas de alimentos.

buía a identificar públicamente como de baja gravedad las situaciones de violencia contra la mujer, principalmente en el ámbito de las relaciones íntimas y privadas.

(...) [la Ley n.9099/1995] (...) no incluye el tema de la violencia contra las mujeres (...) no es posible pensar cuál o qué es el menor potencial ofensivo en el caso de la violencia contra las mujeres, si se sufre una agresión en la calle, un desconocido te golpea en la calle, eso es una cosa; otra cosa es tener un compañero que duerme en la misma cama que vos y que practica esa misma violencia, eso aumenta el potencial ofensivo de la violencia contra las mujeres²².

Por otra parte, el modo cómo los agresores estaban siendo punidos en la práctica rutinaria de los Juzgados, en general con el pago de multas y alimentos, contribuía a reforzar las relaciones de poder ya cristalizadas entre víctima y agresor.

Además de no representar ninguna respuesta positiva para la víctima, la Ley 9.099/95, al no reconocer que en el ámbito afectivo y familiar están presentes relaciones de poder, deja de considerar los componentes de la violencia doméstica y familiar contra la mujer²³.

Por lo tanto, la legislación vigente fue interpretada como un obstáculo para la redefinición normativa de la violencia contra la mujer como crimen de violación de los derechos humanos, sea en virtud de la poca gravedad simbólica, moral y jurídica dada a las prácticas violentas (representada en el tipo penal como “crímenes de menor potencial ofensivo”), o sea en virtud de la ausencia de mecanismos específicos de protección a la víctima y de reparación de los daños. A partir de la segunda mitad de los años 1990 las organizaciones civiles emprendieron distintos *lobbies* junto al Legislativo para vencer estas resistencias al cambio por parte del poder judicial. El CLADEM y el CEJIL presentaron peticiones ante la CIDH/OEA denunciando la omisión del Estado brasileño en el tratamiento institucional de las situaciones de violencia doméstica²⁴. El objetivo de estas acciones era partir del litigio de casos individuales para construir jurisprudencia en el Sistema Interamericano con base en los principios de la “Convención de Belém do Pará”, en vigor desde 1995 (Tojo, 2003)²⁵.

²² Entrevista con activistas de la AGENDE en 30 de octubre de 2007.

²³ Entrevista de Leila Linhares Barsted, Directora de CEPIA a la Revista de Saúde Sexual e Reprodutiva, en noviembre de 2005. [en línea] <<http://www.ipas.org.br/revista/nov05.html#cinco>>

²⁴ “En las dos últimas legislaturas [1994-1997 y 1998-2002], diputadas ligadas al movimiento de mujeres presentaron proyectos de ley referidos a violencia doméstica a partir de una propuesta elaborada por el CLADEM/BRASIL. Hubo, sin embargo, resistencia a una legislación específica bajo el pretexto de que la ley penal existente ya era suficiente (...). Además, no se consideraron admisibles las innovaciones presentadas por los proyectos (...) que, trascendiendo al área penal punitiva, establecían preceptos en el área civil, administrativa y laboral, con objetivos preventivos y asistenciales”. Piovesan *et al.* (2002), p. 65

²⁵ Como los casos de Delvita Silva Prates, cuyo compañero, después de asesinarla embarazada de 4 meses, no había sido sometido a juicio por falta de pruebas; el caso de Márcia Cristina Leopoldi, cuyo novio estaba prófugo después de la concesión de un *habeas corpus*, a pesar de haber sido condenado por el Jurado, y el caso de Maria da Penha

Entre los años 1999 y 2002 el activismo jurídico transnacional fue combinado con la movilización sistemática ante las instituciones políticas nacionales y la sociedad civil. Por un lado, se realizaron *lobbies* para la inclusión de esta temática en la agenda de gobierno. En 1999 el CFEMEA presentó una propuesta al Ejecutivo para la inclusión, en el presupuesto de la Unión, de fondos para la construcción y mantenimiento de 15 casas-refugio para mujeres en situación de violencia. En el 2001, la Diputada Socorro Gomes (Partido Comunista de Brasil/PC do B) presentó un proyecto de ley de creación de la institución de notificación obligatoria en los casos de violencia contra la mujer a través de la red de servicios de urgencia y de emergencia. Por otra parte, grandes campañas públicas transmitidas a través de los medios escritos, televisivos y electrónicos, fueron promovidas para sensibilizar diferentes públicos. En el 2000 AGENDE promovió la campaña “Los derechos de las mujeres no son facultativos” para presionar al Poder Ejecutivo a firmar y ratificar el Protocolo Facultativo de la CEDAW²⁶. Entre los años 2000 y 2002 THEMIS promovió campañas dirigidas a incrementar la punibilidad de los agresores. Tenían por objetivo, por un lado, conseguir la valorización judicial de laudos psicológicos como prueba de violencia sexual²⁷ ante el Ministerio Público y el Poder Judicial y, por otro, a estimular la realización de denuncias por parte de las víctimas²⁸.

La formación del consorcio de organizaciones civiles para la elaboración de un anteproyecto de ley ocurrió en el año 2002, impulsado por la decisión favorable de la CIDH a aplicar la Convención de Belém do Pará en el caso Maria da Penha (2001). Con esta decisión, la CIDH inauguró la jurisprudencia internacional en materia de violencia contra la mujer, responsabilizó al Estado brasileño por la omisión del deber de procesar y sancionar a los responsables de las violaciones y prevenir las prácticas violentas²⁹.

La Campaña por la Ley Maria da Penha se desarrolló en dos ciclos de movilización: en un primer periodo, entre los años 2003 y 2006, el activismo se dirigió a la formulación de la ley. En un segundo periodo, del 2007 en adelante, se orientó a la implementación del nuevo aparato legal en los ámbitos de las políticas públicas y de la jurisprudencia nacional.

²⁶ Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres. Entre los mecanismos de protección a los derechos de las mujeres, el Protocolo adoptado por ONU en 1999, instituye el derecho de petición al Comité CEDAW a favor de las víctimas de violación de las normas de aquella Convención. La Campaña pública fue desarrollada a través de boletines electrónicos dirigidos a los parlamentarios y a la sociedad civil; de informes de acompañamiento del proceso de ratificación de la convención por el Estado brasileño y de la recolección de firmas de apoyo. El Protocolo fue firmado por el Poder Ejecutivo en el 2001 y ratificado por el Congreso Nacional en el año 2002.

²⁷ Campaña “Violencia sexual deja marcas, pero ni todas aparecen”.

²⁸ Campaña “Quien esconde el problema, esconde la solución”

²⁹ Los imperativos derivados de la decisión de la Comisión condujeron a la finalización del proceso judicial en el año 2002 y a la condena a prisión del marido-agresor en el 2003.

3.2.1. *Movilización para la formulación de la ley (2003-2006)*

El proyecto de ley formulado por el consorcio de organizaciones feministas, denominado por las activistas “ley integral”, proponía reunir en un único Tribunal las competencias de un proceso criminal y de uno no-criminal, apuntando a la atención integral de la víctima. Con ello se buscaba garantizar, por un lado, el enjuiciamiento del agresor, evitando la aplicación de acuerdos penales en los casos de violencia doméstica; y por otro lado, garantizar la aplicación de medidas no punitivas como el alejamiento del agresor del hogar o de garantías referentes al patrimonio de la mujer, como la restitución de las costas del juicio y de los gastos soportados por la víctima como consecuencia de la violencia. La propuesta presentaba, inclusive, un plan de prevención de la violencia doméstica destinado al fortalecimiento de la red de atención a la mujer, con medidas como la creación de casas-refugio, la creación de comisarías especializadas y de unidades de atención psicosocial y jurídica, la elaboración de estudios sobre el problema de la violencia doméstica y su integración a los currículos escolares³⁰.

El gobierno del presidente Lula abrió los canales institucionales para la movilización transformando al Ejecutivo nacional en el principal impulsor del proyecto de ley ante el Legislativo. El anteproyecto, que había sido coordinado por el CFEMEA, fue entregado a la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SPM) a inicios del año 2004. Ésta creó en su seno una comisión interministerial de trabajo (Grupo de Trabajo Interministerial-GTI) compuesto por miembros de Secretarías y Ministerios del Poder Ejecutivo³¹ y por dos representantes de las organizaciones del consorcio en calidad de “invitados permanentes” del grupo. En el mismo año, un nuevo proyecto de ley que incorporaba la plataforma del movimiento, se presentó al Legislativo³²:

Es contra las relaciones desiguales que se imponen los derechos humanos de las mujeres. El respeto por la igualdad exige, por lo tanto, una ley específica que ofrezca protección y dignidad a las mujeres víctimas de violencia doméstica. No habrá democracia efectiva e igualdad real mientras el problema de la violencia doméstica no esté debidamente considerado. Los derechos a la vida, a la salud y a la integridad física de las mujeres son violados cuando un miembro de la familia se aprovecha de su fuerza física

³⁰ CFEMEA, CEPIA, AGENDE, ADVOCACI, IPÉ/CLADEM/Brasil, THEMIS *et al.* *Anteproyecto de Ley: crea mecanismos para cohibir la violencia contra la mujer en el ámbito de las relaciones domésticas y familiares, implementando la Convención Interamericana para prevenir, punir y erradicar la violencia contra la mujer y reglamenta parcialmente el § 8º del artículo 226 de la Constitución Federal*. Brasília, 04 de mar. 2004. [en línea] <<http://www.cfemea.org.br/violencia/noticias/detalhes.asp?IDNoticia=2>>

³¹ El Grupo de Trabajo Interministerial contaba con un representante de cada uno de estos órganos: Abogacía-General de la Unión, Casa Civil Presidencia de la República, Ministerio de Salud, Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial, Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres y Secretaría Especial de los Derechos Humanos y con dos representantes del Ministerio de Justicia.

³² En el legislativo, las activistas contaron con una relatora feminista, Jandira Feghali, diputada federal del PC do B de Río de Janeiro.

o posición de autoridad para infligir malos tratos físicos, sexuales, morales y psicológicos³³.

No obstante la buena recepción de las demandas feministas por parte del Ejecutivo, el proyecto de ley no contemplaba dos ítems cruciales del anteproyecto elaborado por el consorcio: la separación de la competencia de los Juzgados Especiales Criminales para intervenir en estos casos y la creación de tribunales especiales para el tratamiento de los casos de violencia doméstica y familiar contra la mujer.

Consideramos que el PL (...) [Proyecto de Ley n.4559/2004] incorporó muchas de las propuestas del anteproyecto del Consorcio, particularmente en lo que se refiere a los principios, a los conceptos y a las medidas protectoras previstas en la Convención de Belém do Pará, además de otras innovaciones y medidas (cautelares) sugeridas por nosotros. Sin embargo, pese el esfuerzo de la SPM, entendemos que el PL no traduce las preocupaciones relativas a la necesidad de creación de un Juzgado Único (civil y criminal) para dictar sentencia en los casos relacionados con la violencia doméstica y familiar. Además, al contrario del proyecto propuesto por el Consorcio, el PL mantuvo también la competencia de la Ley 9.099/95 (Femea, S/F).

Las movilizaciones ante la sociedad civil y la opinión pública entre los años 2003 y 2006 buscaron incrementar las presiones para la aprobación de la ley. Se organizaron vigiliias nacionales a favor del fin de la violencia contra las mujeres a través de la red nacional del movimiento, la "Articulación de Mujeres Brasileiras" que convocó a 12 audiencias públicas en diversos estados del país. En 2004 la campaña "Por una Ley Integral de Enfrentamiento a la Violencia Doméstica y Familiar Contra las Mujeres", promovida por CFEMEA, exhortaba a las mujeres y a las organizaciones feministas a manifestar su apoyo público al Proyecto de Ley n.4559/2004 en tramitación en el Legislativo y, en particular, estimulaba la protesta contra la permanencia de la competencia de los Juzgados Especiales en el tratamiento de los casos de violencia doméstica contra la mujer.

Las movilizaciones públicas para la modificación del proyecto de ley del Ejecutivo se vieron favorecidas por el calendario de las elecciones presidenciales y legislativas, lo que permitió intensificar el lobby ante las elites políticas y conseguir el triunfo:

(...) sabíamos que (...) si no se aprobaba en el año 2006, no se aprobaba más (...) [pues era] un año electoral y teníamos que aprovechar (...) pero eso no le quita legitimidad a toda la consulta que se hizo [junto a la sociedad civil]"³⁴.

³³ Exposición de motivos para la presentación del Proyecto de Ley al Presidente de la República por la Comisión de Trabajo Interministerial creado por el Decreto n° 5030, de 31 de marzo de 2004 y publicado en el Diario del Senado Federal, el 4 de abril de 2006, página 10758.

³⁴ Entrevista con activista de la AGENDE en 30 de octubre de 2007.

El activismo a favor de esta reforma triunfó consiguiendo la aprobación, en las dos instancias legislativas, de una ley que suprimió formalmente la competencia de los anteriores Juzgados en el tratamiento de los procesos originados en violencia doméstica. El proyecto de Ley n. 37/2006 fue convertido en la ley 11.340 el 7 de agosto de 2006, conocida como “Ley María da Penha”.

CUADRO 2
Comparación de los Estatutos Legales

	LEY DE LOS JUZGADOS CRIMINALES (LEY N. 9099/1995)	LEY MARIA DA PENHA (LEY N.11.340/2006)
Competencia	- Aplicable a los crímenes cuya pena máxima no exceda dos años. No considera los sujetos involucrados.	Aplicable a los crímenes originados en violencia física, psicológica, moral, sexual y patrimonial contra la mujer practicados por el agresor que mantenga o haya mantenido relación afectiva o de parentesco en el espacio doméstico.
Procedimiento de Investigación y Judicial	- No hay proceso de investigación, sólo “Término Circunstanciado (TC)”. - Cabe transacción penal y suspensión condicional del proceso. - No cabe prisión preventiva.	- Hay proceso e investigación por medio de Investigación Policial (IP). - La investigación policial es llevada ante la justicia común criminal o ante el juzgado especial en violencia doméstica y familiar, si lo hubiera. -No cabe transacción penal. - Cabe prisión preventiva
Condiciones para enjuiciamiento y desistimiento de la acción penal	- Admite la autorización de la víctima (representación) en los casos de crimen de lesión corporal leve. -No hay formalidad para el desistimiento de la acción penal por parte de la víctima	-No admite la “representación” de la víctima en los crímenes de lesión corporal leve. -Hay formalidades para la renuncia a la representación, que sólo puede ser hecha en audiencia fijada solamente para esta finalidad.
Tratamiento de la víctima y del agresor	Sólo el alejamiento del agresor del hogar	Previsión de medidas dirigidas al agresor y la víctima incluyendo estabilidad en el trabajo de la víctima de violencia doméstica y la prestación de alimentos provisionales o provisorios.
Medidas de políticas públicas	- No hay.	-Juzgados Especiales de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer con doble competencia para conocimiento de las causas criminales y la concesión de medidas no-criminales (civiles). -Casas-refugio, centros de atención multidisciplinar para las víctimas y sus dependientes, comisarías especializadas, núcleos de defensoría pública, salud y pericia orientados para la atención de la víctima de violencia doméstica y familiar, además de centros de educación y rehabilitación para el agresor.

Fuente: Elaboración propia.

3.2.2. *Movilización para la implementación de la ley (2007-2008)*

El éxito político de la Campaña por la Ley Maria da Penha no fue acompañado, sin embargo, por una aceptación consensuada de la nueva legislación por parte de tribunales, juristas e investigadores académicos. Por un lado, la aplicabilidad de la ley enfrentó límites derivados de la declaración de inconstitucionalidad planteada por algunos magistrados. El argumento jurídico sostenía que la nueva Ley constituía una violación al principio de la igualdad al emplear procedimientos procesales distintos y aplicar diversas penas a una misma conducta, contrariando la disposición constitucional que veda cualquier especie de discriminación basada en el sexo³⁵. Los Tribunales también consideraron que la Ley transgredía el principio de proporcionalidad, al suspender la competencia de los Juzgados Especiales para el tratamiento de conductas delictivas consideradas hasta entonces como de “menor potencial ofensivo”. De esta manera, con la nueva ley se estarían creando dos procedimientos procesales distintos para un mismo comportamiento a partir de la definición de su sujeto pasivo: cuando la víctima es hombre, se aplica la Ley n. 9099/1995 bajo la figura de “infracción de menor potencial ofensivo”; pero si la víctima es una mujer, se aplica la Ley Maria da Penha y la misma conducta pasa a ser tratada como “crimen”, sin los beneficios procesales conferidos por la Ley n.9099/1995, tales como la transacción penal y la suspensión condicional del proceso judicial³⁶.

Por otro lado, la eficacia instrumental del endurecimiento penal contenido en la nueva normativa pasó a ser cuestionada en base a tres argumentos. En primer lugar, las medidas adoptadas dentro de un marco represor-punitivo de derecho penal constituyen una alternativa poco eficaz en el tratamiento de la violencia doméstica y familiar (Campos, 2003; 2008; Azevedo y Celmer, 2007) porque no considera el interés de la víctima respecto de una posible reinserción del agresor al hogar familiar (Saffioti, 2007; Karan, 2007; Pasinato, 2007). En segundo lugar, la exigencia legal de una audiencia como condición para la renuncia de la víctima a la representación judicial antes del inicio de la propia acción penal fue interpretada como una limitación institucional a la posibilidad de que la mujer opte por poner fin al proceso judicial en forma autónoma y sin la intervención de otros agentes, como venía ocurriendo en las experiencias de los Juzgados Especiales Criminales (Azevedo y Celmer, 2007). En tercer lugar, la Ley supone un retroceso significativo ya que, con la creación de una instancia de investigación policial seguida directamente de la tramitación del Juicio, se imposibilitaría el desarrollo de audiencias preliminares de conciliación entre las partes. Las even-

³⁵ Sentencias en ese sentido: TJMG, 1ª Cámara Criminal, Apelación Criminal N° 1.0672.07.244893-5, Relator Des. Judimar Biber, apelación publicada el 14/08/2007; TJRS, Conflicto de Competencia N° 70019035179, Quinta Cámara Criminal, Relator Des. Amilton Bueno de Carvalho, juzgado el 11/04/2007. TJMS, Segunda Turma Criminal, Recurso en Sentido Estricto N° 2007.023422-4/0000-00, Relator Des. Rosmero Osme Dias Lopes, apelación proferida el 26.09.2007.

³⁶ TJMS, Segunda Turma Criminal, Recurso en Sentido Estricto N° 2007.023422-4/0000-00, Relator Des. Rosmero Osme Dias Lopes, apelación proferida el 26.09.2007.

tuales medidas dirigidas a la recuperación del agresor se promoverían de forma imperativa, sin considerar la voluntad de éste y la consecuente concientización del mismo respecto de la relación de dominación ejercida sobre la víctima (Azevedo y Celmer, 2007).

Estas controversias jurídicas y normativas no implicaron limitaciones a la implementación de la Ley Maria da Penha sino que, por el contrario, ofrecieron nuevas oportunidades para la continuidad de las movilizaciones. El compromiso de la Secretaría Especial de Políticas Para Mujeres se intensificó con la creación de varios instrumentos destinados a garantizar la aplicación de la nueva Ley. Primero, se creó el Observatorio Nacional de Implementación y Aplicación de la Ley Maria da Penha (2008) para producir, analizar y divulgar informaciones sobre su aplicación por parte de las comisarías, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, el Poder Judicial y el Ejecutivo y las redes de atención a la mujer³⁷. Gracias al financiamiento proveniente de la Secretaría Especial de Políticas para Mujeres y de recursos internacionales³⁸, las actividades llevadas a cabo por el Observatorio son compartidas con organizaciones de mujeres y núcleos académicos con representación en las cinco regiones del país. Segundo, a partir del año 2004 se formularon Planes Nacionales de Políticas Públicas para Mujeres que permitieron incrementar la presión política que llevan adelante las organizaciones civiles para garantizar su participación en las decisiones presupuestarias y en el monitoreo de la aplicación de los recursos judiciales³⁹. Tercero, la inclusión de los Juzgados Especiales de Violencia Doméstica y Familiar entre las metas del Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci/2007) lanzado por el gobierno Lula, estimuló la movilización de dichas organizaciones –en alianza con el Ministerio de Justicia– ante las instituciones y operadores del derecho. Principalmente ante los Tribunales de los Estados Federales, que tienen competencia en la creación de los nuevos Juzgados y ante la Defensoría Pública y el Ministerio Público, que detentan competencia en la creación de organismos especializados en la atención de casos de violencia doméstica y familiar⁴⁰.

³⁷ OBSERVE – Observatorio Ley Maria da Penha. Quién somos. [en línea] <http://www.observe.ufba.br/quem_somos> [OBSERVE – Observatório Lei Maria da Penha. *Quem somos*. [en línea] <http://www.observe.ufba.br/quem_somos>]

³⁸ Los recursos provienen de la Organización de las Naciones Unidas, *Department for International Development*, del Reino Unido – DFID, y de la organización no-gubernamental holandesa OXFAM/ NOVIB. En Secretaría Especial de Políticas Para Mujeres. *Ley Maria da Penha completa un año de vigencia* [en línea] 21 de set. 2007. <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/noticias/ultimas_noticias/not_um_ano_vigencia_lei/> (Secretaría Especial De Políticas Para Mulheres. *Lei Maria da Penha completa um ano de vigência*, [en línea] 21 de set.2007 <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/noticias/ultimas_noticias/not_um_ano_vigencia_lei/>)

³⁹ En el 2008 el CFEMEA envió un oficio a la sub-apoderada de la República requiriendo que se tomaran providencias para la inclusión en el Plan presupuestario de recursos destinados a la implementación de los mecanismos de la Ley Maria da Penha. Conf. Craide (2008), [en línea] 5 de mar. 2008. <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/03/04/materia.2008-03-04.2659311431/view>>

⁴⁰ Ministerio de Justicia, *Agencia de Noticias*. Relevamiento de noticias periodo agosto de 2006 - enero de 2009. [en línea] <<http://www.mj.gov.br/main.asp?Team={D561D16C-0D52-4DDA-BEF1-1FCD4B6B1388}>>

Por último, este cambio legal permitió al activismo sellar acuerdos con las secretarías de Estado para asumir la conducción en la capacitación sobre la violencia de género y los nuevos mecanismos legales a los agentes públicos (médicos legistas, policías y delegados, funcionarios del poder judicial y jueces)⁴¹.

Para obtener la declaración de constitucionalidad de la Ley Maria da Penha, en el año 2007, la Abogacía General de la Unión presentó una Acción Directa de Constitucionalidad (ADC) ante el Supremo Tribunal Federal (STF), apuntando a los dispositivos de la Ley que causaron controversias al interior del poder judicial: 1) su artículo 1º, que reglamenta su aplicación a los casos de violencia doméstica contra la mujer; 2) su artículo 33, que establece la creación de Juzgados Especiales de Violencia Doméstica y Familiar e introduce un criterio de preferencia a los procesos de este tipo sobre otros procesos criminales; y 3) su artículo 41, que impide la aplicación de la Ley N° 9099/1995 en los casos de violencia doméstica.

Durante todo el año 2008 el compromiso de las activistas de realizar acciones ante el Poder Judicial siguió de cerca las iniciativas del Ejecutivo destinadas a reforzar el argumento sobre la constitucionalidad de la Ley. Una de estas movilizaciones legales fue la presentación por parte de las activistas⁴² de un “*Amici Curiae*” ante el Supremo Tribunal Federal:

(...) Nuestro objetivo con este *Amici Curiae* es defender la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha (...) ampliando los marcos interpretativos (...) a la luz de la Constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Brasil. Queremos que (...) el STF establezca una jurisprudencia sensible a las cuestiones de género (Pandjarian, 24/11/2008).

Otra frente de movilización consistió en el *lobby* para conseguir la aplicación de la Ley en casos de violencia doméstica presentados ante tribunales regionales (Superior Tribunal de Justicia/ STJ):

(...) Que las compañeras del movimiento de mujeres envíen Notas/ Mensajes al STJ manifestando su repudio (...) notas para abrir precedente para la aprobación de los *habeas corpus* en los casos de lesión corporal leve o dolosa practicados contra las mujeres en el ámbito de la familia y la esfera doméstica (...) Otra sugerencia es el envío de Mensajes de incentivo/

⁴¹ AGENDE. *Campanha 16 dias de Ativismo*. [en línea] < <http://www.campanha16dias.org.br/Ed2008/index.php>>, CEPIA, *Curso de Formação de Multiplicadores sobre Violência Doméstica e a Lei Maria da Penha*. [en línea] <<http://www.cepia.org.br/multiplicadores.htm>>

⁴² Esta iniciativa fue promovida por las organizaciones Antígona, THEMIS, IPÊ y CLADEM/Brasil y tuvo lugar el 25 de noviembre de 2008, fecha en que se conmemora el “Día Internacional de la No-Violencia contra la Mujer. Conf. “CLADEM defende constitucionalidade da Lei Maria da Penha”. Mulheres de Olho [en línea] <<http://www.mulheresdeolho.org.br/?p=547>>

agradecimiento por la posición de la Relatora (...) que defendió el cumplimiento de la Ley Maria da Penha (Observe, 05/09/2008).

Liderando las presiones del movimiento sobre las decisiones judiciales, el Observatorio promovió mociones para que el Tribunal refutase, en primer lugar, la tesis de la necesidad de la representación de la víctima para la acción penal en los casos de violencia doméstica y, en segundo lugar, considerase la relación de noviazgo como relación de afecto íntima desde la perspectiva de la Ley Maria da Penha. Ambas iniciativas fueron exitosas⁴³.

En el ámbito de la sociedad civil, las sucesivas reediciones de la Campaña “16 Días de Activismo por el Fin de la Violencia contra las Mujeres” buscaron atraer la atención pública y la legitimidad social de los nuevos mecanismos legales:

(...) entre 2003 y 2005 la iniciativa tuvo como objetivo la aprobación de una ley específica sobre violencia doméstica. Desde 2006 la Campaña tiene como centro la divulgación y la efectiva implementación de la Ley Maria da Penha, para que las mujeres busquen sus derechos y tengan una vida sin violencia (Freire y Libardoni, 2008).

La Campaña de 2008, en particular, amplificó de manera inédita la difusión pública de la temática de la violencia contra la mujer con la realización de 487 eventos públicos en todo el país⁴⁴. Bajo la consigna “Hay momentos en que su actitud hace la diferencia. Ley Maria da Penha. ¡Comprométase!” esta campaña adquirió estatuto oficial: por primera vez fue promovida en conjunto con la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres y lanzada en el Congreso Nacional. De esa forma, además del apoyo de 32 redes de organizaciones de mujeres y de derechos humanos, la Campaña contó con la adhesión de órganos gubernamentales, como el Legislativo, de empresas públicas, estatales y privadas, del poder judicial, del Ministerio Público y de agencias de las Naciones Unidas:

(...) la Campaña 16 Días de Activismo por el Fin de la Violencia contra las Mujeres (...) con la promoción de la SPM/PR ganó una nueva dimensión: la de constituirse en una campaña educativa (...) coordinada por la SPM, contemplando acciones que involucran 14 ministerios⁴⁵.

⁴³ OBSERVE – Observatório da Lei Maria da Penha. *STJ decide mais uma vez pela aplicação da Lei Maria da Penha*, 03 oct.2008 [en línea] <<http://www.observe.ufba.br/noticias/exibir/19>>

⁴⁴ Esta campaña recibió también el impulso de la conmemoración del 60º aniversario de la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de los 20 años de la reforma de la Constitución federal. Para medir su alcance, basta señalar que solamente en el mes de noviembre –mes de lanzamiento de la Campaña– y en la primera semana de diciembre 82.101.067 personas en más de 337 municipios pertenecientes a 25 estados brasileños recibieron información sobre los temas relativos a la Campaña a través de la radio (Freire y Libardoni, 2008).

⁴⁵ Freire y Libardoni, 2008.

La Campaña por la Ley Maria da Penha tuvo efectos importantes tanto para el proceso de cambio legal como en lo relacionado con el activismo de las mujeres en Brasil. Desde el punto de vista del cambio legal, el uso político del derecho amplió el alcance de las normas jurídicas en la regulación de los conflictos íntimos y afectivos. Esta ampliación tuvo lugar apelando simultáneamente a los principios y estructuras normativas del derecho penal y de los derechos humanos. Desde la perspectiva del derecho penal, el agravamiento de la pena imputada al crimen de lesión corporal leve, asociado a los nuevos mecanismos procesales de la representación, supuso el paso de una política penal contraria a la criminalización, a una criminalización de estas conductas y a la aplicación de penas privativas de la libertad. Desde la perspectiva de los Derechos Humanos, la ley significó el reconocimiento formal de la vulnerabilidad de la mujer en las relaciones domésticas, familiares y afectivas:

La Ley Maria da Penha rompe, en definitiva, con la sistemática anterior basada en la Ley 9099/95 [Ley de los Juzgados Especiales Criminales], que trataba la violencia contra la mujer como una infracción de menor potencial ofensivo, sujeta a la pena de multa y pago de alimentos. Este cambio es el reflejo del nuevo paradigma incorporado por esta ley que reconoce a la violencia contra la mujer como una violación a los derechos humanos y no como un crimen de menor gravedad. Por lo tanto, se aplica a la violencia contra la mujer el régimen jurídico aplicable a las violaciones a los derechos humanos⁴⁶.

El uso político y simbólico del discurso jurídico produjo, en contrapartida, la migración hacia el campo del derecho de nuevas categorías no jurídicas construidas durante el proceso de movilización y que introducen en la decisión judicial criterios de naturaleza extrajurídica. Éste es el caso de la categoría “violencia de género” que, al abarcar las especificidades de las identidades femeninas, contempla también las relaciones de poder en el interior de relaciones homoafectivas⁴⁷. La categoría amplió el significado jurídico de las categorías “familia” y “mundo doméstico”: a pesar de su evidente entidad punitiva, la Ley Maria da Penha constituye la primera legislación brasileña que legitima la existencia jurídica de relaciones homoafectivas en el ámbito civil.

la ley no se limita a cohibir y a prevenir la violencia doméstica contra la mujer independientemente de su identidad sexual (...) Su alcance tiene una extensión mucho mayor. Ya que la protección es asegurada a hechos que ocurren dentro del ambito doméstico, lo que significa que incluye a

⁴⁶ Entrevista de Valéria Pandjarian, abogada del CLADEM/Brasil, publicada el 24 de noviembre de 2008.

⁴⁷ En los términos del art.2º, de la Ley n.11.340/2006: “Toda mujer, independientemente de clase, raza, etnia, *orientación sexual*, renta, cultura, nivel educacional, edad y religión, goza de los derechos fundamentales inherentes a la persona humana, siéndole aseguradas las oportunidades y facilidades para vivir sin violencia, preservar su salud física y mental y su perfeccionamiento moral, intelectual y social”.

las uniones de personas del mismo sexo al considerarlas como una entidad familiar (...) y alcanzan entonces tanto a lésbicas como a travestis, transexuales y transgéneros (...) A partir de esta nueva definición de entidad familiar ya no es posible cuestionar la naturaleza de los vínculos formados por personas del mismo sexo (Dias, 2006).

Desde el punto de vista del activismo, las movilizaciones feministas desarrolladas durante los dos años posteriores a la promulgación de la Ley evidencian el impacto del cambio legal en la apertura de nuevos canales institucionales para el movimiento feminista. Mientras el ciclo de movilización anterior había tenido como principal blanco el Legislativo, la sanción de la nueva Ley ha sido clave a la hora de consolidar la asociación de las organizaciones con las agencias estatales y, simultáneamente, para transformar el litigio de estas causas en una estrategia política efectiva en manos de las activistas.

Conclusión

Adoptamos el enfoque del Proceso Político de la movilización legal para analizar el uso político del derecho por el movimiento feminista brasileiro. Esta perspectiva teórica nos permitió explorar simultáneamente diversas dimensiones de la Campaña por la Ley Maria da Penha: desde el contexto socio-político e institucional de la acción colectiva hasta las estrategias políticas y simbólicas adoptadas por las activistas.

Argumentamos que la opción por la movilización legal como estrategia de cambio político y cultural expresa los nuevos recursos políticos, sociales y simbólicos suministrados por los cambios en las estructuras de oportunidades políticas a lo largo de la década pasada.

La nueva coyuntura nacional e internacional suministró recursos de movilización política y legal inéditos para el activismo. La globalización de la agenda femenina incrementó las alianzas con redes y organizaciones transnacionales en torno de la implementación de nuevos instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos. La capacidad del movimiento de influir en el proceso político nacional se amplió con la consolidación democrática. Además de espacios ganados en los Consejos de Mujeres a nivel nacional, estadual y municipal, las activistas pasaron a contar con el apoyo de nueva burocracia estatal especializada para la promoción de campañas públicas y de políticas orientadas a la mujer. Nuevos institutos procesales abrieron el poder judicial a la protección y promoción de los derechos de las mujeres, sea por medio de la presentación de acciones judiciales o de la manifestación de estos derechos en los procesos sometidos a la decisión del Supremo Tribunal Federal.

Desde el punto de vista de las carreras militantes, el compromiso de los profesionales del derecho en las redes del movimiento, desde la última década,

contribuyó a conferir una dimensión legal al problema de la violencia contra la mujer, inaugurando el uso de la *expertise* jurídica en la movilización en torno de esta temática. La especialización y globalización de las carreras jurídicas y políticas favorecieron el acceso de las activistas a las arenas formales nacionales y transnacionales, ampliando las posibilidades de compromiso de las activistas en la formulación de normas y en el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas.

El *frame* de la violencia de género como violación de los derechos humanos fue decisivo para transformar el derecho en recurso político y simbólico. La tónica sexista de la bandera feminista de las décadas anteriores fue sustituida por la noción de derechos humanos, convirtiendo conflictos privados en un problema público que requiere, para su solución, de la intervención del aparato estatal-legal. El cambio en los significados de la violencia contra la mujer permitió a las activistas legitimar públicamente las reivindicaciones para el cambio legal y obtener nuevos aliados entre las diferentes identidades femeninas y el público masculino.

La conversión del problema social de la violencia contra la mujer en problema jurídico de naturaleza penal ha generado controversias tanto en torno de la aplicabilidad formal de la Ley Maria da Penha como en relación con su efectividad instrumental en la resolución de los conflictos domésticos y familiares. Con todo, desde el punto de vista de los objetivos culturales y políticos del movimiento, la movilización legal ha sido un éxito. Por un lado, el uso de la legalidad penal permitió revestir de gravedad moral a las prácticas violentas en tanto “crímenes de violación de los derechos humanos”. En ese sentido, el repertorio jurídico del Derecho Penal, precisamente por la fuerza simbólica de la punición en la señalización de valores y sentimientos comunes, constituyó un poderoso recurso cultural y político para dar visibilidad pública a esta temática. Por otra parte, la movilización legal amplió los espacios de compromiso a la implementación de políticas públicas y a la producción de jurisprudencia, incrementando potencialmente la influencia política del activismo en el proceso de cambio institucional más amplio.

Bibliografía

- ALONSO, ÂNGELA, COSTA, VALERIANO, MACIEL, DÉBORA A. 2007. “Identidade e Estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro”. *Novos Estudos*, São Paulo: CEBRAP (79): 151-167.
- AMORIM, MARIA STELLA. 2003. “Cidadania e jurisdição de direitos nos Juizados Especiais Criminais”. En M.S. Amorim *et al.* (Eds.) *Juizados Especiais Criminais, sistema judicial e sociedade no Brasil: ensaios interdisciplinares*. Niterói: Intertexto, 205-229.
- AZEVEDO, RODRIGO GHIRINGHELLI DE. 2001. “Juizados especiais criminais: uma abordagem sociológica sobre a informalização da justiça penal no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo: ANPOCS, 16 (47): 97-110.
- AZEVEDO, RODRIGO GHIRINGHELLI DE y CELMER, ELISA GIROTTI. 2007. “Violência de gênero, produção legislativa e discurso punitivo – uma análise da lei 11.340/2006”. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo: IBCCRIM, 14 (170):15-17.

- BENFORD, ROBERT; SNOW, DAVID. 2000. "Framing process and social movements: an overview and assessment". *Annual Review Sociological*. Canada: Annual Reviews: 26 (6): 11-39.
- BOTALLO, EDUARDO DOMINGOS. 2005. *Lições de Direito Público*, 2 ed., São Paulo: Dialética.
- BOSCHI, RENATO RAUL. 1987. *A arte da associação. Política de base e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Iuperj.
- CAMPOS, CARMEN HEIN DE CAMPOS. 2003. "Juizados Especiais Criminais e seu déficit teórico". *Revista Estudos Feministas*. Florianópolis: Centro de Filosofia e Ciências Humanas e Centro de Comunicação e Expressão da Universidade Federal de Santa Catarina, 11 (1):155-170.
- CAMPOS, CARMEM HEIN DE CAMPOS. 2008. "Lei Maria da Penha: mínima intervenção punitiva, máxima intervenção social". *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo: IBCCRIM, (73):244-267.
- COSTA, ANA ALICE ALCÂNTARA. 2005. "O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política". *Gênero*. Niterói, 5 (2): 9-35.
- DIAS, MARIA BERENICE. "Violência Doméstica e as uniões homoafetivas". [en línea] Jus Navigandi, 29 de set. 2006. <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8985>>
- DEBERT, GUITA GRIN. "Conflitos éticos nas delegacias de defesa da mulher". [en línea] 2006 <<http://www.pagu.unicamp.br/files/colenc/ColEnc3/colenc.03.a03.pdf>>
- DEBERT, GUITA GRIN y GREGORI, MARIA FILOMENA. 2002. "As Delegacias Especiais de Polícia e o projeto de gênero e cidadania". En Mariza Corrêa (ed.) *Gênero e cidadania*. Coleção Encontros. Campinas: Pagu/Núcleo de Estudos de Gênero – UNICAMP, 9-19.
- ENGELMANN, FABIANO. 2007. "Internacionalização e Ativismo Judicial: causas políticas e causas jurídicas nas décadas de 1990 e 2000". *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro: PUC Rio, 29 (1): 39-62.
- GREGORI, MARIA FILOMENA. 2006. "Delegacias de Defesa da Mulher de São Paulo e as instituições: paradoxos e paralelismos". En Guita Debert et al. (eds.) *Gênero e distribuição da justiça: as delegacias de defesa da mulher na construção das diferenças*. Coleção Encontros. Campinas: Pagu/UNICAMP, 57-87.
- HEILBORN, MARIA LUIZA; SORJ, BILA. 1999. "Estudos de gênero no Brasil". En Sérgio Miceli (ed.) *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. Sociologia (vol.II). São Paulo: Sumaré/ ANPOCS/Capes, 183-222.
- IZUMINO, WANIA PASINATO. 1998. *Justiça e violência contra a mulher. O papel do sistema Judiciário na solução dos conflitos de gênero*. São Paulo: FAPESP, Annablume, 1998.
- IZUMINO, WANIA PASINATO. 2002. "Delegacias de defesa da mulher e juizados especiais criminais: Contribuições para a consolidação de uma cidadania de gênero". *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo: IBCCRIM, ano 10 (40):282-295.
- IZUMINO, WANIA PASINATO. 2003. "Justiça para todos: Juizados especiais criminais e a violência de gênero. São Paulo. FFLCH/USP tese de doutorado, 376 p. [en línea] <www.nevusp.org.br/publicacoes>
- KECK, MARGARET; SIKKING, KATHRYN. 1998. *Activist beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- KRIESI, HANSPETER. 1995. *New Social Movements in Western Europe. A comparative analysis*. Minneapolis: The University of Minnesota Press.
- KRIESI, HANSPETER. 1996. "The organizational structure of new social movements in a political context." En McAdam, Douglas, McCarthy, John D., Zald Mayer. (eds.), *Comparative perspectives on social movements Political Opportunity, Mobilizing Structures and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press, 152-184.

- MCCANN, MICHAEL. 1991. "Legal Mobilization and Social Reform Movements: Notes on Theory and its Application". En Austin Sarat (ed.), *Studies in Law, Politics and Society*, UK: Emerald Group Publishing Limited, 11: 225-254.
- MCCANN, MICHAEL. 1994. *Rights at Work. Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. Chicago: The University of Chicago Press.
- MCCANN, MICHAEL. 1998. "How does Law Matter for Social Movements?". En Bryant Garth; Austin Sarat (eds.), *How does Law Matter?* Evanston: Northwestern University Press, 76-108.
- MCCANN, MICHAEL. 2006a. "Law and Social Movements: Contemporary Perspectives." *Annual Review of Law and Social Science*, Canada: Annual Reviews, (2): 17-38.
- MCCANN, MICHAEL (ed.). 2006b. *Law and Social Movements*. London, UK and Burlington VT: Ashgate Publishing.
- MIRABETE, JÚLIO FABBRINI. 2008. *Processo Penal*. São Paulo: Atlas.
- MORAES, MARIA LYGIA QUARTIM. 1996. *Vinte anos de feminismo*. Tese de livre-docência apresentada ao Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 103 p.
- PASINATO, WÂNIA. 2007. "Contribuições para o debate sobre violência, gênero e impunidade no Brasil." *São Paulo em perspectiva*, São Paulo: SEADE, 21, (2): 5-14.
- PEDRO, JOANA MARIA. 2006. "Narrativas fundadoras do feminismo: poderes e conflitos (1970-1978)". *Revista Brasileira de História*. São Paulo: ANPUH, 26 (52):249-272.
- SANTOS, CECÍLIA MAC DOWELL. 2007. "Ativismo jurídico transnacional e o estado: reflexões sobre casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos". *SUR-Revista Internacional de Direitos Humanos*, (7): 27-57. [en línea] <http://bdjur.stj.gov.br/jspui/bitstream/2011/18136/4/Ativismo%20Jur%c3%addico%20Transnacional_e_o_Estado.pdf>
- SANTOS, YUMI GARCIA DOS. 2006. "A implementação dos órgãos governamentais de gênero no Brasil e o papel do movimento feminista: o caso do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo". *Cadernos Pagu*, Campinas: Pagu/unicamp: (27): 401-426.
- SARAT, AUSTIN; SCHEINGOLD, STUART. 2001. *Cause Lawyering and the state in the global era*. Oxford: Oxford University Press.
- SARAT, AUSTIN; SCHEINGOLD, STUART. 2006. *Cause lawyers and social movements*. Stanford/ California: Stanford University Press.
- SARTI, CYNTHIA ANDERSEN. 2004. "O feminismo brasileiro desde os anos 1970: revisitando uma trajetória". *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis: Centro de Filosofia e Ciências Humanas e Centro de Comunicação e Expressão da Universidade Federal de Santa Catarina, 12 (2): 35-50.
- SOARES, BÁRBARA MUSUMECI. 1999. "Delegacias de atendimento à mulher: questão de gênero, número e grau". En Luis Eduardo Soares et al. (Eds.) *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Iser Relume/Dumará, 107-124.
- SOARES, BÁRBARA MUSUMECI. 2002. "A Antropologia no Executivo: limites e perspectivas". En Mariza Corrêa (Ed.) *Gênero e Cidadania*. Campinas: Pagu/Núcleo de Estudos de Gênero – Unicamp, 31-45.
- TARROW, SIDNEY. 1988. *Power in Movement. Social movements, collective action and politics*. New York: Cambridge University Press.
- TARROW, SIDNEY. 1992. "Mentalities, political cultures and collective action frames: constructing meaning through action". En Aldon D. Morris; Carol MucClurg Mueller (eds.). *Frontiers in social movements theory*. New Haven: Yale University Press, 174-202.
- TILLY, CHARLES 1978. *From Mobilization to Revolution*. Chicago: McGraw-Hill Humanities.

TOJO, LILIANA. 2002. "O caso Maria da Penha: um marco na luta contra a violência de gênero nas Américas". En D.D.Dora (Ed.) *Direito e mudança social*. Rio de Janeiro: Renovar, Fundação Ford, 201-239.

DOCUMENTOS CITADOS

- ADVOCACI, AGENDE, IPÊ/CLADEM/Brasil, CEPIA, CFEMEA, THEMIS *et al.* *Anteprojeto de Lei: cria mecanismos para coibir a violência contra a mulher no âmbito das relações domésticas e familiares, implementando a Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher e regulamenta parcialmente o § 8º do artigo 226 da Constituição Federal*. [en línea] Brasília, 04 de mar.2004 <<http://www.cfemea.org.br/violencia/noticias/detalhes.asp?IDNoticia=2>>
- ADVOCACI; IPAS. *Violência sexual e direitos humanos: fortalecendo a rede e promovendo os direitos sexuais e reprodutivos de adolescentes*. [en línea] <<http://www.scribd.com/doc/6879953/Violencia-Sexual-e-Direitos-Humanos-Advocaci>>
- AGENDE. *Campanha 16 dias de Ativismo*. [en línea] < <http://www.campanha16dias.org.br/Ed2008/index.php>>
- Ley Nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Brasil. *Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências*. Brasília, DF, 1995.
- Ley Nº10.683, de 28 de maio de 2003. Brasil Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.
- Ley Nº11.340, de 07 de agosto de 2006. Brasil. *Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do art.226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências*. Brasília, DF, 2006.
- CEPIA, *Curso de Formação de Multiplicadores sobre Violência Doméstica e a Lei Maria da Penha*. [en línea] <<http://www.cepia.org.br/multiplicadores.htm>>
- CEPIA. *Saúde e Direitos Sexuais Reprodutivos* [en línea] <<http://www.cepia.org.br/programas.asp>>
- CFEMEA. *Mobilização por uma Lei Integral de Enfrentamento da Violência Doméstica contra as Mulheres*. [en línea] <<http://www.cfemea.org.br/violencia/noticias/detalhes.asp?IDNoticia=22>>
- CLADEM defende constitucionalidade da Lei Maria da Penha". *Mulheres de Olho* [en línea] <<http://www.mulheresdeolho.org.br/?p=547>>
- CRAIDE, SABRINA. 2008. "Entidades esperam que novo plano para mulheres amplie participação política". [en línea] *Agência Nacional*, 5 de mar. 2008. <<http://www.agencia-brasil.gov.br/noticias/2008/03/04/materia.2008-03-04.2659311431/view>>
- FREIRE, NILCÉIA; LIBARDONI, MARLENE. 2008. *A Campanha 16 Dias de Ativismo pede uma atitude para salvar a vida de muitas mulheres brasileiras*, [en línea] 19 dic. 2008. <<http://www.campanha16dias.org.br/Ed2008/index.php>>
- "Lobby do batom faz vigília por direitos". *Correio Braziliense*, [en línea] Brasília, 21 de jul. 1988. <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/120421/1/1988_18%20a%2025%20de%20Julho_072c.pdf>
- MASSULA, LETÍCIA; LIBERDONI, ALICE (orgs.).2006. *Mulheres e Violência*. Brasília: AGENDE.

- MEDRADO, BENEDITO; PEDROSA, CLÁUDIO. 2006. *Pelo fim da violência contra as mulheres, um compromisso também dos homens*, Brasília: AGENDE..
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, *Agência de Notícias*, ago.2006-jan.2009 [en línea] <<http://www.mj.gov.br/main.asp?Team={D561D16C-0D52-4DDA-BEF1-1FCD4B6B1388}>>
- OBSERVE – Observatório Lei Maria da Penha. *Quem somos*. [en línea] <http://www.observe.ufba.br/quem_somos>
- OBSERVE – Observatório Lei Maria da Penha. *Pelo cumprimento da Lei Maria da Penha* [en línea] 05 de set.2008 < <http://www.observe.ufba.br/noticias/exibir/4>>
- OBSERVE – Observatório da Lei Maria da Penha. *STJ decide mais uma vez pela aplicação da Lei Maria da Penha*, 03 de oct. 2008 [en línea] <<http://www.observe.ufba.br/noticias/exibir/19>>
- PIOVESAN, FLÁVIA; PIMENTEL, SILVIA (coord.). ADVOCACI; AGENDE; CEPIA; CFÊMEA; CLADEM; GELEDES; NEV; THEMIS. 2002. *Relatório Nacional Brasileiro: Relativo aos anos de 1985, 1989, 1993, 1997 e 2001, nos termos do artigo 18 da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher*. Brasília, MRE/ MJ/ SEDIM.
- SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES. *Lei Maria da Penha completa um ano de vigência*, [en línea] 21 de set.2007 <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/noticias/ultimas_noticias/not_um_ano_vigencia_lei/>
- RODRIGUES, ALMIRA. 1999. *Advocacy: uma ação política de novo tipo*. [en línea] <<http://www.cfemea.org.br/temasedados/detalhes.asp?IDTemasDados=32>>