



Año 2016- Bicentenario de la Declaración de la
Independencia Nacional

Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

Ref.: "Country visit to Argentina"

A la Sra. Dubravka Šimonovic

Relatora Especial sobre la Violencia

Contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias

S / D

Tengo el agrado de dirigirme a la Sra. Relatora en mi carácter de titular del Ministerio Público de la Defensa de la Nación Argentina, a fin de efectuar distintos aportes del organismo, a modo de insumo para la visita que entre los días 14 y 21 de noviembre realizará a nuestro país.

Cabe indicar que estos aportes se estructuran sobre la base de aquellos que fueron presentados recientemente por este organismo al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas¹ y al Comité CEDAW², en el marco de los respectivos procesos de examen de los informes presentados por el Estado argentino. En esta oportunidad, los extiendo a la distinguida *Relatora Especial* a su cargo.

I. Sobre el Ministerio Público de la Defensa

En los términos de la Ley N° 27.149, el Ministerio Público de la Defensa de la Nación es una institución que garantiza el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral, y que promueve toda medida tendiente a la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, en especial de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad. Para ello, el Ministerio Público de la Defensa distribuye sus competencias a través de defensorías públicas, comisiones y programas especializados.

Sobre la base de la experiencia de estas áreas, y en particular de aquella que corresponde a la Comisión sobre Temáticas de Género de este Ministerio, a continuación se repasan distintos ejes temáticos que pueden resultar útiles para la visita programada. En ellos, se aporta información sobre el trabajo del organismo y los obstáculos existentes para garantizar el derecho a una vida libre de violencias en el país.

II. Violencia contra las mujeres

II.1. Servicios de asistencia y patrocinio jurídico a víctimas de violencia

STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

¹ Véase Informe Alternativo del Ministerio Público de la Defensa al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fCSS%2fARG%2f24146&Lang=en

² Véase Informe Alternativo del Ministerio Público de la Defensa al Comité CEDAW, en:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fFN%2fARG%2f25369&Lang=en

USO OFICIAL

Dentro de la estructura del Ministerio Público de la Defensa, la Comisión sobre Temáticas de Género tiene como función central favorecer el acceso a la justicia y las estrategias de defensa de las mujeres y personas LGBTI víctimas de discriminación y de violencia de género³.

Bajo la órbita de la Comisión funcionan servicios de asistencia y patrocinio jurídico gratuito a víctimas de violencia de género exclusivamente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, algunos de ellos en convenio con otros organismos públicos nacionales (Ministerio de Desarrollo Social, Consejo Nacional de las Mujeres, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Oficina de Violencia Doméstica, dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación)⁴. Desde su apertura en 2009 hasta la fecha, estos servicios evacuaron más de 15.000 consultas y patrocinaron más de 3.400 causas judiciales. Pese a que sus competencias son amplias y permiten la asistencia legal frente a diversos tipos y modalidades de violencia, la mayoría de los casos tramitados se vinculan con situaciones de violencia en el ámbito intrafamiliar, sufrida por mujeres de parte de parejas y ex parejas.

Hasta el momento, estos servicios constituyen una de las experiencias especializadas de mayor alcance en el país, aun cuando su ámbito de actuación –por cuestiones vinculadas al régimen federal argentino- se acota a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

II.2. Investigaciones sobre acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia

A su vez, dentro de este Ministerio se desarrollan investigaciones para evaluar el tratamiento judicial de los casos de violencia de género contra las mujeres, cuyos hallazgos se vinculan directamente con el trabajo de la *Relatoría Especial sobre la Violencia contra las Mujeres, sus Causas y Consecuencias*. En especial, porque estos informes ponen atención en la distancia que existe entre las normas y las prácticas, aspecto que constituye uno de los ejes que estructuran la visita de la *Relatoría* a nuestro país.

II.2.1. Por un lado, en el informe “Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en sus relaciones interpersonales” (2015)⁵, realizado por la Comisión sobre Temáticas de Género del Ministerio Público de la Defensa, se analizaron los aportes de la Ley N° 26.485, junto con las deudas, desafíos y dimensiones críticas que se detectan para su adecuado cumplimiento. Este informe, centrado en la prevención de la violencia en las relaciones interpersonales y en la protección de las víctimas, intenta poner en perspectiva los avances que se han logrado a nivel local, pero también señalar los déficits que aún persisten y sugerir una serie de recomendaciones orientadas a superarlos.

En materia de políticas públicas, el referido informe alertó sobre la falta de registros y de información estadística oficial sobre la violencia contra las mujeres en el país; sobre la carencia de recursos y políticas de *autovalimiento* para las denunciantes; sobre la insuficiencia de los servicios de patrocinio jurídico gratuito existentes y sobre las falencias que registran los dispositivos de protección que se utilizan. También allí se advirtió sobre la inexistencia del “Plan

³ Más información sobre la Comisión sobre Temáticas de Género del Ministerio Público de la Defensa puede verse en: <http://www.mpd.gov.ar/index.php/programas-y-comisiones/55-comision-sobre-tematicas-de-genero>

⁴ Para detalles, véase: <http://www.mpd.gov.ar/index.php/programas-y-comisiones/55-comision-sobre-tematicas-de-genero>

⁵ Disponible en: <http://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/biblioteca/Informe%20G%C3%A9nero%202015%20con%20tapa%20e%20isbn.pdf>



Año 2016- Bicentenario de la Declaración de la
Independencia Nacional

Ministerio Público de la Defensa Defensoría General de la Nación

Nacional" que la ley contempla, que fue finalmente lanzado en julio de 2016 y, por su breve período de vigencia, aún no se registran datos de su ejecución.

Con respecto a las prácticas judiciales, el informe alertó sobre la escasa aplicación de la Ley N° 26.485 en los procesos de violencia para obtener medidas de protección en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; sobre la persistencia de abordajes estandarizados, que no evalúan correctamente las particularidades de cada situación; sobre la convocatoria a audiencias a denunciantes y agresores que no impiden el encuentro entre ellos; sobre la falta de especialización de algunos equipos interdisciplinarios; sobre la ejecución ineficaz de las medidas de protección ordenadas; y sobre la ausencia de un monitoreo efectivo y de reproche en casos de incumplimientos.

Finalmente, en lo que se vincula con el marco estructural y legal, el informe llamó la atención sobre la inexistencia de un proceso de fondo en casos de violencia en las relaciones interpersonales, capaz de establecer medidas más estables y de determinar la responsabilidad por las agresiones; sobre la fragmentación del conflicto entre la justicia civil y penal, y la falta de especialidad en materia de género; y sobre la carencia de un enfoque *interseccional* que permita adoptar medidas que resulten útiles para un heterogéneo universo de mujeres en función de variables tales como la edad, la identidad de género, la orientación sexual, la localización geográfica, la etnia, etcétera.

II.2.2. Por otro lado, en el informe "*Femicidio y Debida Diligencia: estándares internacionales y prácticas locales (2015)*"⁶, realizado conjuntamente por la Comisión sobre Temáticas de Género del Ministerio Público de la Defensa y Amnistía Internacional Argentina, se sistematizaron los estándares de debida diligencia y se utilizaron como marco de evaluación de distintos casos judiciales de *femicidio* tramitados en el país en los últimos diez años, antes de la sanción de la ley N° 26.791⁷.

El estudio mostró que en ese período muchas muertes de mujeres estuvieron precedidas de fallas en el sistema preventivo, tales como la inacción a la hora de disponer medidas de protección urgentes para las víctimas; la tramitación fragmentada de antecedentes de violencia y su falta de reproche institucional; la utilización de mecanismos de conciliación entre víctimas y agresores; y la ineficacia en la ejecución y el monitoreo de las medidas de protección otorgadas. También encontró investigaciones deficitarias de hechos de *femicidio*, sea por el inicio tardío de las actuaciones, por la falta de exhaustividad en la recolección y en la valoración de las pruebas, por la presencia de estereotipos o por la minimización de la gravedad de los hechos. Finalmente, el informe estudió casos en los que se atenuaron los reproches sancionatorios a través de razonamientos estereotipados y discriminatorios, que trasladaron a las víctimas la responsabilidad por lo sucedido y restaron importancia a los hechos denunciados.

II.3. Defensa penal de mujeres víctimas de violencia

Dentro de la estructura del Ministerio Público de la Defensa, la Comisión sobre Temáticas de Género también coadyuva con toda la defensa pública en sus distintos fueros e

⁶ Disponible en:

<http://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/biblioteca/Libro%20femicidio%20Final%20con%20tapa%20e%20isbn.pdf>

⁷ El informe abarca casos previos a esta norma, que incluyó entre los agravantes del homicidio el cometido en una relación de pareja o ex pareja; por odio de género o a la orientación sexual, identidad de género o su expresión; o cuando es perpetrado por un hombre contra una mujer y mediar violencia de género.

USO OFICIAL

STELLA MARIE MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

instancias de actuación, con el objetivo de incorporar la perspectiva de género en las estrategias empleadas.

En lo que a este eje temático se refiere, cabe indicar que desde el Ministerio Público de la Defensa se ha intervenido en la defensa penal de mujeres víctimas de violencia que han actuado en legítima defensa, como respuesta a ataques que han sufrido por parte de sus parejas o ex parejas. También se ha intervenido en imputaciones realizadas a mujeres por los delitos que sus parejas o ex parejas han cometido sobre sus hijos/as, por considerar que omitieron prestar deberes de cuidado "propios de su condición de madres", incluso cuando ellas mismas también son o han sido víctimas de la violencia intrafamiliar. En distintos casos que han tomado estado público en el país, se vislumbra que muchas mujeres reciben un trato discriminatorio y basado en estereotipos de género en el sistema penal, que no contempla el contexto y la situación en la que se han cometido los hechos por los que se las juzga.

Asimismo, la falta de perspectiva de género y la presencia de estereotipos también pueden verse en casos en los que se imputan a las mujeres delitos que realizan bajo coerción de sus parejas, o delitos cometidos bajo coerción de estructuras de dominio masculino mediante abuso de su situación de vulnerabilidad, como aquellos vinculados con el tráfico y comercialización de drogas en baja escala, o con la trata y explotación de personas (véase punto III), entre otros.

II.4. Recomendaciones

Sobre la base de los puntos mencionados en este apartado, el Ministerio Público de la Defensa entiende que el Estado argentino debe implementar distintas medidas para salvaguardar los derechos en juego, aspectos que son propicios señalar nuevamente de cara a la visita de la *Relatoría* al país. Entre esas medidas, cabe destacar la necesidad de: (1) Contar con estadísticas oficiales, actualizadas e integrales respecto de la violencia contra las mujeres en sus distintas manifestaciones; (2) Implementar políticas públicas para brindar asistencia integral a las denunciantes y posibilidades reales de optar por una vida libre de violencias (proveer subsidios sociales, capacitación laboral, acceso a la vivienda y al crédito, alternativas para el cuidado de niños/as, así como también mecanismos de intervención interdisciplinaria con agresores); (3) Asignar los recursos necesarios para la implementación de servicios de patrocinio gratuito y especializado para víctimas de violencia de género en todo el país; (4) Contar con una estructura preventiva que incluya mecanismos idóneos de evaluación de riesgos sobre las víctimas y sus núcleos familiares; la adopción de medidas urgentes, adecuadas y efectivas para hacer cesar o evitar nuevas agresiones, así como su revisión periódica y el monitoreo constante; la investigación y sanción de las infracciones a las órdenes de protección; y la capacitación de todo el aparato estatal, incluidos policías, fiscales, peritos, jueces y auxiliares de la justicia; (5) Asegurar el abordaje integral de las denuncias, por ejemplo a través de tribunales especializados que entiendan en reclamos tanto de índole civil como penal; (6) Investigar los sucesos de violencia de género de manera inmediata y exhaustiva, con un enfoque de género y libre de estereotipos, por personal debidamente capacitado, con protocolos específicos y con recursos técnicos suficientes; (7) Incluir en el Código Penal un supuesto privilegiado de legítima defensa para aquellas mujeres que respondieron a los ataques a modo de defensa personal; (8) Asegurar la inclusión de causales legales que explícitamente justifiquen o exculpen la conducta de mujeres que hayan cometido delitos bajo coerción de sus parejas o en el marco de estructuras de dominio masculino.



Año 2016- Bicentenario de la Declaración de la
Independencia Nacional

Ministerio Público de la Defensa *Defensoría General de la Nación*

III. Trata de mujeres y explotación de la prostitución

III.1. Asistencia jurídica a víctimas del delito de trata de personas

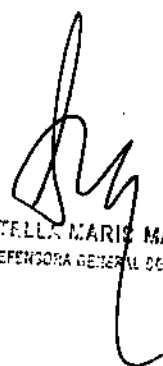
Dentro de la estructura del Ministerio Público de la Defensa, en el año 2014 se puso en funcionamiento el *Programa de Asesoramiento y Patrocinio para las Víctimas del Delito de Trata de Personas*. Entre sus propósitos, se destacan el de centralizar y sistematizar todo requerimiento para prestar asesoramiento y patrocinio a las víctimas y colaborar con las defensorías públicas intervinientes de todo el país; fortalecer los vínculos institucionales con los organismos que abordan cuestiones relacionadas con la temática; y brindar espacios de capacitación y reflexión. En el marco de las actuaciones del mencionado Programa, se han detectado falencias que pueden ser de interés de la *Relatoría* en el marco de su visita al país.

III.1.1. Por una parte, en el país existen dificultades en materia de políticas públicas para la prevención, detección e identificación de víctimas, su protección y su asistencia en todos los niveles. A modo de ejemplos, el Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, creado por la Ley N° 26.842, recién tuvo su primera reunión el 23 de junio de 2016, sin la integración de las ONG⁸. No se ha diseñado y menos aún implementado el Programa Nacional para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas. El Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas no cuenta con presupuesto ni estructura suficientes para su función; tampoco ha implementado el Plan de Acción Bianual conforme las exigencias de la Ley N° 26.842. El Ministerio de Seguridad de la Nación mostró un déficit en la carga de datos del Sistema Integrado de Información Criminal del Delito de Trata de Personas (SISTRATA), por lo que la herramienta comenzó a caer en desuso. El Ministerio de Desarrollo Social, en general, limita su atención a niñas, niños y adolescentes; y al retorno de las personas de otras nacionalidades a sus países de origen. La línea de denuncia gratuita 145 no cuenta con una difusión suficiente en todo el país, lo que genera baja utilización en algunas jurisdicciones.

III.1.2. La Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) señaló los déficits institucionales en materia de desapariciones y búsquedas de personas⁹. Asimismo, la investigación, el procesamiento y el enjuiciamiento de los perpetradores registran distintos problemas. Existen dilaciones en la recepción de denuncias, en las requisas domiciliarias y en la resolución de las contiendas de competencia entre los jueces federales y los jueces provinciales o nacionales de la Ciudad de Buenos Aires, dado que la trata de personas es un delito federal pero la explotación de la prostitución es un delito de jurisdicción ordinaria. Estas dilaciones se agravan en causas judiciales que involucran funcionarios públicos o personas con poder político o económico.

Adicionalmente, las condenas suelen recaer en los eslabones más débiles de la cadena de explotación e incluso en las propias víctimas. El promedio histórico muestra que aproximadamente el 40 % del total de personas condenadas por trata de personas son mujeres¹⁰. En muchos casos, esta penalización se basa en la incapacidad del Estado para identificar correctamente a las víctimas cuando son arrestadas e imputadas. Algunas víctimas pueden haber cometido delitos vinculados con su situación en relación con la trata o derivados de ésta, ya sea

USO OFICIAL


STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

⁸ Véase: http://www.comitecontralatrata.gob.ar/novedades/primer-reunion-del-consejo-federal_n320

⁹ Véase: <https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2016/04/Informe-Anual-2015.pdf>

¹⁰ Véase: <http://www.mpf.gob.ar/protex/files/2015/02/Informe-100-sentencias-final-v-7.pdf>

intencionalmente o debido al uso de la fuerza, el engaño o cualquier circunstancia de coerción. En contrapartida, es insignificante el número de condenas a los mayores responsables de las redes de trata y de explotación, a los funcionarios públicos involucrados, a los empresarios que explotan a sus empleados, a dueños de campos y sociedades explotadoras del sector agrario, textil y de las marcas involucradas con los beneficios de la explotación y la trata¹¹.

III.2. Recomendaciones

Sobre la base de los puntos mencionados en este apartado, el Ministerio Público de la Defensa entiende que el Estado argentino debe implementar distintas medidas para salvaguardar los derechos en juego, aspecto que es propicio señalar nuevamente de cara a la visita de la *Relatoría* al país. Entre esas medidas, cabe destacar la necesidad de: (1) Adoptar una política integral que cumpla con la debida diligencia para prevenir la trata, investigar y, en su caso, sancionar a los perpetradores, prestar asistencia y proteger a las víctimas, y garantizarles el derecho a un recurso efectivo y a las reparaciones, que deben incluir la restitución, la rehabilitación, la indemnización, la satisfacción y las garantías de no repetición; (2) Asignar recursos suficientes a las políticas, servicios y organismos que se ocupan de la lucha contra la trata, en especial a aquellos que deberían brindar protección y asistencia integral a las víctimas; (3) Adoptar las medidas legislativas o de otra índole, como medidas educativas, sociales y culturales, para desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, en especial de mujeres y niñas/os; (4) Abordar los procesos más amplios y sistémicos, las causas fundamentales que contribuyen a la trata de personas, y los factores sociales, económicos, culturales, políticos, entre otros subyacentes, que generan la vulnerabilidad en las víctimas y posibles víctimas de trata; (5) Garantizar el patrocinio jurídico gratuito en todas las instancias, el acceso a la justicia y a las vías judiciales para una reparación integral a las víctimas de trata y explotación, así como la protección y asistencia cuando participan como testigos en procesos relacionados con la trata de personas antes, durante y después del juicio; (6) Adoptar una actitud proactiva en materia de decomisos, reglamentar la legislación en lo referido a bienes decomisados y establecer un fondo de indemnización directa para las víctimas; (7) Garantizar el respeto pleno del principio de exención de responsabilidad penal, según el cual las víctimas de la trata de personas no deben ser detenidas, acusadas o enjuiciadas por actividades relacionadas con dicha situación.

IV. Criminalización del aborto. Obstáculos de acceso al aborto no punible

(ANP)

En nuestro país, la evidencia disponible indica que la criminalización del aborto contemplada en el Código Penal argentino no lo disuade¹² y, en cambio, provoca serios daños en la seguridad, la salud y la vida de las mujeres que acuden a prácticas clandestinas¹³. Sin embargo, ninguno de los proyectos legislativos para despenalizar o legalizar el aborto que se presentan de

¹¹ Véase: <https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2016/04/Informe-Anual-2015.pdf>

¹² Se estima que se realizan alrededor de 450.000 abortos al año en el país. Véase Pantelides y Mario, "Estimación de la magnitud del aborto inducido en la Argentina", Notas de Población N° 87, CEPAL, Santiago de Chile, 2009, pp. 95-120.

¹³ Véase la presentación del Ministerio Público de la Defensa en el marco de las discusiones preliminares de la Observación General N° 36 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, 8/6/2015. Disponible en: <http://www.mpd.gov.ar/pdf/Aportes%20MPD%20OG%20N%C2%BA%2036.pdf>



Año 2016- Bicentenario de la Declaración de la
Independencia Nacional

Ministerio Público de la Defensa *Defensoría General de la Nación*

manera ininterrumpida desde el retorno a la democracia en el año 1983 fue sometido a discusión, ni asumido como propio por el Poder Ejecutivo Nacional en esos años ni en la actualidad. Incluso, se estima que una iniciativa del año 2006 para dictar un nuevo Código Penal fracasó, en parte, por incluir normas más permisivas en materia de aborto. Este panorama negativo se complementa a su vez con las barreras que persisten para el acceso oportuno y seguro a los abortos no punibles (ANP) contemplados desde 1921 en el país para aquellos embarazos en los que peligra la vida o la salud de las mujeres y para aquellos que son producto de violencia sexual.

IV.1. Obstáculos de acceso al Aborto No Punible (ANP)

Cabe indicar que persiste en el país un muy irregular cumplimiento de la sentencia recaída en la causa "F.A.L. s/medida autosatisfactiva" de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), luego ratificada en la causa "Pro Familia Asociación Civil c/ GBCA" del mismo año, sentencias a través de las cuales el máximo tribunal intentó hacer operativos los ANP. De momento, no todas las jurisdicciones dictaron protocolos hospitalarios para garantizar el acceso a los supuestos legales de aborto, y muchas de las que lo hicieron, incluyeron restricciones contrarias a los lineamientos ordenados por la CSJN¹⁴. Asimismo, distintos informes dan cuenta de dificultades para acceder a los ANP en el sistema público de salud, entre ellas: la objeción de conciencia de los profesionales; la judicialización de casos particulares; la presentación de demandas colectivas para atacar la vigencia de los protocolos de actuación; las presiones de grupos conservadores; y la falta de implementación de servicios de atención y de difusión de información¹⁵. Frente a los incumplimientos, organizaciones de la sociedad civil y el Ministerio Público de la Defensa solicitaron una audiencia de seguimiento a la CSJN de los estándares fijados que, sin embargo, fue denegada en 2014¹⁶. Asimismo, el panorama descrito ha sido objeto de una persistente preocupación por parte de todos los organismos internacionales de protección de derechos humanos que han abordado el tema en sus Observaciones Finales sobre Argentina.

IV.2. Criminalización

La criminalización general del aborto junto con los obstáculos para acceder a aquellos supuestos legales, genera que las mujeres muchas veces sean denunciadas por los profesionales que las atienden, en violación al secreto médico, lo que desalienta la búsqueda de atención sanitaria y genera severos riesgos para su seguridad, salud y vida. En tiempos recientes han tomado estado público casos a nivel país que sirven como ejemplo. En el año 2012 una mujer llegó a un centro de salud público de la provincia de Tucumán con un aborto en curso y fue denunciada por dos médicas que la atendieron. Las profesionales de la salud la sometieron a un interrogatorio, le practicaron un legrado sin anestesia y permitieron que agentes policiales le tomaran declaración mientras permanecía internada en el hospital¹⁷. A su vez, en el año 2013 una mujer se acercó a un hospital público de la Ciudad de Buenos Aires por un aborto en curso, fue denunciada

USO OFICIAL


STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

¹⁴ Véase Asociación por los Derechos Civiles, *Acceso al aborto no punible en Argentina: Estado de situación*. Marzo de 2015. En: <http://www.adc.org.ar/publicaciones/download-info/aborto-no-punible-estado-de-situacion-marzo-2015/>

¹⁵ Ibid.

¹⁶ CSJN, *Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y otros s/ solicitan audiencia pública en los autos 'F.A.L. s/ medida autosatisfactiva, expediente F-259/2010-REX2'*, rta. 6/3/2014.

¹⁷ Para información adicional sobre el caso, véase: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-200919-2012-08-13.html>

por las médicas que la atendieron y detenida en una Comisaría –por disposición de un funcionario judicial– a pocas horas de la intervención sanitaria y cuando todavía presentaba pérdidas¹⁸.

En otro orden, también se verifican casos que presentan problemas con la calificación jurídica de los hechos, que redundan en una mayor exposición de las mujeres al poder penal. La criminalización de casos de aborto (sean provocados o espontáneos) en ocasiones deriva en figuras muy gravosas, como el homicidio calificado por el vínculo e incluso por alevosía. Desde la derogación de la figura de infanticidio en 1994, la circunstancia de que haya respirado o no el producto del embarazo, determina que la misma conducta sea calificada como aborto (penalizado con prisión de uno a cuatro años) o como homicidio calificado por el vínculo (penalizado con prisión perpetua). Las previsiones penales y –en ocasiones– la interpretación mecánica que han hecho los tribunales de esas normas, dan lugar al inicio de procesos y a penas desproporcionadas, incluso cuando no está probado que las mujeres sabían que se había producido el nacimiento de un ser vivo, y no un aborto.

En este sentido, a modo de ejemplo en marzo de 2014 una mujer fue a buscar atención sanitaria a un hospital público de Tucumán por sufrir cólicos renales y diarrea, solicitó ir al baño y al regresar con manchas de sangre y pérdidas fue atendida en ginecología. Ante el hallazgo de un feto de 950 gramos sin vida en un sanitario, fue denunciada por el personal médico y acusada por homicidio calificado. Aunque la mujer siempre negó el embarazo y el parto, y profesionales de la salud mental declararon que podía haber experimentado un estado de psicosis puerperal, fue condenada a 8 años de prisión por homicidio agravado con circunstancias extraordinarias de atenuación¹⁹. Luego de estar más de dos años privada de libertad, fue excarcelada en agosto de 2016 mientras todavía se sustancia la revisión de su condena.

Por último, también se encuentran casos de persecución penal que alcanzan a profesionales de la salud. Así, en la Ciudad de Buenos Aires tuvo lugar una investigación que incluyó a las médicas de un centro de atención primaria de la salud que realizaron una indicación de aborto no punible en un caso de violencia de género, que finalmente derivó en el sobreseimiento de las imputadas²⁰.

IV.3. Recomendaciones

Sobre la base de los puntos mencionados en este apartado, el Ministerio Público de la Defensa entiende que el Estado argentino debe implementar distintas medidas para salvaguardar los derechos en juego, aspecto que es propicio señalar nuevamente de cara a la visita de la *Relatoría* al país. Entre esas medidas, cabe destacar la necesidad de: (1)- Modificar el marco normativo y despenalizar el aborto en todos los casos; (2)- Implementar de inmediato medidas para eliminar las barreras normativas, institucionales y actitudinales que obstaculizan el acceso efectivo al aborto no punible (ANP) en forma rápida, segura y accesible; (3)- Garantizar que las mujeres que acuden a centros públicos de salud por complicaciones post aborto no sean denunciadas por los profesionales que las atienden, e investigar y sancionar las posibles responsabilidades civiles, penales y administrativas de quienes incumplan esta obligación; (4)- Revisar las prácticas judiciales

¹⁸ Para información adicional sobre el caso, véase: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1233328-2013-11-11.html>

¹⁹ El caso se hizo público a través del nombre de fantasía “Belén”. Fue objeto de preocupación por el Comité de la ONU para los Derechos Humanos en sus últimas Observaciones Finales para Argentina (CCPR/C/ARG/CO/5, párrs. 11-12).

²⁰ Véase Juzgado Nacional en lo Criminal de Instrucción N° 16, CCC 28580/2015, 28/06/2016.



Año 2016- Bicentenario de la Declaración de la
Independencia Nacional

Ministerio Público de la Defensa *Defensoría General de la Nación*

y la legislación que criminaliza –sin ninguna figura intermedia– el delito de aborto y el homicidio calificado por el vínculo, en tanto la derogación del tipo penal de infanticidio dio lugar a una calificación de conductas similares mucho más gravosa y desproporcionada.

V. Mujeres privadas de libertad

Desde este Ministerio se realizan distintas intervenciones vinculadas con la protección de las mujeres privadas de libertad, a través de áreas especializadas del organismo tales como la Comisión de Cárceles, la Comisión sobre Temáticas de Género, el Programa contra la Violencia Institucional y el Programa para la Asistencia Jurídica a Personas Privadas de Libertad. También se realizan estas intervenciones desde las diferentes Defensorías Públicas Oficiales. Si bien son muchos los aspectos que podrían resaltarse, a continuación se mencionan sólo algunos de los ejes mayormente vinculados con la agenda de visita de la *Relatoria* a su cargo.

V.1. Medidas alternativas a la privación de la libertad

En primer término, desde el organismo se impulsa el cumplimiento de las "Reglas de Bangkok" y se llama a satisfacer la disposición de utilizar medidas alternativas a la privación de la libertad en el caso de las mujeres. Desde la experiencia cotidiana, estas Reglas son subutilizadas por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Algo similar cabe afirmar respecto de las "Reglas de Mandela", cuya aplicación también se impulsa para el caso de las mujeres que se encuentran en contextos de encierro.

V.2. Acceso al arresto domiciliario

Por otra parte, el organismo también impulsa la aplicación de medidas morigeradas de detención, como ser el arresto domiciliario. Si bien la Ley N° 26.472 prevé este instituto para mujeres embarazadas o con hijos menores de cinco años o personas con discapacidad a su cargo, la investigación *Maternidad y Punción* (2015)²¹, realizada por la Comisión sobre Temáticas de Género del Ministerio Público de la Defensa, relevó distintas limitaciones para la implementación de la norma.

Por un lado detectó una interpretación restrictiva de sus alcances, la exigencia de condiciones no previstas en ella y la valoración judicial estereotipada de las solicitudes. Además, encontró que la propia situación de vulnerabilidad de esas mujeres en materia de acceso a derechos económicos, sociales y culturales, suele utilizarse para negar la detención domiciliaria, con base en argumentaciones clasistas. Así, es habitual que se rechacen los pedidos por la inexistencia de un domicilio en el que cumplir el arresto domiciliario; por la falta de recursos económicos para hacer frente a las necesidades de subsistencia de la solicitante y de sus hijos; por las condiciones de habitabilidad de los domicilios (aspectos edilicios, dimensiones, etc.) o por su localización geográfica ("zonas o barrios de emergencia", o considerados "peligrosos"). Finalmente, la investigación identificó numerosos problemas vinculados con las condiciones de ejecución de aquellas medidas de arresto domiciliario otorgadas, entre las que se destacan la ineficacia estatal para garantizar el

USO OFICIAL


STELLA MARIS MARTINEZ
DEFENSORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

²¹ Disponible en:

<http://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/biblioteca/Libro%20Genero%20Arresto%20con%20tapa%20e%20isbn.pdf>

acceso a derechos como la salud, el trabajo y la educación, incluso de manera elemental y comparable con la que tenían en la prisión.

V.3. Condiciones de detención

El Ministerio Público de la Defensa también trabaja para abordar distintas dimensiones problemáticas del encierro carcelario, que agravan las condiciones de detención de las mujeres. En primer lugar, la estructura penitenciaria es hostil a las necesidades propias del género y entorpece el desempeño de los roles de cuidado y el mantenimiento de los lazos familiares. Es escasa la cantidad de centros de detención para mujeres y su distribución geográfica es irregular, lo que genera que muchas de ellas estén a cientos de kilómetros de sus afectos. Asimismo, existen dificultades para acceder a estándares mínimos de salud, y al abordaje de ciertas problemáticas que las mujeres presentan de forma prevalente. A modo de ejemplos, resultan preocupantes las dificultades para la atención integral de mujeres embarazadas, el acceso a exámenes ginecológicos o a estudios dirigidos a detectar cáncer de mama, así como la falta de políticas para la asistencia integral orientada a mujeres con historiales de abuso y violencia en los términos de la Ley N° 26.485 (art. 9 inc. u). En materia de acceso a trabajo, capacitación laboral y educación, la oferta es muy limitada, además de estar planificada conforme a roles estereotipados de género.

En términos más específicos, el Ministerio Público de la Defensa ve con preocupación el *"Reglamento General de Registro e Inspección"* sancionado por la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal (Res. DNN 1889, BPN n° 589, 13/11/2015), en tanto permite los desnudos a detenidos/as y la exigencia de posiciones de "sentadilla", apartándose de los requisitos previstos por los estándares internacionales de derechos humanos. Lo mismo respecto de la aplicación del *"Reglamento de alojamiento de menores de edad junto a sus madres detenidas en establecimientos dependientes del Servicio Penitenciario Federal"* –RAM– (Res. 1074, BPN n° 6, 28/05/1997), en tanto impone requisitos no previstos por la ley nacional de ejecución de la pena N° 24.660 para habilitar el ingreso y permanencia de niños menores de cuatro años con sus madres detenidas. El Ministerio Público de la Defensa tomó conocimiento de que en la Unidad 31 del Servicio Penitenciario Federal se realizaron externaciones forzadas de niños/as sin un debido proceso que garantice a la madre detenida y al niño/a su derecho a ser oídos.

Finalmente, el organismo también ha tomado conocimiento de graves casos de violencia obstétrica en la Unidad 31 del Servicio Penitenciario Federal durante el año 2015. En uno de esos casos, una mujer embarazada tenía programada una cesárea por ser portadora de VIH, madre múltipara y con envejecimiento de placenta. Sin embargo, el trabajo de parto comenzó antes de la fecha programada, no tuvo control sanitario, fue trasladada de forma tardía en ambulancia sin personal sanitario al hospital extramuros, y terminó dando a luz en el pasillo del centro de salud. La beba permaneció internada en neonatología durante un mes, sin el acompañamiento de su madre. En otro caso, una mujer con un embarazo de riesgo tampoco recibió atención médica adecuada. Tras pedidos reiterados, la mujer fue trasladada al Hospital Eumekian, donde fue revisada y se le indicó que regrese al penal. Una vez allí volvió a pedir atención hospitalaria porque tenía contracciones y fuertes dolores, pero le indicaron que ya había sido trasladada al centro de salud ese mismo día. La mujer tuvo un parto prematuro, sola en el pabellón y sin ninguna asistencia médica. El bebé estuvo internado un mes y luego falleció. Por último, otro de los casos involucra el descuido en la atención médica de una mujer que cursaba el cuarto mes de embarazo. Pese a que se quejó de fuertes dolores durante días, de haber tenido pérdidas y de haberse constatado en una



Año 2016- Bicentenario de la Declaración de la
Independencia Nacional

Ministerio Público de la Defensa *Defensoría General de la Nación*

ecografía que le realizaron en la Unidad la presencia de latidos débiles, la mujer fue devuelta a su celda, donde tuvo una nueva pérdida y expulsó el feto. La mujer había sido revisada en el Hospital Eurnekian, donde también indicaron que debía volver al penal.

VI.4. La situación de las mujeres trans privadas de libertad

En adición a lo señalado, en tiempos recientes se intensificó el trabajo del Ministerio Público de la Defensa en el monitoreo de las condiciones de detención de las personas LGTB en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal, en particular de las mujeres trans. Entre otras acciones, el organismo interpuso un hábeas corpus colectivo a través de su Comisión sobre Temáticas de Género, su Comisión de Cárceles y su Programa contra la Violencia Institucional, donde se cuestionaron las requisas y revisiones médicas vejatorias sufridas por el colectivo trans en las unidades 28 y 29 del Servicio Penitenciario Federal. La acción tuvo acogida favorable y dio pie a la elaboración de una "Guía" que detalla la forma en que deben realizarse esas prácticas para asegurar un trato digno y respetuoso. La Guía fue elaborada en forma conjunta por el Ministerio Público de la Defensa, el Servicio Penitenciario Federal y otras instituciones, y su proceso de ejecución es actualmente monitoreado por este organismo²². Sin embargo, la Guía aplica únicamente al ámbito federal y no se conocen instrumentos similares en los sistemas penitenciarios provinciales. Por otra parte, incluso dentro del ámbito federal la Guía sólo se aplica en las unidades que dependen del Servicio Central de Alcaldías del Servicio Penitenciario Federal, y no en el Complejo Penitenciario Federal IV que es donde actualmente se aloja a las personas trans privadas de libertad.

Asimismo, otro punto de preocupación actual del Ministerio Público de la Defensa se vincula con los cambios del Servicio Penitenciario Federal en sus políticas de alojamiento de la población trans. En este sentido, inquieta en especial el incumplimiento de su derecho a ser consultadas de manera previa respecto de cuál es la mejor opción de alojamiento disponible, a fin de respetar su identidad de género y su integridad, tema que ha sido abordado por el organismo en el marco de casos particulares.

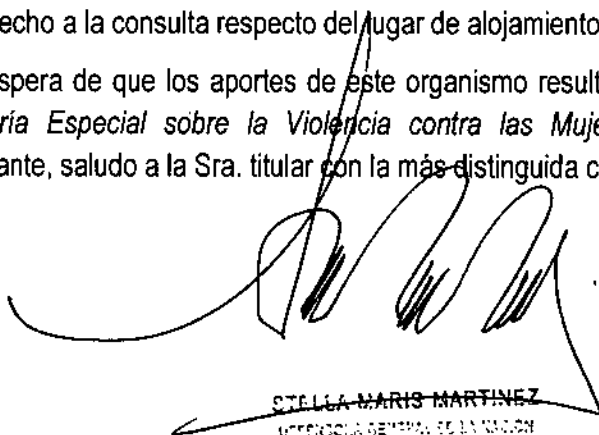
VI.5. Recomendaciones

Sobre la base de los puntos mencionados en este apartado, el Ministerio Público de la Defensa entiende que el Estado argentino debe implementar distintas medidas para salvaguardar los derechos en juego, aspecto que es propicio señalar nuevamente de cara a la visita de la *Relatoría* al país. Entre esas medidas, cabe destacar la necesidad de: (1) Aplicar las "Reglas de Bangkok" de las Naciones Unidas y garantizar el uso de alternativas a la privación de la libertad en el caso de las mujeres; (2) Aplicar las "Reglas de Mandela" para aquellas que transitan el encierro carcelario; (3) Eliminar las interpretaciones restrictivas y los obstáculos estructurales que impiden el acceso al arresto domiciliario a mujeres embarazadas o con hijos/as o personas con discapacidad a su cargo; y garantizar a las que acceden al arresto domiciliario la satisfacción de sus necesidades y las de las personas que dependen de su cuidado; (4) Garantizar los derechos humanos básicos de las mujeres en el encierro carcelario (en particular, implementar condiciones estructurales que

²² Para más información, véase: <http://www.mpd.gov.ar/index.php/programas-y-comisiones/55-comision-sobre-tematicas-de-genero/2410-se-homologo-guia-para-regular-las-requisas-a-personas-trans>

faciliten el contacto con sus afectos; asegurar el acceso a estándares mínimos en materia de salud y asistencia integral frente a los historiales de victimización que suelen registrar; prever servicios de tocoginecología las 24 hs. en establecimientos que alojan a embarazadas; ampliar la oferta de trabajo, capacitación laboral y educación, y planificarla de forma no estereotipada); (5) Derogar el RAM y evitar las externaciones forzadas de niños/as en violación al debido proceso; (6) Eliminar, investigar y sancionar las prácticas violentas, tales como las requisas vejatorias y la violencia obstétrica en el ámbito carcelario; (7) Implementar regulaciones, capacitaciones e infraestructura para eliminar prácticas violentas y discriminatorias por razones de identidad de género u orientación sexual, y garantizar el derecho a la consulta respecto del lugar de alojamiento.

A la espera de que los aportes de este organismo resulten útiles para el alto cometido que la *Relatoría Especial sobre la Violencia contra las Mujeres, sus Causas y Consecuencias* lleva adelante, saludo a la Sra. titular con la más distinguida consideración.



STELLA MARIS MARTINEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACION