



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

ACCESO A LA JUSTICIA DE VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN ARGENTINA
APORTES DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA DE ARGENTINA
ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Buenos Aires, Argentina, 13 de julio de 2017

En los términos de la ley N° 27.149, el Ministerio Público de la Defensa de la Nación (MPD) 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 MPD distribuye sus competencias a través de defensorías públicas, comisiones y programas especializados.

A fin de asegurar el acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género, la Defensoría General de la Nación (DGN), como máxima autoridad del MPD, ha implementado diversas medidas destinadas a incluir el enfoque de género al trabajo del organismo, en general, y, en especial, a mejorar las condiciones de acceso a la justicia de las víctimas de violencia de género. De este modo, aspira a dar cumplimiento a los compromisos internacionales y nacionales asumidos por el Estado nacional (en particular con los previstos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, y en la ley N° 26.485).

Una de las principales acciones orientadas a los objetivos descriptos ha sido la creación de una oficina especializada en la materia: la Comisión sobre Temáticas de Género, que fue instalada en agosto del año 2007 (Resolución DGN N° 1157/2007). De esta manera, el MPD se convirtió en el primer organismo vinculado al servicio de administración de justicia que implementó un área de este tipo. No obstante, el compromiso del organismo para transversalizar la perspectiva de género no se restringe a una comisión determinada, sino que forma parte de la agenda institucional e involucra a diversas áreas (como la Secretaría General de Política Institucional, la Secretaría General de Jurisprudencia y Capacitación, el Programa para la Asistencia y Patrocinio para Víctimas de Delitos; el Programa de Asesoramiento y Patrocinio para las Víctimas del Delito de Trata de Personas; el Programa contra la Violencia Institucional, entre muchos otros sectores).

El propósito explícito del MPD de incluir un enfoque de género, tanto en lo que se refiere al interior de la institución como en los servicios que brindan a las y los justiciables, busca generar una interacción en dos planos que se retroalimentan: en el abordaje de los casos particulares, y en el abordaje de los problemas estructurales del acceso a la justicia de esos casos. De este modo, en la atención de los casos individuales, aspira a asegurar a cada persona (entre ellas, las víctimas de violencia de género) el acceso a la justicia sin discriminación y la mejor defensa de sus derechos. Y, por otra parte, al intervenir en un plano más general, apuesta a lograr cambios estructurales y perdurables que aseguren la vigencia de los derechos humanos. Contar con una mirada general del problema permite generar mejores estrategias de intervención en los casos particulares; y la experiencia que se adquiere con los casos particulares, facilita una lectura atenta y siempre dinámica del tratamiento que

ofrece el sistema de administración de justicia a estos casos, que apunta y actualiza cuáles las necesidades estructurales en la materia.

Desde la experiencia adquirida por el organismo en el abordaje de los casos de violencia de género por parte del sistema de administración de justicia, se traen a conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la siguiente información, teniendo en cuenta el interés que la CIDH ha mostrado con el problema, sus invaluable aportes en la lucha contra la violencia de género, y el reciente reconocimiento de la urgencia de la situación en Argentina.

PRINCIPALES ACCIONES LLEVADAS ADELANTE POR EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA PARA AMPLIAR Y MEJORAR EL ACCESO A LA JUSTICIA DE VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO

Capacitación

Con el objeto de hacer efectivo el mandato de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención Belém do Pará”) y de la ley N° 26.485, la Defensoría General de la Nación dispuso en el año 2009 la capacitación obligatoria para todos los integrantes del Ministerio Público de la Defensa en cuestiones de género (cf. Resolución DGN N° 534/09, que creó el curso “Las mujeres frente al derecho”). Desde entonces, se han capacitado alrededor de 1500 agentes del organismo.

Asimismo, la Secretaría General de Jurisprudencia y Capacitación y la Comisión sobre Temáticas de Género de la Defensoría General ofrecen distintos talleres y cursos vinculados con discriminación y violencia contra mujeres y el colectivo LGBTI, tanto a integrantes del organismo como a otras instituciones o al público en general. Así, entre otras cosas, se colaboró con la formación de agentes de la Policía Federal Argentina, de la línea 144, y, en general, de integrantes de los poderes judiciales y de los ministerios públicos fiscales y de la defensa pública de distintas jurisdicciones del país y de delegaciones de otros países.

Investigaciones y publicaciones

Desde sus orígenes, la Comisión sobre Temáticas de Género de la Defensoría General de la Nación ha verificado la necesidad de robustecer los conocimientos jurídicos acerca de las razones por las que las denuncias y los hechos de violencia de género que tienen a las mujeres y al colectivo de la diversidad sexual como víctimas no llegan a ser prevenidos, investigados y sancionados de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. Esta necesidad surge de la generalizada falta de formación en cuestiones de género de las y los operadores jurídicos, de la producción todavía escasa de investigaciones que evidencien los sesgos de género que mantiene el derecho, y de las dificultades encontradas para incluir un enfoque de género en las estrategias de defensa de los derechos de las mujeres y del colectivo LGBTI. Con estos objetivos, se vienen desarrollando investigaciones, estudios e informes destinados a dar cuenta de cómo la práctica y la teoría jurídica receptan (o no) las necesidades específicas de las víctimas de violencia de género y cuáles son las respuestas que les ofrece el sistema de administración de justicia. A continuación, se listan los trabajos que de modo individual o en forma conjunta con otras instituciones se han realizado desde la Comisión sobre Temáticas de Género:

→ [“Discriminación y género. Las formas de la violencia”](#) (2010). Es el resultado de las conferencias dictadas por especialistas en género en el marco del Encuentro Internacional sobre Violencia de Género, celebrado el año 2010 y organizado por este Ministerio Público de la Defensa¹. El objetivo del Encuentro fue reflexionar e intercambiar experiencias para comprender mejor la complejidad de la violencia contra las mujeres y así pensar en el diseño de herramientas idóneas para enfrentar el problema. De la mano de reconocidas expertas extranjeras y nacionales provenientes de

¹ En el marco del Programa de Cooperación “Apoyo a Diálogos sobre Políticas entre la Unión Europea y Argentina”, financiado por la Unión Europea, y con la colaboración de numerosos organismos.



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

los ámbitos académicos, políticos e institucionales, el libro recupera conocimientos invaluable sobre derechos humanos, discriminación, violencias, acceso a la justicia y protección de las víctimas, entre otros tópicos.

→ [“Discriminación de género en las decisiones judiciales. Justicia penal y violencia de género”²](#) (2010). El punto de partida de este trabajo es que el derecho ha sido diseñado e implementado de acuerdo a las perspectivas de los varones, y por esa razón estructural, normas, instituciones y prácticas jurídicas invisibilizan o ignoran las necesidades y experiencias de las mujeres. En razón de ello, cuando el sistema se enfrenta a los desafíos que le proponen las mujeres que son víctimas de violencias que recurren en busca de protección legal, muchas veces se produce su fracaso dado que no está preparado para procesar esa demanda de manera adecuada y la impunidad se vuelve la regla. Con este diagnóstico, la Comisión se propuso comprobar las prácticas de la jurisdicción penal en el tratamiento de los casos de violencia de género, teniendo como parámetro de comparación los estándares internacionales de derechos humanos en la materia.

→ [“Violencia de género. Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres”³](#) (2012). Esta publicación incluyó distintas líneas de acción para la incorporación de la perspectiva de género en los procesos judiciales que tiene a mujeres víctimas de violencia de género como protagonistas en situaciones y ámbitos muy variados. El trabajo incluye artículos de diversos autores y autoras que abordaron diferentes dimensiones del problema, con el propósito de facilitar estrategias de defensa con enfoque de género. Entre otros temas, el libro se ocupa del marco normativo internacional y local en materia de violencia de género; de los derechos de las víctimas de violencia en los procesos penales; de mujeres imputadas en causas penales por haberse defendido de las agresiones cometidas por su pareja; de mujeres que actuaron en contextos coactivos para transportar droga; del acceso al aborto no punible en casos de violación; del acceso a la vivienda de mujeres víctimas de violencia y de prácticas de violencia institucional respecto de mujeres extranjeras encarceladas.

→ [“Acceso a la Justicia para mujeres víctimas de violencia en sus relaciones interpersonales”](#) (2015). El documento pone el foco en las principales dificultades que encuentran las mujeres para obtener una protección efectiva por parte de la justicia con competencia en asuntos de familia de la CABA cuando denuncian violencia en sus relaciones interpersonales. El estudio advierte que, si bien la ley N° 26.485 fue un adelanto importante en el abordaje de la violencia contra las mujeres, no todas sus promesas lograron cumplirse. En tal sentido, repasa distintas dimensiones críticas y esboza sugerencias para superarlas. La primera dimensión crítica señala la falta de implementación de políticas públicas previstas en la ley y en el impacto que ello tiene para la presentación o el mantenimiento de las denuncias. La segunda dimensión crítica aborda la inobservancia y aplicación distorsionada de la ley en los procesos de violencia tramitados en la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires. Por último, la tercera parte está centrada en problemas estructurales que presenta el servicio de administración de justicia para atender casos de violencia de género. En cada caso, se incluyen sugerencias para superar esas barreras dirigidas a la administración general, la judicatura y al poder legislativo.

² Esta publicación se realizó en el marco del Programa de Cooperación “Apoyo a Diálogos sobre Políticas entre la Unión Europea y Argentina” –financiado por la Unión Europea-. Su segunda impresión fue posible gracias a la colaboración de la Embajada Británica en Buenos Aires mediante el Proyecto “Argentina: violencia de género & administración judicial”.

³ Este trabajo fue parte del Proyecto “Violencia de Género & Administración de Justicia” que implementó la Defensoría General de la Nación con el apoyo de la Embajada Británica en Argentina.

→ [“Femicidio y debida diligencia. Estándares internacionales y prácticas locales”](#) (2015). Junto con Amnistía Internacional Argentina, se desarrolló este estudio dirigido a evaluar cómo las prácticas judiciales relacionadas con la prevención, investigación, juzgamiento y sanción de las muertes violentas de mujeres por razones de género continúan alejadas de los mandatos convencionales y legales. La brecha entre lo que es y lo que debería ser se explica a partir de la interacción de prácticas discriminatorias, estereotipos y prejuicios de género, rígidos mandatos sociales y comportamientos esperados. Bajo este contexto y a la luz de los estándares internacionales sobre derechos humanos relacionados con la violencia hacia las mujeres, se examinan distintos casos judiciales de diferentes zonas del país y que abarcan un período de diez años. El análisis identificó distintas fallas en la prevención, investigación, sanción y reparación de estos hechos, que esconden mecanismos de minimización y justificación del fenómeno, descreimiento hacia las víctimas y sus familiares, y desconocimiento de cómo opera el círculo de la violencia machista.

Aportes a organismos internacionales de protección de derechos humanos y peticiones individuales

El trabajo del organismo incluye un enfoque de género y de derechos humanos. A efectos de contribuir con la labor de distintos mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, la Defensoría General de la Nación participó en distintas instancias y realizó aportes en numerosas oportunidades a fin de brindar información sobre el país en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia de género, entre otros temas.

En 2010, la Comisión sobre Temáticas de Género respondió a un cuestionario elaborado por la CIDH) en el que se plasmaron las decisiones judiciales emitidas por tribunales a nivel nacional en las que se aplicaron estándares, decisiones y recomendaciones del sistema interamericano de derechos humanos en materia de igualdad de género y no discriminación. Asimismo, en 2011 se respondió desde esta Comisión otro cuestionario elaborado por la CIDH, que dio cuenta de las formas de discriminación que limitan a las mujeres en el pleno ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales.

En 2015, la Defensora General de la Nación elaboró un documento en el que se sentaron criterios para interpretar los alcances del derecho a la vida desde un enfoque de género. El dictamen estaba dirigido al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el marco del proceso de discusión de cara a la Observación General N° 36⁴.

Durante el año 2016 se elaboraron dos documentos de aportes para el Comité CEDAW, uno de ellos dirigido al proceso de actualización de la Recomendación General CEDAW N° 19⁵ y otro dirigido al proceso de discusión de las Observaciones Finales para la República Argentina⁶. Además, se incluyó una sección específica sobre el tema en el documento de aportes remitido al Comité de Derechos Humanos de la ONU, en el marco del proceso de discusión de las Observaciones Finales para la Argentina⁷. Con base en las consideraciones realizadas en los documentos mencionados, se elaboró un informe dirigido a la Relatora Especial sobre la Violencia Contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias, que fue extendido en oportunidad de su visita al país.

⁴ El informe se encuentra disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/WCRightToLife.aspx>, en el ítem “Argentine Federal Public Defender’s Office’s contribution” (visitado en 12/7/2017)

⁵ Los aportes para la actualización de la Recomendación General N° 19 se encuentran disponibles en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/GR19/DefensoriaGeneral_de_la_Nacion_Argentina.pdf (visitado en 12/7/2017)

⁶ El Informe alternativo del Ministerio Público de la Defensa de la República Argentina a la CEDAW se encuentra disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fFN%2fARG%2f25369&Lang=en (visitado en 12/7/2017)

⁷ El Informe alternativo del Ministerio Público de la Defensa de la República Argentina al Comité de Derechos Humanos se encuentra disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fCSS%2fARG%2f24146&Lang=en (visitado en 12/7/2017)



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

También se remitió un informe dirigido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como aporte al proceso de elaboración de la Opinión Consultiva solicitada por Costa Rica acerca de las obligaciones convencionales respecto al reconocimiento del cambio de nombre de las personas, de acuerdo con la identidad de género de cada una, y al reconocimiento de los derechos patrimoniales derivados de un vínculo entre personas del mismo sexo.

En el mismo año brindó información al Consejo Nacional de las Mujeres sobre el trabajo de la DGN en materia de acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia, a modo de aporte para la realización del *Informe Nacional para la Tercera Ronda de Evaluación ante el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (MESECVI)*. Asimismo, integrantes de la Comisión se reunieron con la Relatora sobre los Derechos de las Mujeres de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Margarette May Macaulay, y con la Relatora de la ONU contra la violencia hacia las mujeres, sus causas y consecuencias, Dubravka Simonovic.

En 2017, se incluyeron consideraciones sobre la violencia de género en los aportes al Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, a fin de contribuir al proceso de discusión de las Observaciones Finales al Estado parte en el 60 período de sesiones⁸.

Entre los casos internacionales llevados adelante por este organismo que se vinculan con la temática, puede destacarse el de “Sara del Pilar Ibáñez”, actualmente en trámite ante la CIDH (Petición 1409-06 / Caso 13.121). La denuncia internacional se inició en el año 2006, como consecuencia de la violación de distintos derechos de la peticionaria en el marco del proceso penal que culminó en su condena a reclusión perpetua, por considerarla autora del delito de homicidio calificado en concurso real, con base en meros indicios, en un proceso que exhibe claros prejuicios de género, y sin contar con una defensa técnica eficaz, entre otros aspectos relevantes. La Sra. Sara del Pilar Ibáñez se encuentra privada de la libertad desde diciembre de 1999; es decir, hace más de 17 años.

Se ha denunciado en ese caso la violación en perjuicio de la peticionaria de los derechos a no ser obligada a declarar contra sí misma ni a declararse culpable (art. 8.2.g, CADH), a contar con abogado en el momento de la declaración (art. 8.2.d y 8.2.e, CADH), a la presunción de inocencia y el *in dubio pro reo* (art. 8.2, CADH), al principio de igualdad ante la ley y no discriminación (art. 24, CADH), y a las disposiciones del artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

Este es un caso especialmente relevante en un contexto de evolución progresiva de los estándares interamericanos vinculados con los derechos humanos de las mujeres, de demanda por la inclusión de la perspectiva de género en las actuaciones institucionales y de lucha contra todas las formas de violencia discriminatoria y basada en estereotipos. En ese sentido, este organismo ya ha expresado ante la ilustre Comisión su interés en el avance del trámite sobre la admisibilidad y el fondo de manera conjunta, de modo de poder agilizarlo y arribar a una respuesta con efecto útil para la peticionaria. En la misma línea, es un caso

⁸ El informe completo se encuentra disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCAT%2fIFS%2fARG%2f26999&Lang=en (visitado en 12/7/2017)

propicio para ser discutido en el marco de una audiencia pública ante el organismo internacional.

Colaboración con procedimientos legislativos y participación en espacios interinstitucionales

La Defensoría General ha sido consultada y participó en distintas iniciativas legislativas vinculadas a la violencia de género. Entre otras, formó parte del equipo jurídico que colaboró a redactar la reglamentación de la ley N° 26.485 (aprobada mediante el decreto nacional 1011/2010). También se solicitó su opinión, entre otros proyectos, a propósito de la incorporación de la figura de femicidio al Código Penal (ley N° 26.791), de la creación del Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género (ley N° 27.210), y de la ley de protección a las víctimas del delito, que dispuso la atención y patrocinio a víctimas de delitos a cargo del Ministerio Público de la Defensa (Ley N° 27.372).

Integrantes de la Defensoría General de la Nación también participaron en distintos espacios inter-institucionales para la elaboración de herramientas destinadas a la prevención e investigación de hechos de violencia de género. Entre otras acciones, se colaboró con la elaboración del *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, impulsado por ONU Mujeres y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos – Oficina para América Central, de Naciones Unidas; y con la *Guía de Recomendaciones para la investigación eficaz del crimen de feminicidio*, promovida, entre otros, por la Federación de Asociaciones de Derechos Humanos de España y la Universidad Carlos III de Madrid. En el ámbito interno, también se acompañó la elaboración del *Protocolo de Actuación para la investigación forense en casos de homicidios de mujeres o personas con identidad de género femenina* y de la *Guía de actuación para la policía federal para una intervención eficiente en los casos de violencia familiar* (ambos aprobados por el Ministerio de Seguridad de la Nación).

Patrocinio a víctimas de violencia de género para la obtención de medidas de protección

Con el objetivo de efectivizar los deberes estatales en materia de acceso a la justicia para las poblaciones en situación de vulnerabilidad, específicamente de las mujeres y personas LGBTBI víctimas de violencia de género, y con el propósito de cumplir con las disposiciones legales sobre asistencia letrada gratuita en este tipo de casos, desde la Comisión sobre Temáticas de Género se implementan servicios de asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito en materia no penal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)⁹.

Estos servicios se pusieron en marcha en el año 2009 con la apertura de un espacio de atención dentro de la Oficina de Violencia Doméstica (OVD) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En el año 2012, se creó el Proyecto Piloto de Asesoramiento y Patrocinio para Víctimas de Violencia de Género, que amplió considerablemente los servicios (el espacio de atención es un aporte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Consejo Nacional de las Mujeres). En el año 2013, el proyecto se consolidó con la apertura de una nueva oficina de atención (bajo exclusivo cargo de la DGN), y con el despliegue de servicios descentralizados en barrios postergados de la CABA, en cooperación con los Centros de Acceso a la Justicia, dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. De este modo, la Comisión atiende casos de violencia de género en dos oficinas céntricas y en forma descentralizada en cinco barrios marginales de la CABA (incluidas los tres barrios de emergencia más grandes de la Ciudad).

Son requisitos de acceso al patrocinio especializado la invocación de una situación de violencia de género que pueda tramitar ante la justicia nacional o federal con asiento en la CABA, y que sea materia ajena a la penal (como se verá en el apartado siguiente, en materia penal interviene

⁹ De acuerdo con el reparto de competencias fijado en la Constitución Nacional, el Ministerio Público de la Defensa de Argentina y su órgano superior, la Defensoría General, no puede brindar atención en temas de derecho común en las provincias (como es el proceso para obtener medidas de protección). En cambio, interviene en cuestiones de derecho federal en todo el país.



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

otra área). No se requiere demostrar pobreza, falta de recursos para costear un abogado particular ni la presencia de una situación de vulnerabilidad, por fuera de la referida.

A partir de la puesta en marcha de la primera oficina, en febrero de 2009, y hasta el 30 de junio del año en curso, se realizaron 16.954 intervenciones, y se patrocinaron 4.388 casos.

Desde la apertura del Proyecto Piloto, se realizan informes anuales¹⁰ que permiten conocer las principales características de las denunciantes, de los denunciados y del tipo de violencia denunciada, por un lado, y del trámite de los procesos judiciales, por otra parte. Se considera que la producción de esta información estadística es valiosa porque atiende a un mandato de la Convención de Belém do Pará que los organismos públicos sólo cumplen de modo parcial y tardío, y porque ese conocimiento permite identificar varios núcleos problemáticos en materia de acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia de género, y en esa medida, es útil para orientar las políticas públicas de prevención y asistencia a víctimas, las prácticas judiciales, las reformas legislativas y las políticas de persecución criminal en el ámbito de la CABA.

Prácticamente en la totalidad de los casos se patrocinan a mujeres víctimas de violencia en las relaciones afectivas para obtener medidas de protección por parte de la justicia con competencia en asuntos de familia. Los últimos datos obtenidos indican que en nueve de cada diez casos el denunciado es la pareja o ex pareja de la asistida, y en ocho de cada diez, tienen hijos/as en común.

La información del año 2016 también revela un recrudecimiento de las situaciones de violencia de género que llegan a conocimiento de los servicios, y la falta de respuestas adecuadas y eficientes por parte del sistema judicial. Entre otros datos, muestra que:

- En el 42 % de los casos se registraron incumplimientos a las órdenes judiciales de protección, y en el 32 % se denunciaron nuevos hechos de violencia luego de la intervención judicial. Estas cifras muestran un incremento con respecto al año anterior. Sin embargo, sólo en el 17 % de los expedientes en los que se denunció la infracción se constató la aplicación de sanciones al denunciado. Todo ello demuestra la tolerancia hacia la violencia de género por parte de las agencias judiciales, y las dificultades del sistema actual para brindar protección efectiva a las víctimas.

- Las denuncias por hechos de violencia sexual crecieron del 37% al 46% respecto del año anterior, y la violencia directa contra los hijos pasó del 52 % al 92%. En tanto, se mantiene la presencia de una alta frecuencia e intensidad de las agresiones: en ocho de cada diez casos se denunciaron situaciones de violencia por períodos que exceden el año (84 %), y con una frecuencia diaria o semanal (79 %).

- El 75 % manifestó contar con apoyo familiar o de su entorno, y el 69 % que es el principal sostén de su hogar. Estos datos sugieren que quienes no cuentan con redes de apoyo y recursos económicos tienen menores posibilidades de salir de relaciones violentas, y actualiza la necesidad de implementar políticas públicas para el autovalimiento de las mujeres.

¹⁰ Los informes pueden consultarse en la página de internet del organismo: <http://www.mpd.gov.ar/index.php/defensora-general/coordinacion-general-de-programas-y-comisiones/55-comision-sobre-tematicas-de-genero> (visitado en 10/7/2017).

- La falta de asesoramiento y patrocinio en forma previa a la presentación de la denuncia¹¹ repercute de forma negativa en los derechos de las víctimas; mientras que la intervención de un profesional especializado permite obtener mejores medidas de protección. A modo de ejemplo, en los casos en los que se fijaron alimentos provisorios, sólo tres de cada diez los recibieron sin patrocinio letrado, mientras que el 70 % restante los pudo obtener con acompañamiento profesional.
- En dos terceras partes de los casos, la notificación de la medida de protección quedó a cargo de la denunciante, lo que burocratiza innecesariamente el trámite y pone en cabeza de las víctimas las gestiones para que las órdenes judiciales sean efectivas, lo que agrega un nuevo factor de desprotección al hacer manifiesta ante el ofensor la actividad emprendida por la víctima.
- Un tercio de las asistidas manifestó que con anterioridad ya había interpuesto alguna denuncia por hechos de violencia –cuyo resultado final la mayoría desconocía-. Esto evidencia la necesidad de repensar los mecanismos actuales de protección y evaluar otros modelos superadores, que logren brindar respuestas más eficientes y de fondo a la situación de las mujeres que buscan medidas de protección¹².

Patrocinio a víctimas de violencia de género para querellar

En el ámbito del Ministerio Público de la Defensa también funciona el Programa de Asistencia y Patrocinio Jurídico a Víctimas de Delitos, previsto en el art. 11 de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa, N° 27.149, y reglamentado por la Res. DGN N° 722/2017¹³. En fecha reciente, se sancionó la “Ley de derechos y garantías de las personas víctimas de delitos” (Ley N° 27.372). Entre otras cosas, la ley mantuvo la asistencia y patrocinio jurídico a víctimas de delitos en el ámbito de este Ministerio Público de la Defensa¹⁴.

La finalidad del Programa es hacer efectivo el acceso a la justicia de víctimas de delitos graves que se encuentren en especial estado de vulnerabilidad, conforme las *100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las Personas en condición de Vulnerabilidad*. El Programa atiende prioritariamente casos de violencia institucional (torturas y malos tratos por parte del servicio penitenciario o las fuerzas de seguridad) y de violencia de género. La atención particularmente asumida en estos casos se vincula con la habitual y no corregida dificultad del sistema judicial para procesar estas denuncias y la consecuente falta de esclarecimiento y sanción de estas graves violaciones de derechos humanos.

Los casos de violencia de género incluyen casos de femicidio, de violencia crónica y de violencia sexual, especialmente contra niñas y adolescentes, en muchos de los cuales se actúa en consulta permanente con la Comisión sobre Temáticas de Género. El Programa interviene, asimismo, en casos de trata de personas con fines de explotación sexual y promoción de la prostitución infantil, conjuntamente con el Programa específico de Patrocinio en casos de trata.

En este momento, se encuentran en trámite treinta y nueve (39) causas que versan sobre cuestiones de género —algunas tienen pluralidad de víctimas—, y representan casi un 30% del total de causas. De ellas, veintiséis (26) son delitos contra la integridad sexual, siete (7) son femicidios consumados o en grado de tentativa, cinco (5) versan sobre violencia de género física, y dos (2) son de trata con fines de explotación sexual y prostitución infantil. Además, en cuatro (4) causas hubo situaciones de violencia de género que también constituyeron supuestos de violencia institucional, ya que los autores de los sucesos son funcionarios de la entonces Policía Federal Argentina, Policía de la Ciudad y Servicio Penitenciario Federal (se trata de tres casos de violencia sexual y uno de violencia física).

¹¹ El artículo 21 del decreto 1011/2010, reglamentario de la ley 26.485, permite que la presentación de la denuncia se realice sin patrocinio letrado “hasta tanto se encuentren en funcionamiento los servicios que aseguren el acceso inmediato y gratuito al patrocinio jurídico a todas las mujeres víctimas de violencia”.

¹² Se puede acceder al informe completo en <http://www.mpd.gov.ar/pdf/Informe%202016.pdf> (visitado en 10/7/2017).

¹³ El Programa fue creado en 1999, pero reformulado en varias oportunidades.

¹⁴ A la fecha de este informe, la ley se encuentra pendiente de reglamentación.



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

En el marco de esta actuación, el Programa logró en un caso paradigmático la condena de siete policías a penas de entre 7 y 16 años de prisión, por el abuso sexual promiscuo y reiterado en perjuicio de dos niñas en situación de extrema vulnerabilidad; en el marco de sus funciones. Las defensas de los siete imputados recurrieron en casación la sentencia del tribunal oral del 23/10/15, cuyo recurso se encuentra pendiente de audiencia hasta la fecha.

Asimismo, la actuación del Programa obtuvo en los casos de máxima expresión de violencia contra la mujer: una condena a prisión perpetua en un caso “C” de femicidio—confirmada por la Cámara de Casación Federal—, cuya queja por extraordinario denegado (que interpuso la defensa) se encuentra pendiente; una condena a la pena de 10 años de prisión por el delito de homicidio agravado por el vínculo y por haber mediado ensañamiento en grado de tentativa, caso “RP” —se encuentra pendiente la resolución de Casación, por el recurso de la defensa—; la condena a la pena de 16 años de prisión por homicidio preterintencional agravado por el vínculo, en el caso “WP” —actualmente en Cámara de Casación, en virtud del recurso de la defensa—; y la elevación a juicio en otro caso de femicidio, “T”. Asimismo, recientemente se ha tenido como parte querellante a una de las víctimas de la represión desplegada a las manifestantes el día de la marcha internacional de mujeres, el pasado 8 de marzo de 2017. Además de las causas reseñadas, el Programa también patrocina a víctimas de agresiones físicas y sexuales (mujeres y niñas), en los que se lograron avances significativos y, en algunos de ellos, inclusive condenas penales. Se ha destacado en este párrafo la severidad de las penas impuestas, puesto que ello deriva de la reclamada aplicación de agravantes vinculadas a la violencia de género.

Por último, desde el Programa también se ha intervenido, en forma conjunta con la Comisión sobre Temáticas de Género, para asegurar los derechos de víctimas en procesos penales en los que no se presentaron como querellantes. Estas intervenciones (que no estaban previstas en el Código Procesal Penal de la Nación hasta la sanción reciente de la ley de derechos de las víctimas, N° 27.372)¹⁵ fueron fundadas en la ley N° 26.485, de protección contra la violencia de género, a fin de que se asegure el derecho de las víctimas a ser oídas y a que su opinión sea tenida en cuenta. A partir de este tipo de presentaciones se obtuvo, por ejemplo, que se disponga que la liberación de un hombre condenado por hechos de violencia de género se ejecute previa colocación de un dispositivo de geoposicionamiento dual (conocido como “pulsera”), a fin de asegurar la integridad de nuestra asistida. También se realizó una presentación ante la justicia de ejecución penal, en el marco del control de una pena en suspenso supeditada a pautas de comportamiento que eran incumplidas por el condenado¹⁶.

Patrocinio a víctimas de trata de personas

En el ámbito del Ministerio Público de la Defensa de la Nación, el Programa de Asesoramiento y Patrocinio para las Víctimas del Delito de Trata de Personas fue creado en el año 2014 (Res. DGN N° 993/2014) con el fin de garantizar el acceso a la justicia y la asistencia

¹⁵ Promulgada de hecho en el día 13 de julio de 2017.

¹⁶ El hombre había sido condenado a la pena de dos años y cuatro meses por distintos hechos de violencia contra su ex pareja. Se decidió que el cumplimiento de la pena quedaba suspendido, bajo condición de cumplir con un tratamiento para el manejo de la violencia y la prohibición de acercarse a la damnificada. Ninguna de esas pautas de comportamiento fueron cumplidas por el denunciado, quien incluso enfrentó nuevas causas penales por el delito de desobediencia a las órdenes judiciales de protección dictadas a favor de la misma víctima.

jurídica integral a las víctimas. Entre sus propósitos, se destacan prestar patrocinio jurídico a aquellas víctimas de trata que soliciten constituirse como querellantes en el proceso penal y, eventualmente, en las acciones civiles correspondientes, así como proporcionar asistencia técnica en la temática a las Defensorías Públicas de todo el país. El Programa es pionero en desarrollar litigio estratégico y en patrocinar las querellas y acciones civiles vinculadas con trata de personas, y obtuvo sentencias que constituyen precedentes del reconocimiento de la responsabilidad estatal por incumplir el deber de actuar con la debida diligencia.

Entre las actuaciones del Programa se destaca la representación legal a la Sra. Aliká Kinan, quien es la primera víctima que actuó como querellante en un juicio oral ante el Tribunal Oral Federal de Tierra del Fuego. El Tribunal condenó a los imputados por el delito de trata de personas agravado y a pagar la suma de \$ 780.000 en concepto de daños y perjuicios, conjuntamente con la Municipalidad de Ushuaia por haber fallado en el deber de prevenir. Es un fallo que sienta precedente respecto de la responsabilidad del estado municipal por el incumplimiento de sus obligaciones de debida diligencia para prevenir el delito de trata de personas en los términos de la jurisprudencia desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Sra. Aliká Kinan fue distinguida como TIP Heroína (en la Lucha contra la Trata) por parte del Departamento de Estado de EEUU por su participación en este caso y su lucha contra la trata de personas con fines de explotación sexual, que favorece a otras víctimas.

PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA LA PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y EL ACCESO A LA JUSTICIA

Como surge de las actividades reseñadas, desde el organismo se realiza un trabajo sostenido dirigido a ampliar y mejorar el acceso a la justicia de víctimas de violencia que involucra a distintas áreas. Esos esfuerzos permitieron identificar y cuestionar estereotipos de género y prácticas discriminatorias que se mantenían invisibilizadas y naturalizadas y, en esa medida, colaboran con su erradicación.

La experiencia adquirida en estos años en tareas de investigación y en el acompañamiento directo a quienes sufren violencia de género sirvió para identificar los principales obstáculos que, a criterio de este organismo, persisten en la prevención, investigación y sanción de la violencia de género. A continuación se presentan las principales preocupaciones que se encuentran en el sistema de administración de justicia en el abordaje de estos casos¹⁷.

Falta de formación de las y los operadores jurídicos y de una organización judicial adecuada

En los últimos años se han registrado avances significativos para capacitar a operadores/as del sistema de administración de justicia en temas de género. Pese a esos esfuerzos, todavía se registran importantes falencias en la práctica. Se advierte un escaso manejo y aplicación de las normas (convencionales, legales, reglamentarias) que atienden en forma específica a la violencia de género, en especial, en las primeras instancias judiciales. También, falta de conocimiento sobre las dinámicas propias de las diferentes formas de violencia de género, lo que repercute negativamente en las respuestas judiciales, pues no se comprende en su complejidad el problema que se intenta abordar. Esto se advierte, a modo de ejemplo, en las demoras para iniciar la búsqueda de mujeres desaparecidas o en la falta de comprensión y evaluación adecuada de la retractación de una víctima

¹⁷ Al tratarse de un organismo vinculado al sistema de administración de justicia, no se pretende agotar todas las dimensiones de la temática, por lo que sólo se hará énfasis en la prevención secundaria de la violencia de género. En términos de la OMS, la prevención primaria procura detener la violencia antes de que ocurra, y comprende la necesidad de desterrar patrones de comportamiento estereotipados y promover relaciones entre los géneros más respetuosas de los derechos de las personas; la prevención secundaria se orienta a detectar los factores de riesgo y brindar una atención inmediata luego de que la violencia tuvo lugar, para evitar su reiteración y limitar su extensión y sus consecuencias; y la terciaria consiste en acciones paliativas, que apuntan a brindar atención y apoyo a largo plazo a las mujeres que sufrieron la violencia (*Preventing intimate partner and sexual violence against women: Taking action and generating evidence*. OMS, Ginebra, 2010).



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

que denunció agresiones por parte de su pareja o ex pareja. La ausencia de sensibilización y capacitación también se evidencia en la presencia de estereotipos de género y de prácticas de revictimización en la actuación judicial.

A este déficit se aduna la falta de un enfoque interseccional para el tratamiento de estas denuncias, que tome en cuenta, además de la situación de violencia de género, otras características como la posición económica o social, raza o etnia, situación migratoria, entre otras variables. Esta situación deriva en tratamientos estandarizados y uniformes, que al no atender a la situación particular de quienes se ven afectadas por violencia de género, no pueden ofrecer respuestas idóneas y efectivas.

A la falta de formación de las y los operadores jurídicos se suma la ausencia de una organización judicial adecuada para tramitar estos casos. En nuestro país, la estructura judicial y el reparto de competencias actual poseen numerosos déficits que restan capacidad al sistema para tramitar casos de violencia de género, en especial, cuando se trata de agresiones en el ámbito familiar o afectivo. Ello se debe a que los procesos en los que se disponen medidas de protección suelen tramitar ante la justicia de familia y no prevén la posibilidad de dictar una sentencia de fondo; en tanto, los hechos que podrían constituir delitos son investigados por la justicia penal (en ocasiones, por diferentes juzgados), con escasa articulación entre los tribunales intervinientes.

Este tipo de abordaje contribuye a la superposición de actuaciones y a la disparidad de criterios en su resolución; produce una fragmentación del conflicto que hace perder de vista su unicidad, complejidad y dimensión; y fomenta respuestas institucionales desarticuladas y, muchas veces, ineficaces –tanto en la prevención como en la investigación y sanción de los hechos-. Asimismo, afecta sobremanera a las denunciantes. La multiplicidad de autoridades públicas que intervienen ante una misma situación genera en las víctimas cansancio por un recorrido judicial intrincado, confusión sobre lo que se pretende y se puede obtener en cada instancia y frustración, por la cantidad de tiempo que insume su participación y la posibilidad de obtener respuestas tardías frente a conflictos que apremian. La falta de coordinación y articulación alcanza también a otros actores vinculados al servicio de justicia, lo que también atenta contra un abordaje integral del problema.

Problemas vinculados con la obtención de medidas de protección en sede civil y con su efectividad

En base a la experiencia recogida por los servicios de asesoramiento y patrocinio jurídico a víctimas de violencia de género, la Comisión sobre Temáticas de Género identificó diversas dificultades en el acceso a la justicia de las mujeres en sus relaciones interpersonales en el ámbito de la CABA. En este sentido, se advirtieron dificultades tanto al momento de obtener una protección adecuada en sede civil como al momento de hacer efectivas las medidas ya otorgadas.

Como primera observación, cabe destacar que el proceso legal previsto para la obtención de las medidas de protección no ofrece un remedio idóneo para una porción muy importante de casos. La ley N° 26.485 propone un procedimiento dirigido a obtener medidas preventivas urgentes, adoptadas *inaudita parte* para hacer cesar situaciones de violencia actual o inminente (lo que asegura el acceso oportuno a una orden de protección), pero no contempla la posibilidad de obtener una sentencia de fondo. La protección a la víctima, entonces, se logra

a través de medidas de protección que se vencen por el paso del tiempo; cuando la violencia no cesa, obliga a las víctimas a reiterar de forma constante su renovación. La falta de previsión de un proceso contradictorio que pueda tramitarse una vez obtenidas las medidas de protección constituye un importante déficit en el acceso a la justicia, en especial, en aquellos casos en que no cesa la violencia tras la adopción de las primeras órdenes de protección¹⁸. Actualmente no es posible concluir con una sentencia que se pronuncie sobre la violencia denunciada y que atribuya responsabilidades por esos hechos y brinde una protección más extensa y adecuada a las víctimas.

También se registran otras barreras para el acceso a una respuesta efectiva en el marco del proceso y las prácticas actuales. Una de ellas, se vincula con la insistencia de la justicia civil de la CABA en aplicar el trámite previsto en la ley N° 24.417 (de Violencia Familiar) en forma coexistente con las previsiones de la ley N° 26.485 (sobre protección contra la violencia de género). El texto de la segunda ley aclara que sólo corresponde aplicar la ley previa, N° 24.417, cuando no incluya situaciones de violencia de género. Ambas leyes tienen disposiciones contradictorias y difieren en distintos aspectos, y una forma de omitir la mejor protección que ofrece la ley N° 26.485, es aplicar otra ley. Así, a modo de ejemplo, se encuentran procesos en los que llaman a la denunciante y al denunciado a audiencias conjuntas (admitidas por la ley N° 24.417 y prohibidas por la N° 26.485); o solicitan informes interdisciplinarios de interacción familiar (previsto en la ley N° 24.417) en lugar de una evaluación de riesgo (contemplada en la ley N° 26.485).

En cuanto a la presentación de la denuncia y la obtención de las medidas de protección, se registran distintos avances y barreras. A fines de 2008 entró en funcionamiento la Oficina de Violencia Doméstica (OVD), que recibe denuncias de víctimas de violencia (las 24 horas del día y los 365 días del año) con un abordaje especializado y elabora en el momento una evaluación de riesgo (como fue mencionado, la presentación de la denuncia no requiere patrocinio jurídico). El mecanismo agilizó en buena medida el trámite de las denuncias y el inicio de los procesos de violencia (ya que en general los juzgados intervinientes dictan las medidas de protección dentro de las 24 o 48 horas desde que la denuncia de la OVD llega a sede judicial). Sin embargo, persisten inconvenientes al momento de obtener las medidas.

En primer lugar, no todas las jurisdicciones del país cuentan con mecanismos como la OVD y, por tanto, la situación en las distintas provincias varía notablemente. La falta de un ente especializado para recibir las denuncias y confeccionar rápidamente un informe de riesgo se refleja en menores posibilidades de acceder de forma inmediata a medidas de protección.

Otro inconveniente es la escasa oferta de servicios de patrocinio especializado en violencia de género. Aunque la ley N° 26.485, vigente desde abril de 2009, estableció el derecho de las víctimas de violencia de género de contar con patrocinio gratuito y preferentemente especializado, dicha ley no fue acompañada con los recursos económicos necesarios para hacerlo efectivo. En el año 2015 se sancionó la ley N° 27.210, que crea un cuerpo de abogadas/os para víctimas de violencia de género en todo el país, pero aún no comenzó a funcionar.

Los servicios de patrocinio gratuito y especializado ofrecidos por esta Defensoría General a través de la Comisión sobre Temáticas de Género reflejan un esfuerzo institucional que fue posible gracias a la asignación de recursos dentro del presupuesto del organismo, pero sin que se hubiera aumentado la partida prevista en las leyes de presupuesto para la realización de esta tarea en especial. De este modo, sin el acompañamiento de los fondos necesarios, el acceso de las víctimas de violencia de género a un patrocinio gratuito y especializado se mantiene como una promesa de difícil realización para la mayoría de las mujeres del país.

Por otro lado, cabe recordar que (como sucede en gran parte del país) no hay juzgados civiles de turno en la CABA para los días y horarios inhábiles, lo que impide responder a aquellas

¹⁸ Según registros propios, en el 42 % de los casos se registran incumplimientos a las órdenes de protección, y en el 32 %, nuevas agresiones (Cf. *Informe Anual 2016. Servicios de Asesoramiento y Patrocinio Gratuitos a Víctimas de Violencia de Género. Comisión sobre Temáticas de Género. Defensoría General de la Nación*, disponible en <http://www.mpd.gov.ar/pdf/Informe%202016.pdf>, visitado en 12/07/2017).



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

denuncias que exigen intervenciones urgentes fuera del horario hábil judicial¹⁹. Asimismo, las medidas de protección que se dictan suelen hacerse de forma estandarizada y quedar reducida a dos o tres alternativas (prohibición de contacto y de acercamiento, botón anti-pánico en los casos más graves, y exclusión del hogar del agresor, si correspondiere), pese a la amplitud y al carácter enunciativo de las medidas consagradas por la ley N° 26.485. En este sentido, sin la intervención de un patrocinio especializado, no resulta frecuente la adopción de medidas donde se contemplen de forma precisa las necesidades de cada caso.

También es habitual que la efectividad de las medidas de protección quede supeditada al cumplimiento de requerimientos burocráticos innecesarios. Por ejemplo, no todos los juzgados confeccionan de oficio una copia certificada de la resolución que otorga las medidas, sino que esperan el pedido de parte, y en ocasiones luego de su dictado el expediente se envía a otra dependencia (como los cuerpos que realizan evaluaciones interdisciplinarias o las defensorías de menores), lo que demora la implementación de las medidas ordenadas. Con gran asiduidad, se delega en las víctimas el diligenciamiento de sus medidas de protección, lo que atenta por un lado contra la celeridad que estos procesos requieren y, por el otro, expone a las mujeres tanto a situaciones de revictimización en sede policial como al riesgo de cruzarse con el agresor. Asimismo, los problemas para diligenciar las notificaciones se agravan en barrios marginales o asentamientos precarios porque son lugares de identificación compleja y los agentes de seguridad suelen ser reticentes a ingresar en zonas que consideran de difícil acceso y/o riesgosas.

En cuanto a la utilidad e idoneidad de las medidas, se advierte que el menú disponible en la actualidad para los casos más graves resulta deficitario. Con respecto a los refugios, el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) informó que se han creado o acondicionado veinticuatro refugios u hogares en los últimos tiempos que, sumados a los preexistentes, arrojan un total de más de 1500 plazas disponibles en todo el país²⁰. Sin embargo, estos servicios no tienen alcance homogéneo en el territorio nacional y contemplan algunos requisitos de ingreso que les restan utilidad (a modo de ejemplo, el único refugio para mujeres con riesgo alto o altísimo en la CABA no admite a mujeres con hijos varones mayores de 12 años, lo que deja sin alternativas a mujeres que se niegan a ingresar al refugio sin sus hijos).

Otra de las medidas de seguridad que suelen adoptarse en casos graves es la disposición de consignas policiales (es decir, funcionarios policiales a los que se ordena la protección de una persona en particular), bajo distintas modalidades. En general, estas medidas son dispuestas cuando se acredita la presentación de denuncias múltiples y de una intensidad extrema, con intervención de la justicia penal. Aun así, la accesibilidad a las consignas policiales suele estar condicionada por la existencia de personal disponible. A su vez, en ocasiones la forma en que se disponen no es adecuadamente informada a las víctimas, o se modifica la modalidad (por ejemplo, en lugar de una consigna fija se pasa a una móvil, a cargo de policías que periódica y rutinariamente se acercan al domicilio de la denunciante) sin dar aviso al juzgado que las ordenó, lo que puede impactar en las condiciones de seguridad de las beneficiarias. Finalmente, no siempre los agentes policiales están capacitados en temáticas

¹⁹ Si los hechos denunciados califican como delitos, se podría pedir las medidas de protección al juez/a penal de turno. No obstante, esta clase de pedidos no son frecuentes, y los juzgados penales no suelen disponer las medidas previstas en la ley N° 26.485, pese a que estarían facultados para hacerlo.

²⁰ Cf. Consejo Nacional de las Mujeres – CNM, Plan Nacional de Acción 2014- 2016 para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres, p. 83.

de género y en el manejo de las dinámicas propias de estos casos, más allá de los avances que en ese sentido se registran en estos tiempos y del diseño de protocolos en la órbita del Ministerio de Seguridad de la Nación²¹.

También se verifican dificultades vinculadas con otros dispositivos diseñados para garantizar la protección policial, como los botones anti-pánico. En el ámbito de la CABA se ofrecían hasta pocos meses atrás dos sistemas distintos, uno móvil y otro fijo²². Tanto el botón fijo como el móvil constituyen mecanismos de protección ineludibles en casos de riesgo calificado, pero, al mismo tiempo, presentan falencias que les restan utilidad. Una de ellas, inherente a ambos sistemas, es que su activación está supeditada a que la propia denunciante observe que el denunciado ha violado la prohibición de acercamiento dispuesta judicialmente; si no lo hace con el tiempo suficiente para accionar el dispositivo y esperar la llegada de las fuerzas de seguridad, el botón no resulta efectivo para evitar un nuevo ataque. Asimismo, este problema se puede potenciar cuando se registran dificultades para el arribo oportuno de las fuerzas de seguridad, lo que puede ocurrir, en particular, en ciertas áreas de la CABA. A su vez, este tipo de dispositivos genera que la mujer deba estar en alerta constante para detectar la posible presencia del denunciado.

Un problema común a todos los mecanismos indicados (refugios, consignas, botones anti-pánico) radica en que sujeta a las víctimas a una actitud de hipervigilancia, afectan su autonomía y les trasladan los deberes de protección propios del Estado. Estas alternativas de política pública preventiva en casos de riesgo calificado, se fundan más en la restricción de los desplazamientos de las víctimas que en la de quienes las agreden, y les imponen en ciertos casos abandonar su centro de vida y alterar el ritmo de sus actividades familiares o laborales.

En julio de 2016, el Ministerio de Justicia y Seguridad de la CABA reguló el uso de dispositivos de geoposicionamiento (que es un dispositivo dual de verificación de presencia y localización de personas, con localizadores que permiten verificar la cercanía espacial entre víctima y ofensor). Este mecanismo supera varias de las críticas efectuadas a otras medidas y de esta forma se mejora notablemente la calidad de la medida de protección. Sin embargo, sólo está disponible cuando lo ordena un magistrado o magistrada del fuero penal, contravencional y de faltas de la CABA (cf. Res. 484/2016, Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la CABA). La falta de un mecanismo similar que pueda ordenar la justicia criminal y correccional nacional deja sin ese dispositivo de protección a las mujeres que denuncian hechos más graves²³.

Otro aspecto crucial en materia de efectividad de las medidas de protección se vincula con la falta de control y con la tolerancia judicial ante los incumplimientos. Pese al mandato legal, las autoridades jurisdiccionales no suelen asumir un rol activo de seguimiento y monitoreo periódico sobre el funcionamiento y utilidad de las medidas de protección. Más grave aún, no se verifica como práctica usual la aplicación de sanciones civiles, ni la comunicación a sede penal de aquellos nuevos hechos de violencia o incumplimientos judiciales que podrían constituir delitos. Como fue antes señalado, en la experiencia del patrocinio de la Comisión sobre Temáticas de Género, sólo en el 17 % de casos en los que se denunciaron incumplimientos se aplicaron sanciones al agresor²⁴.

²¹ Véase Ministerio de Seguridad de la Nación, Resolución N° 505, Pautas para la Intervención Policial en casos de violencia en relaciones familiares, 31/03/2013.

²² El dispositivo móvil es ofrecido y monitoreado por la Policía Metropolitana de la CABA. En tanto, el dispositivo fijo era entregado por la Policía Federal. Ante el traspaso de la Policía Federal al ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, comenzaron a retirar los botones fijos.

²³ La Justicia del fuero penal, contravencional y de faltas de la CABA interviene en casos de violencia de género que comprendan amenazas simples, lesiones leves u hostigamiento. En tanto, delitos de mayor gravedad, como lesiones graves o gravísimas, abusos sexuales, amenazas coactivas, tentativa de femicidio, etc., son tramitados por la justicia nacional en lo criminal y correccional. Cabe aclarar que en el caso de una asistida de la Comisión sobre Temáticas de Género, se gestionó y se obtuvo este dispositivo aunque había sido ordenado por un juzgado en lo criminal y correccional, aunque no se implementó porque se dispuso la privación de libertad del denunciado.

²⁴ Para ampliar las dificultades en el acceso a la justicia de las mujeres véase: Defensoría General de la Nación. 2015. *Acceso a la Justicia para mujeres víctimas de violencia en sus relaciones interpersonales*. CABA: Ministerio Público de la Defensa, disponible en <http://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/biblioteca/Informe%20G%C3%A9nero%202015%20con%20tapa%20e%20isbn.pdf>



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

Por último, no puede dejar de señalarse que serán vanos los esfuerzos y avances en la prestación de justicia si estos no se acompañan de políticas públicas orientadas a fortalecer la autonomía de las mujeres en situación de violencia. Para que las víctimas puedan superar la dependencia emocional y económica que muchas veces las mantiene unidas a sus agresores, es necesario implementar programas que garanticen su contención y la satisfacción de sus necesidades mínimas y las de su grupo familiar. La falta de programas que transfieran bienes o recursos económicos directamente a las mujeres y a sus núcleos familiares atenta contra la posibilidad de accionar judicialmente para obtener medidas de protección o mantenerse en los procesos una vez que se han iniciado y obtura la posibilidad de superar en forma definitiva las situaciones de violencia.

Dificultades en la tramitación de causas penales para la investigación y sanción de hechos de violencia de género

Con frecuencia los femicidios se producen como corolario de un historial de violencia previa, en muchos casos denunciados por las afectadas. Según los registros de la Corte Suprema de Justicia de Argentina, en más del 60 % de los casos, el autor del femicidio fue la pareja o ex pareja de la víctima, y en al menos uno de cuatro casos del total de femicidios, la mujer había presentado una denuncia²⁵. La falta de seriedad y exhaustividad en la investigación de los primeros hechos de violencia evidencia que esas situaciones no generan actividades preventivas eficaces, aún en supuestos de denuncias reiteradas, antecedentes de larga data y evidentes indicadores de riesgo inminente²⁶. De esta forma, se pierde la oportunidad de una intervención temprana con mayores probabilidades de éxitos en la prevención de hechos futuros que, según enseña el círculo y la escalada de la violencia, tenderán a incrementarse en frecuencia e intensidad en casos de violencia íntima. La impunidad de esos hechos también hace que el agresor se sienta fortalecido en su accionar, y que crezca la sensación de desprotección en la denunciante.

Estudios desarrollados por la Comisión sobre Temáticas de Género muestran que es habitual que en las investigaciones por las primeras denuncias de violencia (como amenazas o lesiones leves, e incluso abusos sexuales), se dicten archivos o sobreseimientos prematuros, en ausencia de toda actividad investigativa o tras haber realizado una investigación solo en forma aparente²⁷. Además, las denuncias quedan fragmentadas en distintos juzgados, desnaturalizando el contexto de violencia y facilitando los razonamientos que tienden a interpretar los hechos como situaciones aisladas o de poca gravedad. Estas denuncias sólo son consideradas seriamente luego de producidos hechos de mayor entidad, como el femicidio consumado o tentado, cuando es usual que las denuncias previas se unifiquen, reactiven, y se juzguen.

²⁵ En el 53 % de los casos no se presentó denuncia previa, y en el 22 % de ellos no se registró el dato. Corte Suprema de Justicia de la Nación – Oficina de la Mujer, Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina, Datos estadísticos del Poder Judicial sobre: Femicidios 2016, disponible en: http://old.csjn.gov.ar/om/docs/femicidios_2016.pdf (visitado: 13/7/ 2017).

²⁶ MPD-Amnistía Internacional, *Femicidio y Debida Diligencia, Estándares Internacionales y prácticas locales*, Buenos Aires, 2015.

²⁷ MPD, *Discriminación de Género en las decisiones Judiciales, Justicia Penal y Violencia de Género*, Buenos Aires, 2010.

En las investigaciones por femicidios, el tratamiento judicial también está atravesado por la minimización de la gravedad de los hechos, con distintos alcances a lo largo del proceso, en el planteamiento y evolución de la investigación, en la recolección y valoración de las pruebas, en las calificaciones legales utilizadas, en el uso de atenuantes y, finalmente, en el reproche sancionatorio.

El análisis de casos y los recientes femicidios ocurridos confirman que no se inician inmediatamente las búsquedas de mujeres desaparecidas tras las denuncias realizadas por familiares, contrariando los estándares internacionales en la materia²⁸.

La falta de seriedad y exhaustividad de las investigaciones también impacta en la recolección y en la valoración de la prueba. Por un lado, se observa que existe llana omisión, o insuficiencia a la hora de recabar prueba, más allá del testimonio de la víctima, que dé cuenta de los hechos denunciados o de los antecedentes de violencia que permitirían configurar el contexto donde se produjeron. Por otra parte, el análisis de la prueba se realiza de manera fragmentaria y desconectada, y demuestra la falta de comprensión por parte de los operadores judiciales de las características propias de la violencia de género, el sustrato discriminatorio en que se produce el fenómeno y las dificultades para conceptualizar la violencia de género, incluido el femicidio.

Pese a los avances legales y culturales producidos en el país, la reticencia a procesar con seriedad este tipo de denuncias radica en la persistencia, solapada o expresa, del antiguo argumento de la intimidad, que indica que los hechos de violencia de género que se producen en el plano de la vida familiar no merecen la tutela penal. Distintos episodios son naturalizados a través de denominaciones tales como “desavenencias conyugales”, “reyertas”, “relación enfermiza”, o “crímenes pasionales”, por lo que las amenazas, las lesiones, los intentos de homicidio, el abuso de armas, los abusos sexuales, el incumplimiento de las órdenes de protección, quedan subsumidos bajo estas categorías genéricas a las que se les resta relevancia penal²⁹.

Otro rasgo encontrado en muchas de las resoluciones judiciales se vincula con la persistencia de prejuicios y estereotipos, que oscilan entre no creer a las víctimas o castigarlas por apartarse del rol asignado o de lo que se espera de una buena víctima de género. Los razonamientos judiciales frecuentemente las someten a un escrutinio de sus comportamientos previos o de su modo de vida, otorgándoles un trato revictimizante, señalándolas como quienes provocaron la reacción homicida, o asignándoles la carga de probar los hechos denunciados. Esto sucede cuando se somete de forma generalizada a las mujeres que denuncian violencia sexual a pericias para descartar su supuesta mendacidad; cuando se les practican revisiones intrusivas e innecesarias; cuando se interpreta que la decisión de finalizar la relación violenta e iniciar un nuevo vínculo sentimental constituye una provocación al homicida; cuando se descrea del relato de las víctimas por considerar que no reaccionaron de la forma “esperada”, entre muchos otros ejemplos.

Con respecto a este último punto, se han producido en los últimos años algunos avances en la jurisprudencia de ciertos tribunales en torno a la credibilidad del testimonio de la víctima de violencia, y el peso específico para arribar a una condena, frente a hechos de gran entidad. No obstante, estos criterios todavía están lejos de ser aplicados en todas las instancias y en todo el país. En particular, en casos que no son considerados graves, la minimización de la violencia y los estereotipos de género que llevan a descreer de la víctima, suelen conducir a la impunidad.

Otra faceta de este problema se presenta en procesos de criminalización de mujeres víctimas de violencia, lo que da lugar a prácticas de violencia institucional. Cuando se defienden de un ataque y hieren o dan muerte a su pareja o ex pareja agresora, suele desconocerse que su reacción se produjo en un contexto de legítima defensa propia o de sus hijos ante la agresión homicida. Muchos tribunales superiores, incluida la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se han expedido en situaciones de este tipo y han receptado las defensas de las mujeres; no obstante, la respuesta final llega tras años de encierro. También existen imputaciones contra mujeres por la omisión de proteger

²⁸ Corte IDH, Corte IDH, *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) v. México* (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), 16/11/2009, Serie C, N° 205.; Corte IDH, *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala* (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), 19/05/2014, Serie C, N° 277; Comisión IDH, Informe N° 80/11, Caso N° 12.626, *Jessica Lenahan (Estados Unidos)*, 21/07/2011.

²⁹ MPD-Aministía internacional, *op. cit.*



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

a sus hijos de las agresiones perpetradas por la pareja, que desconocen el contexto de violencia, sus características o el impacto en el injusto y el reproche penal. Una reforma del concepto de legítima defensa en el Código Penal aparece como necesaria.

Las investigaciones por crímenes de género, incluido el delito de femicidio, también contrastan con los estándares internacionales, dada la minimización de la violencia mediante la viabilidad que tienen las vías de atenuación del reproche sancionatorio, el uso de causas extraordinarias de atenuación, la emoción violenta o la aplicación discriminatoria de las pautas de mensuración de la pena.

Finalmente, se observan dificultades para conceptualizar el componente discriminatorio del femicidio, mediante la aplicación restrictiva de la figura de los homicidios agravados por el género (art. 80 inc. 11 Código Penal). En este sentido, se ha señalado que una gran proporción de homicidios de mujeres fueron agravados sólo por el vínculo, lo que parece indicar que los esfuerzos de los operadores se limitan a la comprobación del vínculo entre el agresor y la víctima, sin avanzar en la investigación del contexto de violencia de género en que se produjeron los crímenes ni de la posible motivación de los crímenes por odio de género³⁰. El estudio del MPF también alerta sobre las escasas sentencias referidas a femicidios no íntimos y crímenes de odio por género y orientación sexual, por lo que podría estar operando una aplicación restrictiva de las agravantes por género, al circunscribir la violencia y el odio de género a las cometidas sobre mujeres *cis* en el ámbito privado.

Las dificultades reseñadas, además de dar cuenta de la baja persecución y sanción de los delitos cometidos contra las mujeres por razones de género, mantienen la idea de tolerancia social respecto de la violencia contra las mujeres, favoreciendo la perpetración, la sensación de inseguridad en aquellas y la persistente desconfianza en el sistema de administración de justicia³¹

Obstáculos en la prevención, investigación y sanción del delito de trata de personas y en la asistencia y reparación a las víctimas

La experiencia del Programa específico permitió detectar graves falencias en la ejecución de políticas públicas para la prevención, detección e identificación de las víctimas, su protección y asistencia en todos los niveles. No se garantiza su acceso a la justicia ni a una reparación integral efectiva. La mayoría de los dispositivos están enfocados en la atención de emergencia y no se cuenta con asistencia de mediano o largo plazo, ni con mecanismos institucionalizados de seguimiento. El Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, creado en 2012, recién se integró en marzo del año en curso. Tampoco se ejecutó 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

³⁰ MPF, UFEM, *Homicidios agravados por razones de género: femicidios y crímenes de odio, análisis de la aplicación de la ley 26.791*, disponible en https://www.mpf.gob.ar/ufem/tipo_de_recurso/documentos-ufem/ (visita 13/7/2017); en igual sentido, Toledo, Patsilí, *Femicidio*, en Di Corleto, Julieta, *Género y Justicia Penal*, Ediciones Didot, Buenos Aires, 2017.

³¹ Corte IDH, *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") v. México* (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), 16/11/2009, Serie C, N° 205, párr. 400.

para su función; ni ha implementado el Plan de Acción Bianual conforme las exigencias de la Ley 26.842³².

Asimismo, la investigación, procesamiento y enjuiciamiento de los tratantes no ha sido congruente con la extensión de la trata y la explotación. Hay dilaciones en la recepción de denuncias, en las requisas domiciliarias, en contiendas de competencia entre los jueces federales y los jueces provinciales o nacionales de la Ciudad de Buenos Aires. Esta dilación se agudiza en causas judiciales que involucran a funcionarios públicos o personas con poder político o económico (ya sea en la comisión, o mediante la tolerancia de los hechos). Existen altos índices de corrupción policial y de complicidades institucionales: de organismos de control, políticas, médicas, entre otras. Las condenas suelen recaer en las personas con menos poder real, en general el eslabón más débil de la cadena de explotación, muchas veces las propias víctimas³³. El número de condenas a los mayores responsables de las redes de trata y de explotación, a los funcionarios públicos involucrados, a empresarios, a dueños de campos y sociedades explotadoras del sector agrario, textil y de las marcas involucradas con los beneficios de la explotación y la trata, es insignificante en relación con la dimensión de la problemática³⁴.

El deber de prevenir la violencia de género en procesos de cooperación internacional

Para finalizar, se quieren señalar las graves dificultades que se registran en las prácticas internas cuando se invocan situaciones de violencia de género en el marco de procesos que involucran a otros Estados. En particular, se ha detectado que en los procesos de extradición y en los de restitución internacional de menores, la tendencia jurisprudencial prioriza los compromisos internacionales asumidos en el marco de tratados internacionales de cooperación judicial, por sobre los adoptados mediante la suscripción de tratados internacionales de derechos humanos.

Tanto en los trámites de extradición como en los de restitución internacional de menores, la judicatura suele restringir su intervención a verificar los presupuestos formales de procedencia, renunciando a efectuar un control de convencionalidad. Ello se hace bajo pretexto de hacer honor a los compromisos internacionales asumidos. Esta intervención meramente formal en numerosas ocasiones posee un impacto diferenciado por motivos de género, pues al negarse a indagar aspectos ajenos a los requisitos formales se deja de lado la evaluación de los riesgos que pueden correr los derechos de las personas involucradas al ser trasladadas al país requirente, abdicando al deber de prevenir la violencia de género y de considerar el interés superior del niño o niña (que en ciertos casos aparece también comprometido) en la resolución final del caso.

³² Véase las planillas anexas por fascículo jurisdicción y sub jurisdicción de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, respecto de la Jurisdicción 25, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presupuesto Nacional 2017 - Ley N° 27.341. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2017/jurent/pdf/D17J25.pdf> (visitado en 13/7/2017).

³³ Del total de personas condenadas por trata de personas, el promedio histórico muestra que casi el 40 % son mujeres. Este índice es mayor en casos de trata con fines de explotación sexual. En muchos casos, esta penalización se basa en la incapacidad del Estado para identificar correctamente a las víctimas cuando éstas son arrestadas, detenidas e imputadas y son consideradas partícipes del delito en lugar de víctimas. Algunas víctimas pueden haber cometido delitos relacionados con su situación en relación con la trata o derivados de ésta, ya intencionalmente o debido al uso de la fuerza, el engaño o cualquier circunstancia de coerción, antes, al mismo tiempo de pasar a ser víctimas de la trata, o posteriormente como medio de eludir su propia victimización. Véase:

<https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2016/04/Informe-Anual-2015.pdf> (visitado en 12/7/2017)

³⁴ Véase <https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2016/04/Informe-Anual-2015.pdf> (visitado en 12/7/2017)