



Para erradicar la violencia contra las mujeres



Buenos Aires, 6 de julio de 2017

Sr. Secretario Ejecutivo
de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
Dr. Paulo Abrão
1889 F. Street, N.W.
Washington, DC 20006

Ref. Información para la Audiencia sobre “Denuncias de asesinatos de mujeres por razones de género en Argentina”, convocada para el 163 Período de Sesiones

De mi consideración,

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en representación de ELA – Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), la Comisión Argentina para los Refugiados (CAREF), la Fundación Mujeres en Igualdad (MEI) y la Fundación Siglo 21, organizaciones de la sociedad civil constituidas en Argentina, dedicadas a la defensa de los derechos humanos y que trabajan conjuntamente en el marco del proyecto *Cerrando Brechas para erradicar la violencia contra las mujeres*.¹

Agradecemos que se aceptara nuestra participación en la Audiencia sobre “Denuncias de asesinatos de mujeres por razones de género en Argentina”, convocada en el marco del 163 Período de Sesiones y ofrecemos información que consideramos de relevancia sobre el tema.

I. Oportunidad y pertinencia de la Audiencia convocada por la CIDH

Destacamos la oportunidad y pertinencia de la decisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de convocar de oficio a una audiencia para abordar la forma más extrema de la violencia contra las mujeres en nuestro país.

¹ El proyecto “Cerrando brechas: articulación de actores estatales y no estatales para mejorar las políticas públicas de violencia contra las mujeres en Argentina” reúne a las organizaciones de la sociedad civil citadas y a dos gobiernos locales en las provincias de Jujuy y Chaco. El proyecto cuenta con el apoyo financiero de la Delegación de la Unión Europea en Argentina. Todas las opiniones contenidas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil firmantes, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

La CIDH ha sido y es un organismo fundamental para velar por la plena vigencia de los derechos humanos en la región, con un impacto importante en la situación de los derechos humanos de nuestro país. En particular, los informes temáticos de la CIDH en relación con la violencia contra las mujeres y el acceso a la justicia han servido de fundamento de importantes avances en las decisiones de tribunales de justicia para aplicar los estándares de la Convención de Belém do Pará en casos asesinato de mujeres por razones de género², así como la sanción de otras formas de violencia que afectan a las mujeres³.

Por lo tanto, valoramos la decisión de la CIDH de convocar a esta audiencia para tratar un tema de enorme relevancia social en Argentina y en la región.

II. Los asesinatos de mujeres por razones de género en Argentina: estado de situación

En este apartado se comparte información sobre el contexto y el marco legal, la definición de políticas para implementar las leyes vigentes, el presupuesto dedicado a las políticas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y las dificultades para la participación de la sociedad civil en este proceso.

a. Información de contexto y marco legal

En 2009, con la aprobación de la Ley 26.485 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales (en adelante, la “Ley 26.485” o “Ley de Protección Integral”) Argentina se posicionó como uno de los estados que buscan abordar de manera integral las violencias contra las mujeres.⁴

Como sucedió en distintos estados de América Latina, luego de una primera etapa en la que las respuestas estatales se focalizaron casi exclusivamente en la violencia doméstica (o violencia intrafamiliar) en la última década se dio inicio a un movimiento que llevó a la sanción de normas

² Una sentencia reciente del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba realiza una correcta interpretación del agravante del homicidio por “violencia de género”, sentando jurisprudencia en la correcta aplicación del artículo 80 del Código Penal. Para ello, recurrió a los estándares de la Convención de Belém do Pará y el informe de la CIDH *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Véase “LIZARRALDE, Gonzalo Martín p.s.a. homicidio calificado y homicidio calificado en grado de tentativa - Recurso de Casación” (SAC 2015401). Para una síntesis y análisis del caso véase <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=2881&plcontamp=12&aplicacion=app187&cni=4&opc=47>

³ Es paradigmática la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso *Góngora*. Allí se resuelve que, cuando se investiga un caso de violencia contra las mujeres, la suspensión de un juicio a prueba es contrario a la obligación que impone el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. Véase un análisis en nuestro Observatorio de Sentencias Judiciales: <http://www.articulacionfeminista.org/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=2975&plcontamp=3&aplicacion=app003&cni=3&opc=4>

⁴ Véase GHERARDI, Natalia, *Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres: más que un mandato legal*, Revista Pensar en Derecho. Número 9, Facultad de Derecho – Universidad de Buenos Aires, 2016. Disponible en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/9/prevenir-sancionar-y-erradicar-la-violencia-contra-las-mujeres.pdf>

de segunda generación, con una mirada integral, **comprendiendo la violencia que ocurre en la privacidad de las relaciones de pareja como un reflejo de las violencias cotidianas que se producen en ámbitos públicos y comunitarios, que naturalizan las relaciones desiguales de poder entre los géneros y que luego encuentran su expresión en la vida de pareja y familiar.**

La Ley de Protección Integral contempla diversas manifestaciones de la violencia que se producen en distintos ámbitos de la vida y que afectan la integridad, la dignidad, la libertad y la salud de las mujeres⁵. Por un lado, la Ley 26.485 define algunos tipos de violencia (física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, simbólica) y, por el otro, enumera ciertos ámbitos en los que éstas se manifiestan: en las unidades domésticas, en las instituciones, espacios laborales, en los medios, en relación con los procesos y libertades reproductivas.

En las masivas movilizaciones que se iniciaron en las ciudades de Argentina el 3 de junio de 2015 bajo la consigna “Ni una menos”, el reclamo generalizado de la sociedad se focalizó en la forma más extrema de la violencia contra las mujeres, el femicidio. Sin embargo, se reconoció también que el femicidio es la forma más brutal de una violencia que reconoce vínculos profundos con las desigualdades de género expresadas en la vida social, política, familiar y comunitaria, que sirven de plataforma y de fundamento para que el femicidio suceda.

El femicidio, el asesinato de las mujeres por razones de género, efectivamente llegó a niveles alarmantes en una región en la que la creación de un tipo penal específico no parece haber tenido un impacto decisivo para su prevención, ni aún para la adecuada sanción de los agresores o la reparación de las víctimas.⁶ Según datos oficiales publicados por el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL al 2014, considerando los números absolutos, Argentina es el segundo país con mayor cantidad de muertes de mujeres por parte de parejas o ex parejas en la región.

b. Avances en la implementación de la Ley 26.485: el Plan Nacional de Acción

Uno de los reclamos centrales de la sociedad civil luego de la reglamentación de la Ley de Protección Integral ha sido la formulación, aprobación e implementación de un Plan Nacional de Acción (en adelante el “PNA”)⁷ en cumplimiento del mandato que la Ley de Protección Integral encomienda a su órgano de aplicación, el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM). En octubre de 2015 el CNM presentó un documento que contenía un repaso por las líneas de trabajo y gestión desde el primer gobierno del Presidente Néstor Kirchner (2003)⁸, incluyendo información sobre situación socioeconómica de las niñas y mujeres y datos de la atención de la línea telefónica gratuita 144 para situaciones de violencia, creada por el CNM en 2012. Si bien el PNA se presentó

⁵ La Ley 26.485 fue reglamentada mediante el Decreto 1011/2010. Las provincias aprobaron normas locales de adhesión al texto de la norma adaptándola, en ocasiones, a las particularidades de cada contexto local.

⁶ El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) incluye información sobre la legislación sobre femicidio, además de datos actualizados sobre las tasas de femicidio en los países de la región que cuentan con información oficial al respecto. Disponible en <http://oig.cepal.org/es>.

⁷ Un grupo de organizaciones de la sociedad civil reclamó en junio 2015 al CNM la presentación pública del PNA que el organismo había informado repetidas veces en instancias internacionales (entre ellos el Comité CEDAW) aunque nunca había sido hecho público en la Argentina. El texto de la nota pueda verse en: <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=2162&plcontampl=12&aplicacion=app187&cni=4&opc=6>

⁸ http://www.cnm.gov.ar/MaterialDeDifusion/PlanNacional_2014_2016.pdf

con un marco temporal del 2014-2016, su publicación se dió en octubre de 2015, a menos de 2 meses de la finalización de la gestión de las autoridades de entonces.

En julio de 2016 la nueva gestión de gobierno cuyo mandato inició el 10 de diciembre de 2015, presentó un PNA para el período 2017-2019, incluyendo un diagnóstico y las líneas de acción propuestas. Si bien se presenta como un Plan que reconoce la violencia contra las mujeres como un fenómeno estructural, atravesada por dimensiones sociales, políticas, económicas y culturales, que requiere por lo tanto un trabajo de prevención basado en un modelo integral guiado por los principios rectores de interdisciplinariedad, territorialidad e intersectorialidad, el diagnóstico sobre el que se elabora está enfocado casi exclusivamente en la violencia doméstica (en particular los femicidios íntimos).

Además, aún cuando el PNA se estructura en dos ejes de acción (prevención y atención integral) y tres ejes transversales (formación; fortalecimiento institucional; y monitoreo y evaluación), **el 80% del presupuesto previsto en el propio Plan está destinado a la construcción de 36 Hogares de Protección Integral (HPI) en lugares aún no totalmente identificados.** El documento no brinda precisiones acerca de cómo se asegurará la capacitación, formación y supervisión de los equipos técnicos, a cargo de qué organismo estará esa función de monitoreo y control, y cómo se garantizará el pago de sus salarios.

Por otra parte, a pesar de los reiterados pedidos, **no se ha hecho pública todavía la información sobre los recursos económicos que aportarán los diversos ministerios nacionales involucrados en las medidas previstas en el PNA,** así como los mecanismos que se implementarán para garantizar el cumplimiento de tales acciones.

Por lo tanto, **aún cuando las acciones enmarcadas en el PNA son diversas e intsectoriales,** es decir, que comprometen el accionar de diversos órganos gubernamentales, **no son claros los recursos económicos dedicados a su efectiva implementación ni la capacidad institucional del CNM para articular tales esfuerzos.**

La necesidad de jerarquizar la institucionalidad del CNM ha sido motivo de observación por varios mecanismos de seguimiento de los derechos humanos en los últimos años. En sus más recientes recomendaciones al Estado Argentino esto fue reiterado por el Comité de la CEDAW⁹ y por el informe de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, relativo a su misión a la Argentina:¹⁰

79. La Relatora Especial recomienda al Gobierno lo siguiente:

- a) Considerar la posibilidad de conferir rango ministerial al Consejo Nacional de las Mujeres a fin de darle mayor visibilidad y aumentar su capacidad para promover y vigilar la aplicación de las políticas de igualdad de género y eliminación de la violencia contra la mujer, tanto a nivel federal como provincial; y
- b) Fortalecer la función de coordinación del Consejo Nacional de las Mujeres y dotarlo de suficientes recursos presupuestarios y humanos para aplicar, supervisar y evaluar el Plan Nacional de Acción 2017-2019.

⁹ CEDAW/C/ARG/CO/7, 18 de noviembre de 2016.

¹⁰ A/HRC/35/30/Add.3, 12 de abril de 2017.

En el mes de marzo de 2017 se anunció en el Congreso de la Nación la presentación del Proyecto de Ley 0112-D-2017 con el objeto de elevar el CNM a rango de organismo descentralizado de la Administración Pública Nacional, con personería jurídica propia y con un régimen de autarquía funcional, administrativa, económica y financiera, en jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Sin embargo, a la fecha no se conoce que se hayan registrado avances en esa dirección.

c. El presupuesto del Plan Nacional de Acción contra la Violencia

La adecuada implementación del PNA requiere garantizar que se cuenta con los recursos financieros necesarios. Sin embargo, en el proyecto de presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados de la Nación para el año 2017 no era posible identificar una partida destinada al PNA que, según los anuncios realizados por el propio Poder Ejecutivo en julio de 2016, requería fondos por 47 millones de pesos para su primer año de ejecución. A ese monto debían sumarse los fondos necesarios para el plan de construcción y equipamiento de los Hogares de Protección Integral (que suman 600 millones de pesos en 3 años). Además, en la propuesta presentada al Congreso, el presupuesto asignado al CNM se reducía un 8% en términos reales, si se tomaba en cuenta la inflación prevista por el propio Poder Ejecutivo.

Luego de una nota presentada junto con otras organizaciones de la sociedad civil a las Comisiones de Presupuesto y Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional,¹¹ el presupuesto del CNM fue aumentado (en 20 millones de pesos) y se agregó una línea a Presupuesto Nacional asignando 47 millones de pesos para su implementación para el año fiscal 2017.¹² En esos términos fue aprobada la Ley de Presupuesto 27.341: se realizó una asignación adicional de \$20.000.000 al CNM (pasando de \$96.500.250 a \$116.500.250) y se agregó una línea presupuestaria específicamente destinada a las acciones contempladas en el PNA para el 2017, por la suma de \$47.000.000.

Sin embargo, el 11 de enero de 2017, el Jefe de Gabinete, en la Decisión Administrativa 12/2017 por la cual distribuyó los créditos presupuestarios, resolvió recortar 67 millones de pesos asignados en la Ley de Presupuesto al CNM y a la implementación del Plan Nacional de Acción contra la Violencia. Esta decisión dejaba sin efecto el presupuesto debatido y aprobado en el Congreso Nacional, en noviembre de 2016. Frente a esta situación, organizaciones de la sociedad civil presentaron el 15 de febrero una acción judicial de amparo solicitando la reafectación de los fondos para el CNM y que se establecieran los mecanismos de monitoreo para la ejecución del presupuesto que impidieran que esta situación se repitiera en un futuro.

En respuesta a la difusión pública que tomó la presentación de esta acción judicial, el CNM reconoció a través de un comunicado que un error había generado esa reasignación presupuestaria que afectaba adversamente los fondos del CNM y del PNA, pero que ésta sería revisada. Así, el Poder Ejecutivo revirtió la medida a través de la Decisión Administrativa 149/2017

¹¹ La carta y una descripción de la reunión en la que se discutió este tema con varias organizaciones de la sociedad civil, activistas y académicos puede encontrarse en:

<http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=2752&plcontempl=12&aplicacion=app187&cni=4&opc=6>

¹² <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=2755&plcontempl=12&aplicacion=app187&cni=4&opc=6>

publicada en el Boletín Oficial el día 2 de marzo, reintegrando los 67 millones de pesos para CNM y la implementación del Plan Nacional de Acción.

En las últimas semanas, se registró nuevamente una situación similar con la publicación de la Decisión Administrativa 393/2017 por la que se reasignan fondos por \$688.550 del CNM para el Ministerio de Seguridad. Según la explicación difundida por el CNM, estos fondos se destinarán a cubrir “pago de servicios de la policía federal para garantizar la seguridad de las y los trabajadoras/es, la integridad de los bienes y muebles de los edificios del CNM” vinculado con la línea 144 de atención telefónica.

La intervención de la sociedad civil fue clave en este proceso: fueron las organizaciones las que señalaron la falta de asignación de fondos en el Presupuesto Nacional, las que posteriormente advirtieron la desafectación presupuestaria efectuada mediante la Decisión Administrativa 12/2017 y quienes hicieron público el problema, del que posteriormente se hicieron eco diversos integrantes del Poder Legislativo.

Por este motivo, sostenemos que **es fundamental garantizar la existencia de un adecuado mecanismo de información periódica para hacer el seguimiento y monitoreo de la ejecución del presupuesto asignado al PNA a lo largo del ejercicio, así como para asegurar la intangibilidad de estos fondos** que deben dedicarse a la implementación de las políticas de prevención y asistencia de las víctimas de violencia de género.

La persistencia de los femicidios en Argentina no admite dudas sobre la contundencia con que las políticas públicas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género tienen que ser una prioridad para todas las áreas del Estado.

d. Monitoreo del PNA y participación de la sociedad

El PNA no fue elaborado en el marco de un proceso participativo y abierto a la sociedad civil, aunque se dispuso de un período posterior en el que se brindó la posibilidad de presentar comentarios por parte de las organizaciones. El resultado de ese proceso no fue exitoso: sólo dos instituciones realizaron presentaciones, respecto de las cuales no se recibieron respuestas formales.

En los últimos meses, el CNM ha dado algunos pasos promoviendo ciertos mecanismos de participación y apertura hacia la sociedad civil.

En primer lugar, para fortalecer el Consejo Consultivo Ad Honorem de la Sociedad Civil se abrió una convocatoria dirigida a organizaciones con personería jurídica, con antigüedad superior a 3 años, avaladas por la Consejera Federal de la provincia en la que se encuentre inscripta. Sin embargo, los requisitos formales de acceso a ese Consejo requieren que se establezcan otros mecanismos facilitadores de la participación de organizaciones sociales más diversas, con fuerte presencia territorial pero que no necesariamente cumplirían con los requisitos formales de ingreso a ese Consejo Consultivo. En esa línea, la Medida 54 del PNA establece la creación de un Foro para organizaciones no registradas, previsto en el Plan para junio de 2017. A la fecha no se ha difundido información vinculada con la selección de organizaciones que integrarán el Consejo Consultivo Ad Honorem ni de la creación del Foro.

En segundo lugar, a instancias de la sociedad civil, el CNM ha generado una meta en el marco del Plan de Gobierno Abierto, con el objetivo principal de “garantizar la transparencia en la ejecución presupuestaria” del PNA de modo de “hacer factible el monitoreo de las acciones, que esté asegurado el presupuesto para el plan y que se identifiquen sus prioridades”¹³. Se trata de un proceso en curso, propuesto por la sociedad civil, que podría ser un avance interesante en el camino hacia la producción y difusión de información, generando mecanismos que permitan el monitoreo y seguimiento de las acciones enmarcadas en el PNA (tanto a cargo del CNM como de otros organismos públicos) así como el monitoreo de la ejecución presupuestaria.

Sin embargo, a la fecha, los mecanismos establecidos para la participación de la sociedad civil y personas interesadas han sido insuficientes para garantizar una representación amplia, diversa y federal.¹⁴

III. Principales problemas identificados para la prevención de los femicidios

Los femicidios que engrosan las estadísticas implican el fracaso de las políticas públicas de prevención, asistencia y reparación de las violencias cotidianas que viven las mujeres.

El Registro de Femicidios de la Corte Suprema de Justicia de la Nación representa un avance importante en la medida en que se trata de estadísticas oficiales producidas por el Estado, de un modo sostenido y periódico. De acuerdo con el Informe de Femicidios correspondiente al año 2016, se indica que sólo un 25% de las mujeres asesinadas en ese año había hecho una denuncia previa. Analizar las diversas manifestaciones de violencias, los recorridos de las mujeres y su interacción con diversos organismos públicos es indispensable para comprender el alcance de los problemas que subsisten y diseñar políticas adecuadas para abordarlos.

En esta sección se analiza la situación frente a la producción de información sobre violencia contra las mujeres; los problemas de la falta de integralidad en las respuestas del estado que dificultan el acceso a la justicia; la necesidad de desplegar políticas interseccionales y de difundir la educación en la igualdad como herramienta fundamental para la prevención.

a. Producción de información sobre violencia contra las mujeres

Quienes diseñan e implementan políticas públicas precisan información de calidad para guiar sus acciones. En Argentina, la producción de información sobre violencia contra las mujeres continúa siendo escasa, esporádica y fraccionada. Esto no sólo dificulta la elaboración de diagnósticos para conocer la dimensión de las distintas manifestaciones de la violencia contra las mujeres, dando cuenta además de las particularidades regionales, sino que también impide conocer el impacto y eficacia que tienen las políticas públicas existentes.

Mientras que los **registros administrativos** permiten conocer el trabajo de las instituciones públicas dedicadas a la atención de las mujeres frente a las situaciones de violencia ya ocurridas, sólo pueden capturar aquellos casos en los que las personas involucradas han tomado contacto

¹³ La consulta pública puede verse en este link:

<https://consultapublica.argentina.gob.ar/rendicion/consulta/593eda326a6e440005a61863>

¹⁴ El sitio web del Plan de Gobierno Abierto recibió al 30 de junio (fecha de cierre prevista para las intervenciones) menos de 10 comentarios.

con alguna de estas instituciones. Quedan así excluidos todos aquellos casos en los que las niñas, adolescentes y mujeres, no buscaron ayuda. Son las **encuestas** las que permiten conocer la prevalencia de la violencia contra las mujeres en la sociedad.

En Argentina no se han realizado encuestas de alcance nacional que permitan conocer la prevalencia e incidencia de la violencia contra las mujeres en el marco de las relaciones de pareja y ex parejas, que es la forma de violencia que ha concentrado el mayor esfuerzo por parte de las autoridades nacionales y provinciales, y que ha despertado la mayor sensibilidad social.

El PNA contempla acciones para construir un sistema nacional de estadísticas (Medida 60) que incluye la elaboración de una encuesta nacional. Sin embargo, aún cuando su inicio está previsto para el mes de junio de 2017, no se conocen todavía los avances en ese sentido.

Los órganos de seguimiento de los tratados de derechos humanos ponen en evidencia la falta de información de calidad en cada oportunidad que evalúan al estado argentino¹⁵.

La primera encuesta para medir la prevalencia e incidencia de la violencia psicológica, física y sexual contra las mujeres en las relaciones de parejas y ex parejas, se realizó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.¹⁶

Las movilizaciones masivas iniciadas el 3 de junio de 2015 y repetidas en años ulteriores se dieron en un contexto de amplio rechazo de conductas de control y sometimiento de las mujeres. Como expresión de la discriminación de género, muchas veces esta forma de violencia es consecuencia del sometimiento a conductas controladoras por parte de los varones del círculo íntimo. La encuesta buscó identificar en qué medida las mujeres expresan su acuerdo con respecto a las conductas de dominación masculina, que responden a fuertes estereotipos de género. Más del 90% de las mujeres de la Ciudad de Buenos Aires rechazan formas abiertas de discriminación y violencia en las relaciones de pareja, como la obligación de la mujer de obedecer a su pareja, aun cuando estuviera en desacuerdo, o la necesidad de que el hombre de una pareja “demuestre quién es el jefe”. Sin embargo, hay menos nivel de acuerdo con respecto a la posibilidad de que una tercera persona intervenga frente a situaciones de violencia en las relaciones de pareja, cuando ésta se produce. Un tercio de las mujeres sostiene que los problemas familiares deben ser conversados solamente con personas de las familias y que, en caso de maltrato, una persona ajena a la familia debe abstenerse de intervenir. **Estas respuestas indican un grado importante de**

¹⁵ Reiterado recientemente por el Comité CEDAW y por la Relatora Especial contra la Violencia (ONU) que, particularmente señaló la necesidad de “(b) recolectar y publicar datos desglosados a nivel federal y provincial sobre todas las formas de violencia contra las mujeres, incluidas las travestis, las mujeres transgénero, las mujeres con discapacidad, las mujeres indígenas y las mujeres migrantes, prestando especial atención al femicidio, y (c) llevar a cabo encuestas periódicas para evaluar la prevalencia y las tendencias de las distintas formas de violencia contra la mujer, incluido el acoso sexual” (Informe del 12 de abril de 2017, A/HRC/35/30/Add.3).

¹⁶ La encuesta se realizó a una muestra de 1003 mujeres residentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre los meses de noviembre 2014 y enero 2015. La misma contó con la asistencia técnica del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). Los datos pueden leerse en *Las cifras de la violencia. Resultados de la primera encuesta de percepción e incidencia sobre violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja en la Ciudad de Buenos Aires*. Disponible en <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?aplicacion=app187&cnl=14&opc=49>

reserva frente a la violencia en las parejas, que sigue considerándose un ámbito privado que sólo en algunas ocasiones puede habilitar la intervención de terceros.

Los datos señalan que **las distintas manifestaciones de la violencia en las relaciones de pareja constituyen un problema extendido en la Ciudad.** Más de la mitad de las mujeres de la Ciudad de Buenos Aires manifiesta haber sufrido violencia psicológica por parte de una pareja actual o pasada.¹⁷ La violencia física por parte de una pareja ha estado presente en la vida de 2 de cada 10 mujeres.¹⁸ Los hechos de violencia física y sexual han afectado a 1 de cada 4 mujeres residentes en la Ciudad¹⁹. Se trata de fenómenos extendidos que afectan a una importante porción de la población de mujeres de diversas edades y distintos niveles socioeducativos.

Sin duda, hay interrelaciones entre las diversas manifestaciones de la violencia en las relaciones de parejas. El 98% de las mujeres residentes en la ciudad de Buenos Aires que denuncian haber sido sometidas a violencia física por alguna pareja actual o anterior durante toda su vida, también declaran haber sido sometidas a violencia psicológica por alguna pareja actual o anterior durante toda su vida. A su vez, el 90% de las mujeres que denuncian haber sido sometidas a violencia sexual por alguna pareja actual o anterior durante toda su vida denuncian haber sido sometidas también a violencia psicológica.

De acuerdo con la información relevada, **las mujeres de diversos grupos de edad están igualmente expuestas a la violencia por parte de parejas actuales o pasadas. Asimismo, los datos señalan que no hay diferencias significativas entre las mujeres con diversos niveles socioeducativos en relación con las experiencias de violencia.** Tanto en el caso de la violencia psicológica, como la violencia física y sexual, las mujeres con educación primaria, secundaria y nivel terciario o universitario (sean completos o incompletos) están expuestas a la violencia en similar medida.

Es importante leer esto a la luz de los datos de los registros administrativos donde se verifica que las mujeres que acuden efectivamente a los diversos servicios para requerir atención o asistencia son en su mayoría las que cuentan con nivel de educación secundaria (completa o incompleta) y son, en su mayoría, mujeres jóvenes. En igual sentido, las personas que se comunicaron durante 2015 a la Línea Nacional de atención 144, revela que consultan en mayor

¹⁷ Entre las conductas de violencia psicológica que se presentan más a menudo se destaca la amenaza de violencia económica (amenazarla con quitarle el apoyo económico) y la violencia emocional vinculada con los hijos e hijas (amenazarla con quitarle a los hijos). Las conductas controladoras (insistía todo el tiempo en saber dónde iba) y la acusación de infidelidad, también son de las formas de violencia psicológica más habituales.

¹⁸ Una mujer cada 10, sufrió violencia física severa (golpes de puño o con objetos; patadas, golpizas; intentos de ahorcarla, quemarla o amenazas con armas blancas o de fuego). Para 2 de cada 10 mujeres estos episodios de violencia física sucedían “a menudo”, y en 1 de cada 4 casos “alguna vez”.

¹⁹ Dentro del 15% de mujeres que manifestó haber sido víctima de violencia sexual en sus relaciones de pareja a lo largo de su vida, un 11,7% lo fue de violencia sexual moderada (incluye acciones como haber tenido relaciones sexuales sin desearlas, o realizar actos sexuales con los que no estaba de acuerdo o no se sentía cómoda); mientras que un 3,8% afirmó haber sido sometida a conductas de violencia sexual severa, como por ejemplo que un compañero haya empleado la fuerza física para obligarla a tener relaciones sexuales. Las personas que ejercen violencia sexual pertenecen generalmente al entorno cercano de las mujeres: en casi la mitad de los casos se trataba de una pareja o esposo (actual o pasado), seguido por personas conocidas (vecino o amigo) en el 7% de los casos. La violencia sexual perpetrada por una persona desconocida alcanza a menos del 5% de los casos.

medida mujeres jóvenes: en el 35% de los casos se trató de mujeres de 19 a 30 años, y en el 29% de los casos, mujeres de 31 a 40 años. El número de mujeres mayores de esas edad que solicitó información a la Línea 144 durante el año 2015 fue mucho menor: el 16% las mujeres tenía entre 51 a 50 años y el 8% de las mujeres entre 51 y 60 años. Por su parte, el informe del patrocinio jurídico gratuito del Ministerio Público de la Defensa, según datos para el año 2015, señala que aproximadamente la mitad de las mujeres asistidas (47%) cuentan con secundario (completo o incompleto). En menor medida, cuentan con estudios terciarios o universitarios (25%).

Los datos indican que si bien todas las mujeres, de diversos niveles socioeducativos y en distintos momentos a lo largo de su vida, atraviesan situaciones de violencia, por diversos motivos las mujeres mayores de 40 años y con más bajos niveles de instrucción formal no recurren a los servicios públicos de asistencia, así como tampoco lo hacen las mujeres con nivel educativo universitario o superior. Por lo tanto es fundamental que el Estado avance en diseñar estrategias nuevas para acercar los servicios a todas las mujeres.

Las mujeres que atraviesan situaciones de violencia en las relaciones de pareja generalmente no comparten esa experiencia con otras personas. Esto es posible porque se trata de situaciones que se producen en la gran mayoría de los casos cuando se encuentran a solas con su agresor: **el 70% de los casos de violencia psicológica y el 90% de los casos de violencia física suceden sin la presencia de otras personas.** Sin embargo, los hechos de violencia física se producen en un 20% de los casos en presencia de las hijas e hijos de la mujer y en un 10% de los casos en presencia de familiares y/o amistades.

Es importante prestar atención a la situación de soledad en la que se registran los episodios de violencia: esto tiene un impacto directo en el valor que se otorgue al testimonio de la víctima en el marco de un proceso judicial así como los medios de prueba que se puedan aportar.

Cuando las mujeres buscan ayuda, recurren generalmente a personas de su círculo de confianza: amigas/os, vecinas/os, o madres y padres, parientes. **Solo 1 de cada 10 mujeres que indicaron haber vivido situaciones de violencia física, psicológica o sexual a lo largo de sus vidas recurrieron a una institución pública para buscar ayuda.** En estos casos, las comisarías son el principal recurso señalado por las mujeres (menos del 5%). Las instituciones del poder judicial son poco conocidas para las mujeres encuestadas.

Resulta muy preocupante que del escaso número de mujeres que manifiesta haber recurrido a una institución pública en busca de ayuda, sólo la mitad (56%) considera que el resultado fue positivo. Entre las mujeres que consideran que la ayuda institucional no fue efectiva, prevalecen las respuestas que indican distintas formas de maltrato o humillación por parte de las instituciones del Estado (13%), o que hicieron referencia a la necesidad de llevar adelante demasiados trámites (12%) o que creen que no tuvo ningún resultado (9%).

Al responder sobre los motivos para no buscar ayuda, en primer lugar (32%) consideraban que no era necesario o que la violencia que enfrentaban “no era grave”, seguido por aquellas mujeres que tomaron la decisión de no denunciar basadas en la “promesa de que no volvería a pasar” (25%). Sin embargo, otras motivaciones para no denunciar se vinculan con lo que se han caracterizado como obstáculos subjetivos para el acceso a la justicia, es decir, sentimientos de vergüenza (13%), desconfianza (11%) y temor (7%), sumado al desconocimiento sobre los lugares disponibles para brindar asistencia a las víctimas de violencia (13%).

Entre aquellas mujeres que vivieron situaciones de violencia y realizaron una denuncia ante la justicia, la respuesta más habitual (en el 46% de los casos) fue la resolución judicial de prohibición de acercamiento, o prohibición de reintegrarse al hogar (23%). Sin embargo, en el 16% de los casos las mujeres sostienen que esto no fue suficiente para hacer cesar la violencia, o que el agresor no recibió sanción alguna (27% de los casos). Por el contrario, en el 7% de los casos las mujeres refieren que aumentó la violencia luego de la denuncia.

Es fundamental contar con información de estas características a nivel nacional, a partir de una encuesta nacional que permita comprender la verdadera dimensión del fenómeno y sus particularidades locales.

Por otra parte, es necesario conocer los avances y grado de implementación del Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM), un esfuerzo iniciado en 2012 en un trabajo conjunto entre el CNM y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), que aportaría información articulada de los recorridos de las mujeres por los diversos organismos públicos.

b. La integralidad de las respuestas: políticas públicas y acceso a la justicia

La estructura federal del estado argentino determina la existencia de una amplia variedad de situaciones regionales y locales. La realidad de la Ciudad de Buenos Aires o aún aquella representada a nivel nacional, está lejos de reflejar la situación de muchas jurisdicciones locales, provinciales o regionales. Los déficits en la información determinan que la legislación y las políticas públicas que se implementan para abordar la violencia contra las mujeres adolezcan de la falta de un enfoque empírico que permita adecuar sus respuestas a la realidad que buscan transformar.

Existen **numerosos problemas de coordinación y de superposición de esfuerzos**, aún dentro de las mismas unidades de gobierno, situación que se ve agravada por las complejidades que agrega la estructura federal del Estado. Estas dificultades reflejan también en cierta medida la **debilidad institucional de los mecanismos para el adelanto de las mujeres (a nivel nacional, provincial o local)**, que en muchas ocasiones cuentan con insuficientes recursos humanos, técnicos y financieros para hacer frente a la amplitud de sus competencias políticas y obligaciones jurídicas.

En este sentido, en 2015 se sancionó la Ley 27.210 de Creación de un Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género cuya implementación se encuentra a cargo del Ministerio de Justicia de la Nación. La Ley aún no se encuentra reglamentada y aunque se han dado pasos para avanzar en el diseño institucional que se llevará adelante, el plan piloto de implementación inicial se contempla exclusivamente para la ciudad de La Plata, en la provincia de Buenos Aires.

El déficit en el abordaje integral también se ve plasmado en la falta de políticas de apoyo económico para las mujeres, cuya participación en el mercado de trabajo se ve además fuertemente condicionada por las responsabilidades de cuidado, en ausencia de políticas públicas integrales que contribuyan a facilitar su inserción y permanencia laboral. El programa de transferencia de ingresos denominado “Ellas Hacen”, implementado por el Estado Nacional en

diversas provincias, no ha brindado datos que pudieran dar cuenta de la recepción de ese recurso a las mujeres en situación de violencia²⁰.

Como parte de la iniciativa *Cerrando Brechas*, las organizaciones firmantes de este documento llevaron a cabo investigaciones cualitativas enfocadas en la violencia contra las mujeres y el acceso a la justicia en el distrito de Vicente López (provincia de Buenos Aires), la ciudad de San Pedro de Jujuy (provincia de Jujuy), y en la relación con la protección de los derechos de las mujeres indígenas (en la provincia de Jujuy) y las mujeres migrantes (en la provincia de Buenos Aires).

Aunque estos informes están enfocados en localidades específicas del país que no necesariamente reflejan realidades de otros lugares, entendemos que muchos de los problemas documentados en las investigaciones brindan resultados y perspectivas que son relevantes para otras jurisdicciones.

- ***Recorridos de las mujeres en situación de violencia y acceso a la justicia en Vicente López (Provincia de Buenos Aires)***

MEI llevó a cabo un estudio con el objetivo de analizar las instituciones y servicios públicos disponibles para la prevención y la atención de la violencia de género en Vicente López, un distrito ubicado en el norte de la provincia, y uno de los más prósperos del Gran Buenos Aires.

El Centro de la Mujer, responsable del diseño y ejecución de las políticas públicas del área, brinda asistencia a las mujeres en situación de violencia a través de equipos interdisciplinarios. El estudio llegó a la conclusión de que el personal debería ser ampliado para atender las necesidades de las numerosas mujeres que recurren al Centro. La Comisaría de la Mujer es a menudo el primer contacto institucional de muchas mujeres que deben enfrentar hechos de violencia. Los comentarios de usuarias son en general positivos en relación con la atención, pero sienten desconcierto cuando se enteran que ése fue sólo un primer paso y que tendrán que ratificar la denuncia ya sea en los Tribunales de San Isidro, en el Juzgado de Paz o en la Fiscalía de Género. Han ingresado al complicado circuito del acceso a la justicia. La Mesa Local Intersectorial contra la Violencia que, desde sus comienzos, en 2013, promueve la articulación de los diversos organismos locales citados con aquéllos referidos a salud, educación, niñez, ha pasado por diversas etapas en términos de actividad. En el contexto de la Mesa se creó y adoptó un Protocolo de Atención que busca instalar una política pública transversal en el Municipio.

El estudio mostró que las mujeres que atraviesan situaciones de violencia se encuentran con serias dificultades y obstáculos en el acceso a la justicia: falta de recursos, débil capacitación, alta rotación del personal involucrado en las diversas instancias administrativas de atención y por lo tanto bajo compromiso con el tema, patrocinio jurídico gratuito insuficiente. En sus recorridos por los servicios locales, de justicia o de atención de la salud, las mujeres atraviesan un entramado de instituciones y burocracias que no siempre logran articular sus respuestas.

²⁰ GHERARDI, N., MARTELOTTE, L. y PAUTASSI, L. *“Ellas Hacen y (también) cuidan. Análisis del programa Ellas Hacen de Argentina desde la perspectiva del derecho al cuidado”*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo. 3 al 5 agosto de 2016. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

- ***El acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia de género en San Pedro de Jujuy (Provincia de Jujuy)***

Fundación Siglo 21 llevó adelante un estudio cuyo objetivo fue identificar los obstáculos y las dificultades con las que se enfrentan las mujeres que han sufrido violencia de género en el acceso a la justicia y a la atención médica en San Pedro de Jujuy. Los resultados de la investigación señalan que las trayectorias de la mayoría de las mujeres de esta localidad están signadas por la desprotección y la soledad. Esto se debe, fundamentalmente, a la ausencia de instituciones y/o servicios estatales que den respuesta efectiva a la situación de padecimiento y urgencia que atraviesan y a la excesiva burocracia administrativa que existe en estas instituciones.

Entre los principales obstáculos que identifican las instituciones del Estado, las organizaciones de la comunidad y las propias mujeres entrevistadas para el estudio se destacan: la inexistencia de capacitación sobre género y violencia en las instituciones de seguridad y justicia que les permita recibir la situación de violencia y darle el curso adecuado según la legislación y protocolos vigentes; la desarticulación entre justicia y servicios estatales, tales como salud y educación, que permitan agilizar las derivaciones; la falta de patrocinio letrado gratuito, lo que obliga a las mujeres a acudir solas a instancias de justicia ordinaria, atravesando un proceso extremadamente prolongado, que con frecuencia provoca que las mujeres terminen desistiendo de la acción sin haber logrado el amparo judicial. En ese proceso, las mujeres enfrentan la culpabilización y el descreimiento de sus relatos en las comisarías y algunas fiscalías. En el actual circuito judicial, una vez realizada la denuncia por violencia, la mujer tiene que volver a la casa sin una medida cautelar que la proteja y mientras el agresor continua allí. Finalmente, se relevó una clara carencia de justicia efectiva en cuanto al cumplimiento de penas, sanciones y o disposiciones que se aplican al perpetrador.

Por otra parte, en el análisis de servicios sociales y de salud que puedan brindar apoyo y contención, el estudio identificó una marcada inexistencia de equipos interdisciplinarios capacitados en la temática que brinden una atención integral; la falta de un único protocolo de atención de violencia que sea utilizado en todos los organismos efectores de salud; clara insuficiencia de recursos humanos para contener, apoyar y acompañar a las mujeres víctimas; y la inexistencia de articulación entre las instituciones locales que intervienen en los casos de violencia, que carecen de políticas públicas orientadas específicamente a la atención integral de la problemática.

Ante esta situación que vulnera el acceso a los derechos que protejan a las mujeres víctimas de violencia, el estudio sugiere que los desafíos principales son: brindar o favorecer espacios de capacitación con perspectiva de género al personal de las instituciones que atiendan a mujeres víctimas de violencia (justicia, seguridad, salud, municipio, organizaciones de la sociedad civil, etc.); e iniciar un proceso para la creación de una mesa de cogestión, que podría involucrar una red de organizaciones e instituciones que trabajan en temas de violencia contra las mujeres para definir protocolos y responsabilidades institucionales para tratar los casos de violencia contra las mujeres en la ciudad de San Pedro.

Hay problemas comunes en el acceso a la justicia que se repiten. A pesar de que todas las provincias del país han adherido a la Ley 26.485 mediante normas locales, esto no se ha traducido en la adopción de marcos de referencia unificados para la implementación de las políticas públicas. Por el contrario, coexisten múltiples protocolos de actuación, aprobados

por distintos ministerios (dando cuenta de las dificultades en la articulación del trabajo), que muchas veces no son conocidos ni aplicados por las autoridades a los que están destinados.

Existe una **gran disparidad en la cantidad de recursos disponibles en la capital de las provincias en contraposición a las localidades del interior**. El patrocinio jurídico gratuito, que la Ley 26.485 garantiza para todos los casos de violencia contra las mujeres (sin distinguir el tipo de violencia, la edad de la mujer ni su condición socioeconómica) es claramente insuficiente y la Ley de Creación del Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género no ha avanzado en su implementación. En algunos casos, el patrocinio es cubierto por las Defensorías Públicas, ubicadas en la cabecera de los departamentos judiciales, mientras que no hay recursos similares para las localidades del interior de las provincias. Las dificultades para el acceso a la justicia se acrecientan ante la falta de patrocinio jurídico gratuito.

Las indagaciones realizadas en distintas jurisdicciones muestran que aunque existen programas tanto en las áreas de justicia, salud o desarrollo social que atienden violencia hacia las mujeres, estos se hallan desarticulados o superpuestos; se desconocen las funciones y tareas que desarrollan y la asignación presupuestaria con que cuentan estas áreas o programas; no garantiza los mecanismos (en términos de recursos humanos, equipos interdisciplinarios, subsidios, licencias, guarderías, acompañamiento y continuidad en los tratamientos) suficientes para la atención de la demanda ni producen estadísticas públicas de las situaciones y casos de violencia de género que concurren y/o son atendidos en los diferentes servicios.

c. Necesidad de un enfoque interseccional en el abordaje de la violencia contra las mujeres

La situación de las mujeres migrantes

Diversas investigaciones han constatado que las mujeres migrantes están expuestas a variadas situaciones de violencia tanto en los países de origen como en el tránsito migratorio y en los lugares de destino. En consecuencia, resulta evidente la necesidad de considerar este colectivo de mujeres como población sobreexpuesta a situaciones de violencia de género y, por ende, es indispensable contemplarlas en el marco de políticas públicas respectivas. No obstante, también es imprescindible identificar las desigualdades específicas que las afectan en cada contexto local e identificar las estructuras sociales que las originan, para de este modo evitar cualquier interpretación estereotipada y homogeneizante que sobre-simplifique la problemática.

Varios factores propician las situaciones de violencia en las mujeres migrantes: el aislamiento social y la falta de redes familiares y de apoyo; la inserción en empleos precarios; el acceso deficitario a los derechos sociales; las dificultades para regularizar la situación migratoria; la falta de conocimiento del idioma local; el no siempre suficiente conocimiento de sus derechos en tanto mujeres y en tanto migrantes; la discriminación basada en el status legal, la edad, la clase social o la pertenencia étnica o nacional; el desconocimiento de los circuitos asistenciales y de acceso a la justicia; el temor a denunciar la violencia (por creer que puede afectar la regularización migratoria, generar una deportación o poner en riesgo la tenencia de las/os hijas/os) y las posibles experiencias previas de violencia en sus lugares de origen.

La sobreexposición de las mujeres migrantes a la violencia remite a condiciones socioeconómicas particulares y a procesos culturales de discriminación, y no debe entenderse como resultante de condiciones de la mujer migrante *per se* (contemplada en términos homogeneizantes) ni tampoco

como resultante de características atribuidas a determinadas nacionalidades o grupos étnicos –en ocasiones percibidos como intrínsecamente violentos-, o a las mujeres o los varones de dichos grupos o nacionalidades –a veces estereotipados como “mujeres sumisas” y “hombres machistas”.

La investigación realizada en 2015 por CAREF advierte que **existen algunas especificidades en el caso de las mujeres migrantes víctimas de violencia.**

Principalmente, aquellas prácticas institucionales discriminatorias por las cuales se impide a mujeres migrantes en situación irregular radicar una denuncia en las comisarías y la implementación de las medidas de protección debido a no contar con documento argentino (hechos que reflejan un incumplimiento de la Ley de Migraciones 25.871 que garantiza mismas condiciones de protección, amparo y derechos en su acceso a servicios sociales, justicia y seguridad social). A partir de la investigación se ha comprobado que el no contar con un DNI enfrenta a las mujeres a múltiples trabas burocráticas en el proceso de acceso a la justicia, frente a lo cual es necesario habilitar canales de comunicación, información y denuncia para estos casos. La Dirección Nacional de Migraciones junto con las áreas de derechos humanos y de género deberían ser los canales accesibles que brinden resolución a este tema de manera eficaz a las mujeres. Asimismo, se registra una especificidad en los tipos de discriminación sufrida por las migrantes a nivel institucional, anclados en la pertenencia nacional, étnica y el hecho de ser extranjeras. Los prejuicios culturales y el trato discriminatorio (donde las discriminaciones anteriores se intersectan con las inherentes al género y la clase) persisten en las prácticas institucionales a lo largo de las distintas instancias que deben atravesar las mujeres migrantes víctimas de violencia. Esto no sólo implica una vulneración de derechos que impacta en su calidad de vida sino que también opera como un factor expulsivo y disuasivo en relación a su acceso a la justicia. Estas especificidades aún no han sido problematizadas ni integran las agendas institucionales, lo que redundaría en la inexistencia de políticas sobre violencia que contemplen las necesidades de las mujeres migrantes.

El reciente Decreto 70/2017 que modifica la Ley de Migraciones 25.871 constituye un grave retroceso en materia de garantías básicas y derechos de las personas migrantes. Esta medida regresiva en materia migratoria tendrá graves efectos para las mujeres ya que, en lugar de promover su integración a la sociedad, se las estigmatiza reforzando así miradas criminalizadoras que ponen en peligro la unidad familiar. El decreto relaciona migración con delito, lo que significa que, a la situación ya precaria de muchas mujeres migrantes que sufren explotación laboral, ahora se suma un discurso estigmatizante que proyecta sobre ellas una sombra de “ilegalidad” e incluso “criminalidad”.

El temor a ser expulsada puede hacer que una mujer migrante se abstenga de denunciar hechos de violencia tanto a nivel doméstico como en su lugar de trabajo. A raíz de la estigmatización que el decreto promueve y la persecución a la que pueden verse sometidas las personas migrantes, las mujeres víctimas de violencia difícilmente se acercan a las instituciones para denunciar o recibir ayuda en su situación.

La modificación por decreto de la Ley Migratoria también pone en peligro los lazos familiares de las mujeres migrantes, ya que una pena por un delito menor podría generar la pérdida de la residencia y la expulsión del país independientemente de que existan hijas/os nacidas en Argentina. Aún en los casos de condenas penales por delitos que se hubieran cometido en el país,

las mujeres migrantes deben ser tratadas en igualdad de condiciones a las nacionales permitiendo el cumplimiento de la pena en Argentina.

La situación de las mujeres indígenas

Las mujeres indígenas también enfrentan obstáculos adicionales en función de las categorías identitarias que las atraviesan, como mujeres y como indígenas. Categorías occidentales como familia, comunidad o incluso Estado, toman un significado diferente cuando afectan a las comunidades indígenas. La contaminación ambiental, por ejemplo, afecta el acceso y el control de los territorios de las comunidades y, a su vez, el trabajo de cuidado de las mujeres indígenas, por los problemas de salud a los que lleva la contaminación²¹.

Las indagaciones realizadas por ELA junto con el Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ) muestran que las políticas públicas para atender la violencia contra las mujeres indígenas no pueden concebirse en forma aislada, sin tomar en consideración las co-implicaciones de otras formas de discriminación a las que se enfrentan las mujeres indígenas. En primer lugar, los aspectos simbólicos e interculturales son ineludibles para el acceso a la justicia de mujeres indígenas. En este sentido, es fundamental atender la violencia contra las mujeres indígenas, sin desatender el aspecto colectivo de su identidad en tanto indígena.

La violencia institucional es una constante en los relatos de las mujeres. Las investigaciones muestran que los principales obstáculos para el acceso a la salud que surgen espontáneamente de los relatos de las mujeres indígenas son los materiales: barreras geográficas, en tiempo y distancia, empeoradas por falta de caminos accesibles y falta de transportes disponibles²².

Percepciones sobre la violencia hacia las mujeres: un estudio en las provincias de Chaco y Jujuy

Una encuesta de opinión en las provincias de Jujuy y Chaco realizada con el objetivo de explorar las actitudes de las mujeres y los varones sobre los comportamientos violentos contra las mujeres muestra que:

- 1 de cada 2 personas declara conocer situaciones de violencia contra mujeres ocurridas en los últimos 12 meses. En su gran mayoría, se trata de casos de violencia doméstica en los que la víctima era una mujer y el perpetrador, un varón.
- Hay una opinión generalizada de que la violencia contra las mujeres no es justificable. Sin embargo, esta opinión es menos fuerte en casos de infidelidad (por parte de la mujer) y el descuido de niños/as. **Ello da cuenta de una creencia muy fuerte según la que las mujeres tienen la obligación del cuidado de los hijos e hijas, y que el incumplimiento de las tareas de cuidado puede acarrear reacciones violentas. La encuesta muestra que al menos el 20% de**

²¹ KOUKKANEN, Rauna, *Autodeterminación y derechos de las mujeres indígenas en la intersección con el derecho internacional de los derechos humanos*, Human Rights Quarterly, Volumen 34, Número 1, 2012. Páginas 225-250.

²² ELA – COAJ *Mujeres indígenas en la provincia de Jujuy. Hacia un abordaje integral sobre el acceso a los derechos*, 2016. Disponible en <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=2720&plcontempl=12&aplicacion=app187&cnl=4&opc=47>

los encuestados cree que los comportamientos violentos contra las mujeres están justificados en estas circunstancias.

- Se preguntó a las personas encuestadas si creían que las mujeres migrantes e indígenas son más vulnerables a distintas formas de discriminación y violencia contra las mujeres que las mujeres no migrantes ni indígenas. La mayoría respondió que las mujeres migrantes e indígenas son más vulnerables a la violencia institucional, violencia en el lugar de trabajo y, en menor medida, violencia doméstica.
- Casi la mitad de las personas encuestadas manifestó estar de acuerdo con el hecho de que las mujeres migrantes e indígenas no son tratadas de la misma forma que las mujeres no migrantes o indígenas cuando denuncian haber sufrido violencia de género ante las autoridades. **Entendieron que las razones de la falta de respuestas apropiadas o del maltrato de las autoridades hacia las mujeres incluyen las creencias y actitudes discriminatorias de los oficiales y empleados administrativos.** Sin embargo, las personas que respondieron la encuesta también reprodujeron opiniones y estereotipos negativos sobre las mujeres migrantes e indígenas para explicar las actitudes de los oficiales, como: la falta de educación y conocimiento de sus derechos de las mujeres indígenas y migrantes; dificultades para expresarse y hacerse entender; la cultura de “sumisión” de las mujeres de comunidades indígenas, su “analfabetismo” y dificultades con el idioma español, y su ignorancia respecto de qué constituyen los comportamientos violentos contra las mujeres.

d. Políticas de prevención: erradicar estereotipos con educación para la igualdad

El reciente informe de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, relativo a su misión a la Argentina, señaló que

7. Prácticamente todas las partes interesadas con las que se entrevistó la Relatora Especial se refirieron a la marcada prevalencia de una cultura “machista”, que impregna a toda la sociedad y genera un clima de tolerancia respecto de la violencia contra la mujer. El arraigo de actitudes patriarcales y de estereotipos de género, sumado a la falta de una incorporación y una aplicación uniformes de las normas internacionales y nacionales en la materia, hacen que la violencia contra la mujer, especialmente la violencia doméstica, sea tratada como una cuestión de orden privado y no como un problema de carácter público²³.

En la medida en que los femicidios son la expresión más extrema de una violencia que encuentra sus raíces en la desigualdad y la discriminación en razón de género, una educación integral fundada en el valor de la igualdad, constituye una política inmejorable para prevenir la violencia de género.

La Ley 26.150 de creación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral (aprobada en 2006) establece **el derecho niñas, niños y adolescentes de recibir una educación que procure la igualdad de trato y oportunidades para varones y mujeres.** Sin embargo, esta ley vigente desde hace más de una década, no logró sin embargo llegar a las aulas de todos los niveles educativos.

En ese contexto, **preocupa el reciente proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional de Libertad Religiosa (0010-PE-2017) que, bajo el declarado objetivo de**

²³ Informe del 12 de abril de 2017, A/HRC/35/30/Add.3.

“consagrar una protección más completa de ese derecho fundamental” (ya garantizada por el artículo 14 de la Constitución Nacional), en los hechos constituye una amenaza de los derechos y libertades individuales.

El proyecto propone el reconocimiento del derecho a la “objección de conciencia, institucional o de ideario” para negarse a cumplir una obligación jurídica.

Mientras afirma que el objetivo de este reconocimiento normativo es asegurar “a todo habitante de la Nación la posibilidad de ‘ser dejado a solas por el Estado’”, **en los hechos esto se traduce en la posibilidad de funcionarios/as públicos de imponer sus creencias morales o religiosas, por ejemplo, en el ejercicio de la docencia negándose o restringiendo el acceso de niñas, niños y adolescentes a una Educación Sexual Integral**, tal como lo contempla la Ley 26.150 cuando establece entre sus objetivos brindar una educación que procure la igualdad de trato y oportunidades para varones y mujeres.

El Estado no debe argumentando defender la “libertad religiosa”, imponer determinadas preferencias y privilegios a ciertos credos, obligando a las personas y comunidades a seguir principios y reglas propias de religiones a las que no adhieren ni practican. Precisamente, la laicidad impone un deber de neutralidad estatal, por la cual el Estado no impone o promueve determinados cultos.²⁴

En ese sentido, el Relator Especial sobre el Derecho a la Educación de las Naciones Unidas, Vernor Muñoz (2010), analizó el impacto negativo de una serie de construcciones culturales y religiosas que restringen el acceso a derechos por parte de jóvenes y adolescentes.

El Estado moderno, en tanto construcción democrática, debe velar para que la totalidad de sus ciudadanos y ciudadanas accedan a una educación de calidad, sin permitir que las diversas instituciones religiosas establezcan patrones de educación o de conducta que se pretenden aplicar no sólo a sus fieles, sino a la totalidad de la ciudadanía, profesen o no esa religión. Consecuentemente, el Relator Especial ha tomado nota, con especial preocupación, de diversos episodios en los que en nombre de concepciones religiosas se ha dificultado la educación sexual. El Relator se permite reiterar que una educación integral es garantía de un ambiente democrático y plural” (Párr. 6).²⁵

En la misma línea, en su reciente informe, la Relatora Especial para la Violencia recomendó al “Gobierno federal y los gobiernos provinciales, en particular los Ministerios de Educación y Salud, destinen fondos suficientes a la aplicación de la Ley 26.150, relativa al Programa Nacional de Educación Sexual Integral”.

²⁴ En este sentido vale remarcar el compromiso asumido por el Estado argentino al suscribir el Consenso de Montevideo en la Primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, donde los Estados de la región “Reafirma[n] que la laicidad del Estado es también fundamental para garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, la profundización de la democracia y la eliminación de la discriminación contra las personas”

²⁵ Informe del Relator Especial de ONU sobre el derecho a la educación, Vernor Muñoz, -A/65/162- 23 Julio de 2010.

La obligación del Estado de diseñar e implementar políticas integrales que permitan avanzar en la prevención y erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres, requiere de una transformación cultural que se alimenta (entre muchas otras estrategias) de la educación, desde el nivel de educación inicial y hasta la educación superior. Esa importantísima estrategia de abordaje se pone en riesgo con un proyecto de ley como el que impulsa actualmente el Poder Ejecutivo.

Este es el tipo de contradicciones en las que el Estado no debe incurrir. El trabajo para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres requiere de acciones articuladas y sostenidas desde todas las áreas del Estado, en todos sus ámbitos e involucrando a todos sus organismos. Este proyecto de Ley parece ir en una dirección distinta.

IV. Consideraciones y recomendaciones sugeridas

Considerando la información suministrada en este documento y la presentación del Estado Argentino, sugerimos respetuosamente a la CIDH que evalúe las siguientes cuestiones en el marco de la presentación que realizará el Estado Argentino:

- a. ¿Qué medidas concretas adoptará el Estado Nacional para garantizar la correcta implementación del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en coordinación con las diversas jurisdicciones, evitando la superposición de esfuerzos? ¿Cómo garantizará la transparencia y rendición de cuentas en la ejecución del presupuesto asignado a este Plan Nacional de Acción?
- b. ¿Qué iniciativas se impulsarán en el corto y mediano plazo para producir la información necesaria (tanto por la aplicación de encuestas periódicas como el fortalecimiento de los registros administrativos) que permita medir el progreso en la obligación de prevenir, sancionar y erradicar las diversas manifestaciones de la violencia contra las mujeres?
- c. ¿De qué manera y con qué plazos se está trabajando en la implementación de la Ley de Creación del Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género?
- d. ¿Qué medidas se impulsarán para brindar apoyo económico a mujeres en situación de violencia? ¿Cuál es el presupuesto que se destinará a estas políticas?
- e. Teniendo en cuenta las barreras adicionales existentes ¿qué decisiones adoptará el Estado Nacional para garantizar el derecho a una vida libre de violencias a mujeres migrantes y para las mujeres indígenas?

Finalmente, proponemos respetuosamente a la CIDH que considere la formulación de recomendaciones al Estado Argentino teniendo en cuenta el siguiente petitorio:

Recomendaciones sobre la producción y difusión de información:

1. Implementar en forma periódica encuestas de alcance nacional respecto de la incidencia y prevalencia de la violencia contra las mujeres.
2. Generar estadísticas, registros administrativos y sistemas de información que incorporen la variable lugar de nacimiento para identificar las barreras existentes para el acceso a la justicia de mujeres migrantes, generando información desagregada también de acuerdo con los estándares que establece el sistema de indicadores del MESECVI.

3. Establecer mecanismos institucionales claros para la rendición de cuentas y el monitoreo de las acciones realizadas en el marco de la implementación del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, en particular en relación con su ejecución presupuestaria.
4. Disponer los medios necesarios para garantizar el acceso a información pública y accesible que sea recabada de forma periódica y sistemática.


Recomendaciones sobre la implementación de políticas públicas integrales

1. Impulsar un sistema integral de intervención que brinde coherencia interna a las respuestas sectoriales, integrando las intervenciones del Poder Judicial con las políticas públicas de apoyo para contribuir de un modo efectivo a la garantía de acceso a la justicia
2. Garantizar el acceso a patrocinio jurídico gratuito a mujeres en situación de violencia.
3. Implementar políticas con un enfoque interseccional que contemple las distintas barreras que existen para las mujeres migrantes y para las mujeres indígenas en situación de violencia evitando políticas públicas estandarizadas o que reproduzcan modelos asistencialistas y paternalistas hacia ellas.
4. Diseñar e implementar mecanismos para acercar los servicios existentes a adolescentes y mujeres mayores, de todos los niveles socioeducativos, revisando su localización, horarios, estrategias y condiciones de atención.
5. Profundizar los mecanismos para la sensibilización y formación en temas de igualdad de género, prevención, investigación y sanción de las distintas manifestaciones de la violencia contra las mujeres, dirigidas hacia magistrados/as, funcionarios/as y empleados/as que conforman el Poder Judicial, los Ministerios Públicos de la Defensa y Fiscalías, así como las fuerzas de seguridad, para disminuir las barreras de acceso a la justicia, eliminar la revictimización de las mujeres y acabar con la impunidad.

Recomendaciones para erradicar estereotipos de género y prevenir las violencias

1. Impulsar campañas masivas y sostenidas de difusión del derecho a una vida libre de violencias así como de los mecanismos disponibles para la atención de las diversas manifestaciones de violencia contra las mujeres, en todo el territorio del país.
2. Implementar la Ley de Educación Sexual Integral en todo el territorio de la nación, fortaleciendo su identificación con una política indispensable para la erradicación de estereotipos de género y la cultura machista que facilita, sostiene y reproduce las violencias contra las mujeres.

Sin más, saludo a Ud. atentamente,



Natalia Gherardi
Directora Ejecutiva de ELA
Directora de la Iniciativa *Cerrando Brechas*