Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/GwkjVA

Introducción

La violencia contra las mujeres es un fenómeno de enorme prevalencia, que atenta contra los derechos más elementales de las víctimas y de sus núcleos familiares. Según datos de la Organización Mundial de la Salud, se estima que casi un tercio de las mujeres que han mantenido una relación de pareja han sido víctimas de violencia física o sexual por parte de ella[1]. El mismo estudio señala que un porcentaje muy elevado de la población femenina se encuentra expuesto a distintas formas de violencia, y que mundialmente el 38% de los homicidios de mujeres se debe a la violencia conyugal o íntima[2]. En Latinoamérica, las cifras no son más alentadoras: se estima que cerca del 29,8% de las mujeres ha sufrido violencia física y/o sexual por parte de sus parejas y que aproximadamente el 10,7% ha sido atacada por personas ajenas al núcleo familiar.

En la Argentina no hay datos oficiales que permitan cuantificar con precisión el fenómeno y su alcance. Solo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (OVD) recibió 10.573 denuncias en 2014, de las cuales el 79% tuvo como afectadas a

1 Véase Organización Mundial de la Salud (OMS), *Resumen de orientación: Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer. Prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud, 2013*. Disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85243/1/WHO_RHR_HRP_13.06_spa.pdf (fecha de consulta: 08/10/2015).
2 Ídem.

DR © 2015. Ministerio Público de la Defensa,
Defensoría General de la Nación
www.mpd.gov.ar

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/GwkjVA

mujeres y niñas (66% y 13%, respectivamente)[3]. En el 80% de los casos, los denunciados fueron varones, y con idéntica proporción se denunció el ejercicio de violencia por parte de la pareja o ex pareja[4]. Por otra parte, la información periodística recogida en el ámbito nacional por la asociación civil La Casa del Encuentro revela que en el país se producen, en promedio, 258 femicidios de mujeres y niñas por año[5], que en el período 2008-2014 dejaron a 2196 hijos/as sin sus madres, 1403 de ellos/as menores de edad[6]. De manera usual, estas muertes están precedidas de largos historiales de abusos, de denuncias desatendidas, e incluso de medidas de protección que resultaron inefectivas[7]. Son, en esos términos, muertes por razones de género anunciadas y evitables.

Los derechos que la violencia de género compromete tienen reconocimiento normativo en tratados generales de derechos humanos de más de medio siglo de antigüedad. Sin embargo, su sostenido incumplimiento para atender estas situaciones llevó a la comunidad internacional a diseñar nuevas herramientas legales, como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y, en tiempos más cercanos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Desde su preámbulo, esta última Convención reconoce que la violencia contra las mujeres "constituye una violación de

3 Véase http://www.cij.gov.ar/nota-15910-Violencia-dom-stica--el-27--de-los-casos-registr--niveles-de-riesgo--alto--y--alt-simo--.html (fecha de consulta: 08/10/2015).
4 Ídem.
5 Véase http://www.lacasadelencuentro.org/femicidios.html (fecha de consulta: 08/10/2015). El cálculo está realizado sobre la base de los resultados de La Casa del Encuentro para los años 2008 (208 femicidios); 2009 (231 femicidios); 2010 (260 femicidios); 2011 (282 femicidios); 2012 (255 femicidios); 2013 (295 femicidios) y 2017 (277 femicidios).
6 Ídem.
7 En el ámbito regional, este fenómeno se encuentra documentado en Comisión IDH, *Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas,* OEA/Ser.L/V/II., Doc. 68, 20/01/2007.

DR © 2015. Ministerio Público de la Defensa,
Defensoría General de la Nación
www.mpd.gov.ar

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/GwkjVA

los derechos humanos y las libertades fundamentales" y "una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres", que "trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión". Por otra parte, define a la violencia en sus distintos tipos y ámbitos de manifestación, y estipula las obligaciones estatales de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar los hechos, y brindar reparación integral a las víctimas. También llama a promover el acceso efectivo a la justicia de las damnificadas y de sus familiares, y a diseñar garantías de no repetición.

Las obligaciones internacionales para asegurar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias fueron precisadas por medio de la labor interpretativa de los órganos internacionales de derechos humanos en informes específicos, observaciones dirigidas a los Estados parte y jurisprudencia originada a partir de casos donde lamentablemente los dispositivos preventivos fallaron y las investigaciones posteriores no arrojaron resultados[8]. Con posterioridad, los instrumentos internacionales fueron reglamentados en el ámbito local por los distintos Estados, mediante la sanción de leyes específicas para la protección de las mujeres.

En la Argentina, la ley N° 24.417 de "Protección contra la violencia familiar", sancionada a fines de 1994 y con aplicación en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, constituyó uno de los primeros esfuerzos para visibilizar la violencia en el ámbito de la familiar como un problema de relevancia pública y susceptible de atención institucional[9]. Sin embargo, su enfoque regulatorio fue rápidamente cuestionado por ofrecer una mirada acotada sobre el

8 A lo largo del presente Informe, se citan distintos antecedentes en este sentido.
9 Durante la década de los noventa, las provincias dictaron leyes de contenido similar o adhirieron a la ley N° 24.417.

DR © 2015. Ministerio Público de la Defensa,
Defensoría General de la Nación
www.mpd.gov.ar

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/GwkjVA

ámbito de aplicación de la norma, restringido a la esfera "doméstica"; por la ausencia de definiciones acerca de los tipos de violencia que tienen lugar en dicho espacio; por la falta de especificación de los derechos que asisten a las víctimas en los procesos; por el establecimiento de un listado limitado de medidas de protección, sin obligaciones de monitoreo ni sanciones frente a incumplimientos; por la atención del "grupo familiar" como bloque monolítico, sin consideración de las dinámicas de violencia que sufren ciertos integrantes en particular, como las mujeres; y por el establecimiento de instancias de mediación como dispositivo de intervención temprana, dirigido a mantener la unidad familiar antes que a garantizar la seguridad de sus integrantes (Motta y Rodríguez 2000, 23-24). Esta norma tampoco avanzó en dimensiones vinculadas con políticas públicas, ni en abordajes integrales del fenómeno a nivel nacional.

Muchas de estas críticas motivaron y encontraron alguna respuesta en la ley N° 26.485, de "Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales" (en adelante, Ley de Protección Integral), que en 2009 reglamentó con mayor detalle el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias y reconoció la necesidad de contar con un abordaje exhaustivo. La ley definió distintos tipos y modalidades de violencia, precisó los derechos que se ven afectados y estableció un programa amplio de deberes en materia de políticas públicas, que involucra de modo transversal a distintos organismos estatales. También consagró numerosos derechos y garantías que se deben asegurar en los procedimientos judiciales y administrativos que traten sobre violencia contra las mujeres y, para el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, reguló un proceso dirigido a obtener medidas de protección urgente. Asimismo, dispuso la necesidad de brindar asistencia integral a las víctimas. Con posterioridad, el Decreto reglamentario N° 1011/2010 clarificó los alcances de algunas de sus disposiciones. Muchas ju-

DR © 2015. Ministerio Público de la Defensa,
Defensoría General de la Nación
www.mpd.gov.ar

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/GwkjVA

risdicciones locales adoptaron leyes que recuperan algunos de los aspectos incluidos en la ley nacional o adhirieron a ella[10].

La ley N° 26.485 implicó, así, importantes avances en la prevención primaria, secundaria y terciaria de la violencia de género, en especial, en casos de violencia interpersonal. La prevención primaria procura detener la violencia antes de que ocurra, y comprende la necesidad de desterrar patrones de comportamiento estereotipados y promover prácticas y 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. Por último, la prevención terciaria consiste en acciones paliativas, que apuntan a brindar atención y apoyo a largo plazo a las mujeres que sufrieron la violencia. En cada una de estas dimensiones, se han registrado grandes avances que es preciso profundizar. No obstante, a más de seis años de su vigencia, no todas las promesas de la ley Nº 26.485 se han concretado.

Las dificultades que persisten en cada ámbito son variadas, pero en el presente informe se pondrá el foco en aquellas que impactan directamente en la prevención secundaria de la violencia de género en las relaciones interpersonales[11]. En particular, nos detendremos en los obstáculos que encuentran las mujeres que denuncian este tipo de violencia para obtener una protección efectiva en sede civil, dirigida a hacer cesar y evitar la reiteración de las agresiones[12]. Estos obstáculos de acceso a la justicia obe-

10 Véase http://www.cnm.gov.ar/LegProvincial/LegislacionProvincial.html.
11 Si bien la ley Nº 26.485 habla de "violencia doméstica", en el marco de este informe se utilizará la expresión "violencia en las relaciones interpersonales".
12 De esta manera, el enfoque del informe se limitó en un triple sentido: (1) no propone evaluar las barreras que pueden encontrarse en acciones primarias y terciarias de prevención; (2) no incluye modalidades de violencia ajenas a la que tiene lugar en las relaciones interpersonales, y (3) tampoco considera las respuestas de la justicia penal frente a ellas. Esto no implica desconocer la importancia de las dimensiones excluidas, pero el análisis se detiene solo en aquellas que hacen a la

DR © 2015. Ministerio Público de la Defensa,
Defensoría General de la Nación
www.mpd.gov.ar

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/GwkjVA

decen a distintas causas que, en este informe, se exploran en torno a tres dimensiones críticas. La primera de ellas se relaciona con la falta de implementación de algunas de las políticas públicas que prevé la ley N° 26.485 y que impactan de modo significativo en las posibilidades de presentar o mantener las denuncias de violencia. La segunda está asociada con ciertas prácticas judiciales presentes en la justicia nacional con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el marco de los procesos en los que se solicitan medidas de protección. Finalmente, la tercera repasa algunos problemas estructurales que se encuentran en el trámite de estos casos, cuya superación requiere una nueva actividad legislativa dirigida a atenderlos.

El formato que se utiliza en el informe presenta, de manera sintética, las características de cada dimensión crítica, los estándares internacionales aplicables a ellas, los aspectos problemáticos que se verifican en la práctica y algunas recomendaciones dirigidas a superarlos. El análisis se sustenta en la experiencia adquirida por la Comisión sobre Temáticas de Género de la Defensoría General de la Nación y, en particular, por sus Servicios de Asistencia y Patrocinio Jurídico Gratuito para Víctimas de Violencia de Género. Mientras que la Comisión ha participado de numerosas iniciativas vinculadas con la ley Nº 26.485, sus servicios jurídicos gratuitos han evacuado más de 12.000 consultas desde su apertura, y han ofrecido patrocinio a más de 3000 casos[13] en el fuero civil de familia con asiento en la CABA, lo que permite una mirada distintiva sobre las prácticas de este sector del sistema de administración de justicia.

Sin duda, la situación actual ha mejorado sustantiva y cualitativamente de modo significativo en comparación con las res-

especialidad y al giro cotidiano de nuestra labor.
13 Datos disponibles al 29 de octubre de 2015.

DR © 2015. Ministerio Público de la Defensa,
Defensoría General de la Nación
www.mpd.gov.ar

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/GwkjVA

puestas que estos casos recibían hasta hace pocos años. Aunque se reconocen los enormes esfuerzos realizados desde distintos ámbitos y los avances obtenidos, este trabajo pretende ser un aporte a la discusión pública, dirigido a sortear las barreras que todavía encuentran las mujeres que denuncian maltrato en sus vínculos interpersonales para obtener una protección judicial efectiva. El objetivo final es cumplir adecuadamente con las obligaciones estatales respecto del deber de prevenir la violencia de género, garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad y dotar de mayor eficacia a los dispositivos de intervención temprana. Las movilizaciones recientes de condena a la violencia de género en el país, aunadas en la consigna "Ni una menos", manifiestan el camino que aún queda por recorrer. Esperamos que este trabajo constituya un avance en ese sentido.

DR © 2015. Ministerio Público de la Defensa,
Defensoría General de la Nación
www.mpd.gov.ar