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

I. PRIMERA DIMENSIÓN CRÍTICA

Falta de implementación de políticas públicas y aspectos estructurales previstos en la ley N° 26.485

En años recientes –incluso antes de la aprobación de la ley N° 26.485– se implementaron numerosas iniciativas dirigidas a ampliar y mejorar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia. Por mencionar solo algunas de ellas, se creó y puso en funcionamiento el Programa "Las Víctimas contra las Violencias"[1], que tiene como uno de sus ejes la atención a víctimas de violencia intrafamiliar; el Consejo Nacional de las Mujeres puso en marcha la línea telefónica 144, con alcance nacional; y se crearon nuevos refugios, entre muchas otras cosas. En el ámbito de la CABA, la Dirección General de la Mujer dispuso Centros Integrales de la Mujer (CIM), con una línea de atención telefónica y con dispositivos de alojamiento que incluyen un refugio para víctimas de violencia en las relaciones interpersonales.

Por su parte, los organismos vinculados con el sistema de administración de justicia diseñaron áreas de género. En el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se creó la Oficina de Violencia Doméstica (Acordada CSJN N° 39/06) y la Oficina de la Mujer (Acordada CSJN N° 13/09). A su vez, dentro

1 Actualmente, funciona dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

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

del Ministerio Público, la Defensoría General de la Nación creó la Comisión sobre Temáticas de Género (Res. DGN N° 1154/07[2]), de la que dependen, desde 2009, Servicios de Asesoramiento y Patrocinio Jurídico Gratuitos para Víctimas de Violencia de Género; mientras que la Procuración General de la Nación creó un Programa sobre Políticas de Género (Resolución PGN 533/12), y en fecha reciente la Unidad Fiscal Especializada de Violencia contra las Mujeres (UFEM, Resolución PGN N° 1960/15). En el ámbito jurisdiccional local, también se han registrado progresos, como la Oficina de Género dependiente del Superior Tribunal de Justicia o la creación del Observatorio de Género en la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Pese a los esfuerzos de estas y otras instituciones y programas que operan en el ámbito territorial de la CABA, todavía se registran falencias en el cumplimiento de los lineamientos de política pública contemplados en la ley nacional, que dificultan el efectivo acceso a la justicia de las víctimas de violencia interpersonal y de género. A continuación se detallan algunas de ellas, junto con algunas posibles líneas de acción para superarlas.

1. Falta de registros e información estadística

Tanto las normas internacionales como las nacionales determinan que es un deber propio del Estado recolectar datos, confeccionar registros, establecer estadísticas y generar investigaciones sobre la violencia de género[3]. Es claro que la producción

2 De manera reciente, el mandato de la Comisión sobre Temáticas de Género ha sido ampliado mediante la Resolución DGN N° 1545/15.

3 El art. 8.h de la Convención de Belém do Pará determina como deber estatal "garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios". Aspectos similares han sido abordados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (véase, Comisión IDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violen-*

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

de este tipo de información es fundamental para el diseño de políticas públicas, así como para su implementación, monitoreo y evaluación. También es vital que se encuentre disponible en canales accesibles, a modo de rendición de cuentas y de insumo para investigaciones, estudios y réplicas por parte de actores especializados, tanto del ámbito estatal como no estatal.

Pese al tiempo transcurrido desde la ratificación de la Convención de Belém do Pará y desde la sanción de la ley Nº 26.485, la carencia de información oficial es una falencia que persiste, y en la que distintos organismos públicos están trabajando para superarla. El Consejo Nacional de las Mujeres y el INDEC celebraron un convenio en 2012 para confeccionar el Registro Único de Casos de Violencia contra la Mujer (RUCVM). A su vez, luego de la convocatoria "Ni una Menos", en 2015 se creó la Unidad de Registro, Sistematización y Seguimiento de Femicidios en el ámbito del Ministerio de Justicia de la Nación, mientras que la Corte Suprema de la Nación también anunció la generación de un registro de estos casos. Aunque se trata de iniciativas auspiciosas y necesarias, todavía no han alcanzado a completar los vacíos que existen al respecto, ni a confeccionar bases de datos exhaustivas, públicas y accesibles, que permitan dimensionar el fenómeno de la violencia contra las mujeres, incluso en la variante más letal del femicidio[4]. Como ya se mencionó,

---

cia en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 68, 20/01/2007, párr. 298) y por la Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias (véase, *La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer*, E/CN.4/2006/61, 20/01/2006, párr. 37), entre otros organismos de monitoreo. Por su parte, la ley Nº 26.485 obliga al Consejo Nacional de las Mujeres a recopilar y sistematizar datos en la materia (art. 9 incisos k., l., m. y n.) y determina la creación del Observatorio de Violencia contra las Mujeres, en el ámbito de dicho Consejo, para el monitoreo, recolección, producción, registro y sistematización de datos sobre violencia contra las mujeres (arts. 12, 13 y 14); mientras que asigna a la Corte Suprema de Justicia de la Nación la obligación de crear registros de las denuncias presentadas ante el sistema de administración de justicia (art. 37).

4 Sobre la necesidad de recabar información respecto de esta forma de violencia,

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

para estimar la cantidad de muertes de mujeres por motivos de género todavía se acude a las estadísticas publicadas por la organización civil "La Casa del Encuentro"[5], que se construyen a partir del monitoreo de medios de comunicación.

La falta de registros de esas características hace que la escasa información oficial disponible se encuentre fragmentada[6]. Si bien algunos organismos o programas públicos dedicados a la temática generan datos sobre sus intervenciones y sobre las características de los casos que reciben, esa información permanece fragmentada por la falta de articulación y por la inexistencia de criterios comunes de recolección[7]. Estos organismos trabajan con definiciones distintas alrededor de la violencia y de los sujetos a quienes afecta; registran variables heterogéneas, según las características y necesidades de sus servicios; y contabilizan y sistematizan en distintos períodos temporales[8].

La falta de información en la materia atenta contra la adecuada atención de la violencia de género, pues limita la posibilidad de diseñar y ejecutar políticas públicas para detectar situa-

véase MESECVI, *Declaración sobre el femicidio*, OEA/Ser.L/II.7.10, MESECVI/CEVI/DEC. 1/08, 15/08/2008, recomendación a los Estados Parte Nº 5 y Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, *Tercer Informe Temático presentado al Consejo de Derechos Humanos, sobre homicidios de mujeres por razones de género*, A/HRC/20/16, 23/05/2012, párr. 105.

5 Véase http://www.lacasadelencuentro.org/femicidios.html (fecha de consulta: 08/10/2015).

6 Según la Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias: "La información que reúnen fuentes estatales u oficiales con frecuencia no está armonizada ni coordinada. Suele haber incongruencias con los datos que recopilan los distintos servicios, como falta de compatibilidad en las categorías que se utilizan para documentar las circunstancias que rodean al crimen, la relación entre la víctima y el autor y la violencia preexistente". Véase, al respecto, *Tercer Informe Temático presentado al Consejo de Derechos Humanos, sobre homicidios de mujeres por razones de género*, óp. cit., párr. 105.

7 De acuerdo con un reciente informe del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género –ELA–, "[l]a información disponible actualmente sobre diversas manifestaciones y espacios de atención de violencia es poca y desarticulada…". Véase ELA (2015, 23).

8 Para un detalle de los organismos que generan información y de los criterios que toman en cuenta, véase ELA (2015, 23-24).

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

ciones actuales o inminentes, y precisar las necesidades jurídicas y sociales específicas de sus víctimas. Además, la inexistencia de datos –o su recolección fragmentada– imposibilita prever y organizar los recursos necesarios para atender la problemática de una manera responsable. Desde este lugar, se ven afectados no solo los compromisos estatales dirigidos a producir y difundir información pública, sino también aquellos que se vinculan con el desarrollo de políticas preventivas verdaderamente integrales.

Recomendaciones

Se considera prioritario atender a la necesidad de producir información pública sobre la incidencia, prevalencia y características de la violencia de género en el país. Esta información, a su vez, debe difundirse por medio de distintos canales. En este sentido, las citadas iniciativas del Consejo Nacional de las Mujeres y el INDEC, del Ministerio de Justicia de la Nación y de la Corte Suprema de Justicia constituyen buenas prácticas que deben ser apoyadas para que alcancen los objetivos que persiguen. Por otra parte, es esperable que el avance de estas iniciativas también suscite políticas de articulación entre los organismos públicos, que permitan unificar criterios de recopilación, de sistematización y de periodicidad de la información.

2. Falta de políticas públicas para el autovalimiento de las denunciantes

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.

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

En el ámbito local, la ley Nº 26.485 prevé el diseño de políticas públicas orientadas a fortalecer la autonomía de las mujeres, a fin de que puedan contar con una opción real para salir de las relaciones de violencia. Su art. 11 estipula obligaciones a cargo de distintos ministerios y secretarías, que incluyen: "promover políticas tendientes a la revinculación social y laboral de las mujeres que padecen violencia" (inc. 2.a); "promover líneas de capacitación y financiamiento para la inserción laboral de las mujeres en procesos de asistencia por violencia" (inc. 2.c); "celebrar convenios con entidades bancarias a fin de facilitarles líneas de créditos a mujeres que padecen violencia" (inc. 2.e); "promover servicios o programas con equipos interdisciplinarios especializados en la prevención y atención de la violencia contra las mujeres y/o de quienes la ejerzan con la utilización de protocolos de atención y derivación" (inc. 4.d.); "asegurar la asistencia especializada de los/as hijos/as testigos de violencia" (inc. 4.f); y "promover políticas tendientes a la formación e inclusión laboral de mujeres que padecen violencia" (inc. 6.c), entre otras.

En los últimos años, hubo diversas iniciativas para facilitar la presentación de las denuncias por hechos de violencia en las relaciones interpersonales y para obtener medidas de protección dirigidas a detener el maltrato y evitar su reiteración. Además, se incrementó la oferta de cursos de sensibilización y capacitación en temas de género para operadores y operadoras del sistema de administración de justicia. Sin embargo, estos avances no siempre han sido acompañados de políticas públicas que transfieran bienes o recursos económicos directamente a las mujeres y a sus núcleos familiares, que permitan cortar relaciones de dependencia con sus agresores. Esta carencia no solo obtura la posibilidad de superar en forma definitiva las situaciones de violencia, sino que incluso atenta contra la posibilidad de accionar judicialmente para

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

obtener medidas de protección o mantenerse en los procesos una vez que se han iniciado. De tal forma, los esfuerzos existentes pueden, en la práctica, verse privados de toda efectividad[9].

Para satisfacer los mandatos de política pública que surgen de la ley N° 26.485, es preciso orientar recursos y servicios que garanticen el acceso a subsidios sociales, a la vivienda y al crédito, así como regular la ejecución de programas de capacitación y de reinserción laboral. También se requiere implementar medidas adecuadas e inclusivas de cuidado de niñas/os u otras personas que necesitan atención, de modo que las mujeres puedan intentar insertarse en el mundo laboral, entre otras opciones posibles. Esto demanda un despliegue de recursos estatales en diferentes niveles, que apunten a la autonomía definitiva de las denunciantes y de sus núcleos familiares.

Recomendaciones

En consideración a lo mencionado, es necesario disponer de partidas presupuestarias específicas e intensificar la intervención de políticas públicas dirigidas a fortalecer a las víctimas de violencia de género. Estas intervenciones deben centrarse en la rehabilitación y empoderamiento de las víctimas, pero también en su bienestar social y económico por medio de distintas opciones de transferencia de bienes y de recursos. En particular, deben favorecer el acceso de las mujeres a espacios

9 Una investigación de ELA encontró que "[a]unque existen mecanismos legales de protección, hay una cantidad de situaciones sociales y económicas que continúan operando como obstáculos para que las mujeres puedan estar en condiciones de aprovechar en forma íntegra los mecanismos de protección disponibles". Véase Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA 2012, 45). El mismo estudio advirtió que: "Es significativa la cantidad de denuncias por violencia que no se continúan más allá de la presentación inicial. La falta de redes sociales de apoyo y políticas públicas para atender las dificultades económicas y subjetivas que afectan a las denunciantes operan como un condicionante importante" (59). Véase también 67-69.

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

terapéuticos, si lo requieren; así como a subsidios sociales, capacitación laboral, vivienda y crédito, entre otras alternativas. Ese objetivo se puede lograr con la creación e implementación de nuevos programas dirigidos a las víctimas de violencia de género o con su acceso prioritario a los planes existentes.

También debe atenderse a las necesidades de atención de los niños/as, y ofrecer opciones reales a las denunciantes para articular sus proyectos de vida con los roles de cuidado que usualmente tienen a su cargo.

3. Patrocinio jurídico gratuito

El derecho a acceder a la justicia en condiciones de igualdad tiene un amplio desarrollo en los ámbitos local e internacional. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) reconoce el derecho a ser oídos/as por las autoridades competentes (art. 8), así como el de interponer recursos dirigidos a la protección de los derechos reconocidos en la normativa internacional (art. 25). Otros tratados internacionales contienen disposiciones similares, que nuestro país integró al bloque de constitucionalidad (art. 75 inc. 22, CN). Con relación a la discriminación y a la violencia contra las mujeres, garantizar el acceso a la justicia es parte de las obligaciones de "debida diligencia" del art. 1.1 de la CADH y del art. 7 de la Convención de Belém do Pará, que en la esfera local quedaron plasmadas en la ley N° 26.485.

En esa línea, un enorme acierto de esta ley fue la consagración del derecho de quienes sufren violencia de género a acceder a un "patrocinio jurídico gratuito y, preferentemente, especializado" (art. 16 inc. a). Para el efectivo cumplimiento de ese derecho, la ley Nº 26.485 señaló el deber de promover y fortalecer interinstitucionalmente a las jurisdicciones para crear servicios de patrocinio jurídi-

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

co gratuito (art. 10.2.c y art. 11.5.1.a y b). El Decreto Reglamentario de la ley puso en cabeza del Ministerio de Justicia de la Nación y de sus equivalentes locales el deber de celebrar los convenios necesarios con los ministerios públicos, las asociaciones, los colegios de abogados y otros organismos públicos o no gubernamentales, para garantizar el asesoramiento y patrocinio gratuito a las mujeres víctimas de violencia (art. 16, Decreto N° 1011/2010).

Mediante estas normas, el Estado reafirmó el interés y compromiso frente a situaciones de violencia de género, e instituyó como deber jurídico propio el de poner abogados/as a disposición de las mujeres que se vean afectadas por estos hechos. No obstante, la consagración normativa no fue acompañada de los recursos necesarios para su implementación en todo el territorio nacional.

La falta de asignación de recursos en las normas presupuestarias dictadas desde la sanción de la ley N° 26.485 contribuyó a que el derecho allí consagrado constituya una promesa de cumplimiento irregular. En el ámbito territorial de la CABA, distintos organismos nacionales y locales brindan asistencia jurídica a víctimas de violencia de género. Así, desde el Ministerio Público de la Defensa, a la tarea desarrollada desde las Defensorías de Pobres y Ausentes se sumó la creación de servicios de patrocinio especializado y gratuito para víctimas de violencia de género. Estos servicios dependen de la Comisión sobre Temáticas de Género de la Defensoría General de la Nación, y varios de ellos constituyen esfuerzos conjuntos con otros organismos públicos nacionales.

Incluso antes de la sanción de la ley N° 26.485, estos servicios estaban a disposición en la Oficina de Violencia Doméstica (OVD) en el marco de un convenio celebrado entre la Defensoría General de la Nación y la Corte Suprema[10]. En el año 2012,

10 Información disponible en: http://www.mpd.gov.ar/index.php/programas-y-

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

luego de la sanción de la Ley de Protección Integral, estos servicios fueron ampliados[11] y luego extendidos hacia barrios marginales de la Ciudad, por medio de iniciativas coordinadas con el Consejo Nacional de las Mujeres, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Justicia de la Nación[12], y de iniciativas propias de la Defensoría General de la Nación. Además de estos recursos, existen otros disponibles en el territorio de la CABA, ya sean ofrecidos por organizaciones de la sociedad civil o dependientes de sus autoridades locales. No obstante, no todas las jurisdicciones cuentan con alternativas de este tipo (ELA 2015, 29) y son todavía incipientes las iniciativas dirigidas a garantizar el acceso a ellas en todo el país[13].

La prestación de estos servicios con amplio alcance es fundamental como garantía de una adecuada defensa del derecho a una vida libre de violencias. Si bien el decreto reglamentario de la ley N° 26.485 permite interponer denuncias y activar el proceso preventivo ante la Justicia Nacional en lo Civil sin patrocinio jurídico, las denunciantes deben luego acceder a este recurso para poder participar y accionar en el proceso[14]. Por otra parte, aun cuando no es un requisito para la presentación de la denuncia, la práctica demuestra la conveniencia de acceder a un patrocinio jurídico especializado en el inicio de las actuaciones, a fin de con-

comisiones/55-comision-sobre-tematicas-de-genero (fecha de consulta: 08/10/2015).
11 Véase "Proyecto Piloto de Asesoramiento y Patrocinio para Víctimas de Violencia de Género", en marcha desde el año 2012 a través de un convenio entre el Consejo Nacional de las Mujeres, el Ministerio de Desarrollo Social y la Defensoría General de la Nación. Información disponible en: http://www.mpd.gov.ar/index.php/programas-y-comisiones/55-comision-sobre-tematicas-de-genero (fecha de consulta: 08/10/2015).
12 Ídem.
13 Véase al respecto el proyecto de ley presentado en 2015 por el Senador Abal Medina, que propone crear un cuerpo de abogados/as especializados en la órbita del Ministerio de Justicia de la Nación, para garantizar el acceso al patrocinio jurídico gratuito y especializado a nivel federal (Expte. S-2587/15, disponible en: http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/ (fecha de consulta: 08/10/2015).
14 Cf. art. 21, Decreto Reglamentario Nº 1011/2010.

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

tar con una orientación precisa respecto de cómo se estructura el trámite judicial, cuáles son los derechos que asisten a las víctimas, y qué tipo de medidas de protección pueden solicitarse frente a las situaciones que se experimentan.

Desde los Servicios de Asesoramiento y Patrocinio Jurídico Gratuito de este organismo, se ha verificado que las denuncias que se interponen sin patrocinio letrado, en general, dan lugar a la adopción de medidas de protección "estandarizada" por parte del fuero, que no siempre se ajustan a las necesidades del caso[15]. Además, con frecuencia se rechazan los pedidos de alimentos provisorios o modalidades de contacto asistido con los hijos e hijas en común, por considerar –erróneamente– que el proceso de violencia no es la vía idónea para reclamarlos. Asimismo, muchos juzgados continúan citando a las partes a audiencias conjuntas, a fin de que lleguen a acuerdos. Estos y otros obstáculos que persisten en la tramitación de los procesos[16] dan cuenta de la necesidad de que las denunciantes cuenten con un/a profesional especializado/a que resguarde sus derechos.

15 "La experiencia de los servicios de atención de casos de violencia de género dependientes de la Comisión señala que es habitual que, incluso en aquellos casos que cuentan con órdenes de protección vigentes al momento de ser atendidas por los/as abogados/as, sea necesario requerir otras medidas que no fueron solicitadas al realizar la denuncia. En general, las mujeres que han hecho la denuncia sin patrocinio o asesoramiento previo suelen requerir la exclusión del hogar, la prohibición de acercamiento o de contacto, pero con frecuencia desconocen otras medidas preventivas que podrían solicitar para una mejor garantía de sus derechos (tales como el botón antipánico, el secuestro de armas, un inventario de los bienes, una cuota alimentaria provisoria, un régimen provisorio de visitas asistidas, entre otras). Por tales motivos, es usual que al otorgar el patrocinio se requieran medidas de protección no sólo en los casos en los que no las tengan, sino también en aquellos en los que ya llegan a las oficinas con algunas medidas de protección vigentes". Véase Comisión sobre Temáticas de Género, Defensoría General de la Nación, *Informe 2014. Servicios de Asesoramiento y Patrocinio Gratuitos a Víctimas de Violencia de Género*, disponible en: http://www.mpd.gov.ar/pdf/INFORME%20PATROCINIO%202014.pdf (fecha de consulta: 08/10/2015). Véase también el desarrollo detallado de estos aspectos en el punto III.2.

16 Para mayor información sobre los obstáculos existentes a lo largo de los procesos de violencia, véase *infra*, apartado III, "Segunda dimensión crítica".

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

Recomendaciones

Por las razones expuestas, se considera necesario crear servicios de patrocinio jurídico gratuito especializado para víctimas de violencia de género y fortalecer los existentes. Para ello, es fundamental el traslado de recursos presupuestarios hacia esos servicios, así como disponer de partidas para su réplica en distintas jurisdicciones. Sería auspicioso que el patrocinio se garantice en sede civil, pero también para constituirse como parte querellante en las causas penales. Además, es necesario establecer la especialidad y la capacitación como requisitos de ingreso a los equipos jurídicos, y garantizar la actualización permanente de sus integrantes. En ese sentido, en fecha reciente se aprobó la ley que crea el Cuerpo de abogados para víctimas de violencia de género (una iniciativa del senador Abal Medina), que se propone asegurar el acceso a un abogado/a especializado. Parte del desafío que enfrenta la reciente ley es que se acompañe del presupuesto necesario para poner en funcionamiento e implementar estos servicios en todo el país.

Por otra parte, si bien la posibilidad de interponer denuncias y solicitar medidas de protección sin patrocinio jurídico favorece el acceso a la justicia, debe garantizarse que las víctimas cuenten con este tipo de asistencia desde el inicio de las actuaciones, de manera tal de informarse sobre la manera en que se estructura el proceso, sobre los derechos y garantías que asisten a quienes participan en él y, principalmente, sobre el tipo de medidas a solicitar para afrontar la situación experimentada. Para asegurar el acceso real a esos recursos, es indispensable garantizar su descentralización y horarios accesibles de funcionamiento.

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

4. Dispositivos para la protección de las denunciantes

Como se señala en diferentes secciones de este informe, los compromisos internacionales ordenan establecer políticas integrales que garanticen los derechos de las víctimas de violencia de género en sus relaciones interpersonales, en particular, en la esfera preventiva[17]. Con debilidades y fortalezas, son distintas las vías institucionales que se han desplegado para ello. En general, exigen la intervención de los operadores/as jurídicos y de otra amplia gama de actores institucionales, así como recursos de distinta índole. En el área que se trata en este apartado, es posible señalar algunos aspectos que podrían colaborar con la mejora de las políticas preventivas, principalmente en las situaciones de mayor gravedad.

En primer término, existe un déficit importante en materia de refugios disponibles para víctimas de violencia de género. De acuerdo con el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), 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[18] disponibles en todo el país. Sin embargo, estos servicios no tienen alcance homogéneo en el territorio nacional y contemplan algunos requisitos de ingreso que les restan utilidad. En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, solo existe un refugio para víctimas de violencia, que no admite el ingreso de los hijos varones mayores de 16 años. Este condicio-

17 Véase Comisión IDH, Informe N° 54/01, Caso N° 12.051, *María Da Penha Maia Fernandes (Brasil)*, 16/04/2001; Comisión IDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, óp. cit.; Comisión IDH, Informe N° 80/11, Caso N° 12.626, Jessica Lenahan (Estados Unidos), 21/07/2011; Corte IDH, *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") v. México* (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), 16/11/2009, Serie C, N° 205, entre muchos otros.

18 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, disponible en http://www.cnm.gov.ar/MaterialDeDifusion/PlanNacional_2014_2016.pdf (consultado: 30/10/2015).

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

namiento etario deja a algunas de las posibles beneficiarias sin alternativa, pues no aceptan ingresar allí sin ellos.

Otra de las medidas de seguridad que suelen adoptarse en casos graves es la disposición de consignas policiales, 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 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 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 Nación[19].

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 ofrecen dos sistemas distintos, uno móvil y otro fijo[20]. 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 se-

19 Véase Ministerio de Seguridad de la Nación, Resolución Nº 505, *Pautas para la Intervención Policial en casos de violencia en relaciones familiares*, 31/03/2013.
20 El dispositivo móvil es ofrecido y monitoreado por la Policía Metropolitana de la CABA, y el dispositivo fijo, por la Policía Federal.

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

guridad, 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.

Cada mecanismo presenta ventajas y desventajas y, en consecuencia, en cada caso debería valorarse cuál responde mejor a las necesidades de la denunciante, o bien, disponerse el otorgamiento de ambos. El botón fijo requiere menos recaudos técnicos para su instalación y buen funcionamiento y, una vez que es accionado, todos los sonidos del ambiente quedan grabados y no pueden ser editados, lo cual lo convierte en un importante medio de prueba para acreditar incumplimientos. Como desventaja, al ser fijo solo habilita cierta protección en un lugar concreto, y pierde utilidad en otros espacios en donde la violencia puede tener lugar. Respecto del botón móvil, si bien permite que la denunciante pueda trasladarlo consigo y accionarlo en cualquier lugar en el que se encuentre, la experiencia demuestra que no siempre funciona de manera óptima[21]. También se verifica que no es una práctica usual remitir a los juzgados los informes de los agentes policiales sobre su concurrencia al lugar en el cual se activaron, incluso cuando constatan la presencia del denunciado violando una medida de protección dispuesta judicialmente[22]. Esta omisión obtura la posibilidad de investigar la posible comisión

21 Este mecanismo requiere que la beneficiaria posea una línea de teléfono celular, lo cual limita el acceso a quienes cuentan con ella. Además, en ciertas zonas de la Ciudad, suele fallar la señal del celular y, en consecuencia, se dificulta accionar el alerta.
22 Los botones fijos son de fecha reciente y no se cuenta con experiencia suficiente para evaluar su implementación. En lo que a este punto atañe, tampoco existe información acerca de la confección y remisión de informes en los casos en que se activan. De acuerdo con la normativa que contempla su uso, cada vez que exista desplazamiento de recursos, se debe realizar un informe y remitirse a los juzgados que intervienen. Si se constata la violación de la medida cautelar, debe informarse dicha circunstancia a la autoridad jurisdiccional de turno. Véase *Protocolo de Actuación para la Implementación del Sistema de Alerta y Localización Georreferenciada "Botón de Pánico"*, párr. 4.1 y 4.1.2, aprobado por Resolución Nº 12/2015 del Ministerio de Seguridad de la Nación.

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

de ciertos delitos e impide dejar constancia de los incumplimientos en los expedientes civiles para peticionar sanciones en ese fuero, o requerir la modificación de las órdenes de protección emitidas.

A los fines de considerar alternativas que superen esos problemas, conviene tener en cuenta experiencias como la española, recientemente reproducida en Uruguay. Allí se implementan, en los casos de alto riesgo, dispositivos duales de verificación de presencia y localización de personas, conocidos como "brazalete" o "tobillera". Luego de dictada la orden cautelar, se le coloca un brazalete al agresor con forma de reloj o tobillera, mientras que a la víctima se le entrega un pequeño aparato similar a un teléfono celular. Ambos dispositivos cuentan con rastreo mediante el sistema de posicionamiento global (GPS) y se programan para que suene una alarma en caso de acercamiento. En el supuesto de que los dispositivos se acerquen o estén en el mismo radio, la alarma emite una doble alerta: por un lado, le informa a la víctima sobre la posición del agresor; por el otro, da aviso a la central de monitoreo para que la policía actúe y se verifique la situación de la persona a proteger (Otero González 2008). Este mecanismo, al accionarse automáticamente ante una infracción a la orden judicial emitida, posibilitaría una respuesta más rápida de las fuerzas de seguridad, documentar los incumplimientos y, de tal modo, adquirir un mayor poder de disuasión. También facilitaría la recuperación de la denunciante, pues no colabora que ella esté en un estado de alerta constante para detectar la posible presencia del denunciado[23]. No obstante, su implementación podría requerir

23 Cabe señalar que la Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe (UNODC) concluyó que "el uso de brazalete electrónico de monitoreo aparece como una alternativa viable para proteger a las mujeres víctimas de violencia doméstica y sexual". Para la ejecución de esta alternativa, la mencionada oficina sugiere que, en primer término, los gobiernos interesados identifiquen los problemas que buscan resolver mediante su uso. Además, indica que deben asegurar que los dispositivos de monitoreo cuenten con tecno-

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

una regulación legal específica para establecer los supuestos y el tipo de procesos que habilitarían su uso, así como la autoridad competente para disponerlo y controlarlo, de modo de compatibilizar el derecho de las víctimas a recibir la protección adecuada con el de las personas consignadas como agresoras a la defensa y el debido proceso[24].

Finalmente, un problema general de todos los mecanismos indicados en este apartado (refugios, consignas, botones anti-pánico) se revela en la forma en que afectan la autonomía de las víctimas y les trasladan los deberes de protección. Como se ha visto, por el momento las alternativas de política pública preventiva en casos de riesgo calificado, en nuestro país, se fundan más en la restricción de las víctimas que en la de quienes las agreden. En el caso de los refugios, va de suyo que estos implican que las denunciantes modifiquen sus condiciones de vida, que se trasladen a un lugar que no es su hogar, que establezcan nuevas relaciones interpersonales y que permanezcan incomunicadas con el exterior. En el caso

logía GPS atento que es la que permite su uso. Asimismo invita a tener en cuenta las limitaciones de la cobertura de la red telefónica o satelital a nivel territorial -la cual es necesaria para el efectivo funcionamiento de estos brazaletes- y llama a verificar la capacidad técnica y financiera del Estado para garantizar la existencia de un *hardware* y un *software* apropiado, personal idóneo para gestionarlo y recursos económicos suficientes para solventar los requerimientos de estos mecanismos a largo plazo. Véase UNODC – ROPAN, Opinión Técnica Consultiva No. 009/2013, *De víctimas a victimarias: el uso del brazalete electrónico de monitoreo y los derechos de las mujeres en la justicia criminal*, 2013, disponible en https://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_9/Opinion_Tecnica_Consultiva_009-2013.pdf (fecha de consulta: 08/10/2015).

24 Al menos, en lo que respecta a la imposición de su uso en sede civil ya que, como se analizará luego, la ley Nº 26.485 no prevé un proceso contradictorio. En cambio, en sede penal se podría disponer su uso con la legislación actual. En particular, el Código Procesal Penal de la Nación (ley Nº 27.063, art. 177) prevé la implementación de dispositivos de vigilancia electrónica de rastreo o posicionamiento de ubicación física como mecanismo alternativo a la prisión preventiva a fin de aminorar los riesgos procesales. Su imposición puede adoptarse en cualquier estado del proceso y combinarse con otras medidas restrictivas (abandono inmediato del domicilio, prohibición de concurrir a determinados lugares o comunicarse y acercarse a determinadas personas). El ordenamiento procesal dispone que estas medidas tienen como finalidad asegurar la comparecencia del imputado o evitar el entorpecimiento de la investigación.

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

de los botones anti-pánico fijos, las restricciones ambulatorias están estrechamente vinculadas con la funcionalidad del dispositivo. A su vez, tanto en este caso como en el de los dispositivos móviles, cabe indicar que operan como alternativas que ponen en cabeza de las víctimas el deber de gestionar(se) la presencia policial, lo que las deja en una alerta constante. Esto implica que son ellas quienes quedan bajo el control de las autoridades, y no quienes produjeron los sucesos denunciados. Este último aspecto incluso altera la utilidad del mecanismo, porque es posible que la víctima no alcance siquiera a activarlo a tiempo, o que los móviles no lleguen a tiempo para evitar un nuevo suceso de violencia.

Recomendaciones

Los motivos referidos dan cuenta de la necesidad de ampliar las opciones existentes en materia de refugios. A su vez, deben revisarse los requisitos que se establecen para ingresar en ellos, o bien poner a disposición alternativas que tomen en cuenta las características de las víctimas y de sus núcleos familiares. En tal sentido, factores como la edad, la composición familiar, las capacidades, la nacionalidad, el estatus migratorio, la orientación sexual y la identidad de género, entre otros, no pueden constituir barreras de acceso a la protección debida.

Por otra parte, debe dotarse de mayores recursos presupuestarios a las fuerzas de seguridad, de modo tal de garantizar personal, recursos y dispositivos suficientes para las víctimas que atraviesan situaciones de violencia. También debe enfatizarse la necesidad de realizar informes detallados de las actuaciones policiales en los casos en los que estos dispositivos se activan, y remitir dichos informes a las autoridades judiciales que intervengan para su evaluación.

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

Finalmente, debe profundizarse el debate respecto de posibles alternativas superadoras, que no afecten de manera sustancial los derechos de las víctimas ni les trasladen los deberes de prevención. Como se señaló, la utilización de mecanismos duales de monitoreo georreferenciado, en ciertos casos y bajo procedimientos respetuosos de las garantías constitucionales en juego, podría ofrecer una herramienta más eficiente para prevenir la reiteración de hechos graves de violencia.

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