

Capítulo IV. Violencia contra las mujeres*

1. Introducción

La violencia contra las mujeres, en sus diversas manifestaciones, es una de las violaciones de sus derechos humanos más graves, frecuentes y extendidas. La violencia contra las mujeres viola su derecho a la integridad personal y a la salud y menoscaba el pleno goce de sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales. Atraviesa todas las variables: raza, religión, nivel económico, social, educación, edad o cualquier otra condición. Tiene efectos traumáticos inmediatos y a largo plazo, en el futuro de las mujeres, de sus hijos/as y en la sociedad en su conjunto.

En los últimos años han existido significativos avances en el orden normativo, tales como la consagración del rango constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos¹, entre los cuales se encuentra la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; el artículo 75 inciso 23 de la ley fundamental que encomienda al Congreso de la Nación legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de las mujeres; y la ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

**Este capítulo ha sido elaborado por Marcela V. Rodríguez, co-directora del Centro de la Mujer de Vicente López. La autora agradece los valiosos aportes de Silvia Chejter y la inestimable colaboración de Paula Honisch.*

1. Artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

Los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos cuya jerarquía constitucional fuera consagrada por la reforma de la Constitución reconocen el derecho a la vida, a la integridad personal, a la salud, a la igualdad y no discriminación, así como el acceso a la justicia y remedios efectivos para la tutela de sus derechos.

Por su parte, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer constituye un instrumento importante en el tratamiento de la violencia de género. Si bien no hace un desarrollo explícito del tema, el Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –organismo encargado del monitoreo de la Convención– en su Recomendación General n° 19 ha afirmado que “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”²².

El Comité reconoce que la definición de discriminación contemplada en el artículo 1° de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, incluye la violencia basada en el sexo. Así afirma que la Convención se aplica a la violencia perpetrada por autoridades públicas, pero también que los Estados partes se han comprometido a adoptar las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualquiera personas, organizaciones o empresas. Por ello, expresa que “en virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de derechos o para investigar y castigar los actos de violencia y proporcionar indemnización”.

Cabe destacar la fundamental importancia de esta recomendación general, teniendo en cuenta los criterios de interpretación en relación a los tratados internacionales de derechos humanos. Así, en la aplicación de los tratados sobre derechos humanos, se debe tener presente el carácter de fuente interpretativa que la Corte Suprema de Justicia de la Nación acordó a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

2. *Recomendación General n° 19, NN.UU. doc. CEDAW/C/1992.*

en el caso "Girolodi s/ recurso de casación". Allí, la Corte interpretó "[Q]ue la ya recordada 'jerarquía constitucional' de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha sido establecida por voluntad expresa del constituyente 'en las condiciones de su vigencia' (artículo 75 inciso 22, 2 par.), esto es, tal como la Convención citada efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación. De ahí que la aludida jurisprudencia debe servir de guía de interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado Argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana (cf. artículos 75 de la Constitución Nacional, 62 y 52 Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 2 ley 23.054)"³.

Aplicando este principio, para la interpretación y aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer deberá considerarse cómo ésta es interpretada por el Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que es el organismo encargado de su monitoreo. De esta manera, el reconocimiento de la violencia como una forma de discriminación en el marco de la Convención, es una pauta interpretativa que deberá seguirse a los fines de aplicar esta Convención que cuenta con jerarquía constitucional.

A nivel regional, la "Convención de Belem do Pará" o "Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer" fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, el 9 de julio de 1994. Esta Convención es la que debe marcar los lineamientos fundamentales para el diseño, implementación, coordinación y seguimiento de las políticas públicas a desarrollar en materia de violencia contra las mujeres.

Esta Convención afirma en su artículo 1º que "debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la

3. CSJN, abril 7-995, "Girolodi H. S/ recurso de casación", JA, T.III., 1995.

mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”. En su artículo 2º agrega que “se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual, y psicológica: a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar; y c) que sea perpetrada o tolerada por el estado o sus agentes, dondequiera que ocurra”.

La Convención tiene una definición amplia que incluye diversas modalidades de la violencia contra las mujeres. Afirma que se trata de una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres. Este informe se centrará en la cuestión de la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar o de relaciones interpersonales. Sin embargo, no pretendemos con ello restarle importancia a otras prácticas o modalidades de violencia contra las mujeres, incluidas en la definición de la Convención, que revisten igual gravedad y cuya dimensión no ha adquirido todavía igual visibilidad y atención. Entre estas distintas prácticas de violencia de género encontramos la violencia sexual, el incesto, la violencia contra las mujeres con discapacidades, contra las mujeres migrantes, las trabajadoras domésticas, las mujeres rurales, las mujeres lesbianas, las mujeres en prostitución y, en particular, la prostitución infantil, el tráfico de mujeres y niñas, el trabajo forzoso, el acoso sexual en el lugar de trabajo, instituciones educativas y de salud, etc. Asimismo, la violencia que las mujeres sufren en el ámbito de instituciones o por agentes del Estado, como es el caso del servicio penitenciario, el sistema de salud, las instituciones educativas, la administración de justicia, la policía, entre otras. Estas distintas prácticas de violencia han comenzado a adquirir una mínima visibilidad en los últimos tiempos y demandan tanto estudios e investigaciones como una respuesta desde los distintos niveles e instituciones del Estado.

Las diferentes prácticas de violencia contra las mujeres comparten denominadores comunes, en particular, que el factor de riesgo fundamental es la pertenencia al género femenino, sin perjuicio de la combinación con una serie de condiciones de vulnerabilidad que agravan esta violencia de género. Sin embargo, teniendo en cuenta algunas particularidades que le son propias y por razones metodológicas, este informe se propone ilustrar la situación de violencia en el ámbito de la familia y relaciones personales. A tal fin, se aportarán algunos datos disponibles que, si bien no reflejan cuantitativamente la dimensión de esta problemática, dan cuenta de su magnitud y de las respuestas estatales. Por ello, se centrará en la acción (o inacción) estatal en relación con la violencia doméstica. Fundamentalmente, se focalizará en las obligaciones asumidas por el Estado Nacional en los términos de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

La Convención de Belem do Pará fue ratificada por nuestro país el 5 de julio de 1996 y convertida en ley nacional n° 24.632. Sin embargo, el Estado Nacional poco ha avanzado en el cumplimiento de sus obligaciones de abstenerse de realizar cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer; actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; incluir todas las normas adecuadas y medidas jurídicas para conminar al agresor a cesar con la violencia; establecer procedimientos legales justos y eficaces; asegurar el acceso efectivo a resarcimiento y reparación del daño; modificar patrones socioculturales de conducta; capacitar al personal en la administración de justicia, policial, efectores de salud y docentes; suministrar servicios especializados; fomentar y apoyar programas de educación gubernamental y del sector privado destinados a concientizar al público; implementar programas eficaces de rehabilitación y capacitación a las mujeres objeto de violencia; alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión; garantizar la investigación y recopilación de estadísticas; y promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas, experiencias y la ejecución de programas⁴. Este informe se concentrará en

4. Artículos 7 y 8.

el incumplimiento o cumplimiento parcial o deficiente de algunas de estas obligaciones.

2. La situación en Argentina

La violencia contra las mujeres constituye un serio problema de salud a nivel mundial. En efecto, es una causa significativa de morbimortalidad femenina que casi nunca es visualizada como un tema de salud pública. Asimismo, conforme a las estimaciones del Banco Mundial en su Informe sobre Desarrollo Mundial, correspondiente al año 1993, relativo a la carga global de enfermedad, la victimización de género es responsable de uno de cada cinco días de vida saludable perdidos por las mujeres en edad reproductiva. Así, en términos globales, la carga de salud por victimización de género es comparable a la correspondiente a otras condiciones de alta prioridad en la agenda mundial. El Banco Mundial estimó que la violación y la violencia doméstica representan el 5% de los años de vida saludables perdidos por mujeres en edad reproductiva. Por su parte, el economista Amartya Sen estableció que, debido a las diversas causas de violencia que las mujeres sufren a lo largo de todo su ciclo vital, en este momento existen en el mundo 100 millones menos de mujeres de lo que debería haber.

El abuso de la mujer por parte de una pareja tienen consecuencias tanto sobre la salud física como sobre la salud mental. Entre los resultados no fatales para la salud física se encuentran: enfermedades de transmisión sexual, lesiones, inflamaciones pélvicas, embarazos no deseados, abortos espontáneos, dolores pélvicos crónicos, dolores de cabeza, problemas ginecológicos, abuso de drogas o alcohol, asma, síndrome de intestino irritable, conductas nocivas para la salud (como tabaquismo, sexo sin protección), discapacidad permanente o parcial, y existen resultados fatales como el homicidio o el suicidio en una dimensión significativa. Por otra parte, entre las consecuencias para la salud mental se encuentran: desórdenes de estrés postraumático, depresión, ansiedad, disfunción sexual, desórdenes de la alimentación, desórdenes de personalidad múltiple, desórdenes obsesivo-compulsivos, entre otros.

Resulta difícil, en Argentina, realizar afirmaciones cuantificables acerca de la incidencia o prevalencia de la violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico. Existen pocas investigaciones con muestras representativas y que abarquen todo el país; sólo contamos con estadísticas judiciales y policiales, y ellas sólo se refieren a ciertos casos y, en general de forma deficiente; las instituciones, en su mayoría, no llevan registros y si lo hacen suelen ser de carácter fragmentario y diverso. Sin embargo, es posible aportar algunos datos que nos permiten ilustrar la situación de la violencia doméstica en Argentina y dar cuenta de la magnitud de este fenómeno:

- Según estadísticas del Centro de Informática Judicial de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de la Capital Federal, en el año 1995 se dio curso a 1.009 expedientes; en 1996 se radicaron 1.601 (incrementándose el número de casos en un 29%) y en 1997 la cifra ascendió a 1.820 denuncias⁵.

- Sobre los casos registrados durante 1996, es posible extraer datos de interés sobre la población, tales como que el 15% de las víctimas que realizaron las denuncias eran menores de edad, que concurren por sí solas y directamente ante los tribunales, a la par que el 78,8% de los sindicados como victimarios eran miembros de la pareja conyugal, con una mayoritaria participación de hombres (92%)⁶.

- En 1996 y 1997 hubo 25 mil llamadas de promedio anual en la línea telefónica de crisis (violencia) Dirección General de la Mujer de la ciudad de Buenos Aires.

- De la compulsiva de expedientes ingresados en un juzgado durante el lapso de un año (1997) surgen los siguientes datos: de un total de 76 expedientes (100%)

a) 55 corresponden a mujeres que denuncian a su esposo/concubino (72,4%)

5. Ver en Aón, Lucas, "Una valoración de la ley de protección contra la violencia familiar", en *Violencia Familiar y abuso sexual, autores varios, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1998, p. 84.*

6. Ver Aón, Lucas, *op. cit.*

- b) 7 corresponden a esposos/concubinos que denuncian a sus mujeres (9,2%)
- c) 7 corresponden a terceros que denuncian maltrato de niños (9,2%)
- d) 4 corresponden a padres que denuncian a sus hijos/as (5,2%)
- e) 2 corresponden a terceros que denuncian maltratos a ancianos (2,6%)⁷.

- En 1998 se atendieron 1.700 personas en el servicio de Violencia Familiar del Hospital Alvear, de las cuales 1.200 (70%) corresponden a violencia marital.

- Numerosos estudios indican que al menos uno de cada cinco niños/as es abusado sexualmente por un familiar de confianza antes de los 18 años. El abuso sexual infantil es perpetrado por miembros “confiables de la familia” (aproximadamente entre el 70% y el 80% del total)⁸.

- En una muestra de víctimas examinadas por el Cuerpo Médico Forense de la Justicia Nacional entre marzo de 1992 y enero de 1993 para todas las edades, la mayoría de las víctimas conocían al agresor/abusador. La prevalencia sobre el género femenino se mantuvo elevada y sin variaciones respecto de la edad (87% de los casos). En un grupo de menores de 15 años (36) esto se observó en el 89%. De este grupo, el 81% de los abusadores eran familiares directos: padres biológicos (25%), padrastros (31%); abuelos (9%), otros familiares –primos, tíos, hermanos– (16%) y otros conocidos –amigos de la familia y porteros– (19%)⁹.

- Un estudio realizado sobre 24 expedientes judiciales¹⁰ mostró que la evaluación con que el caso llegaba a tribunales no era ideal: sólo el

7. Alday, María Angélica y De Bratti, Norma, “Violencia Familiar: trabajo social y servicio de justicia”, en *Violencia Familiar y abuso sexual, autores varios*, Eudeba, Buenos Aires, 1998, pp. 123-124.

8. Ver Berlinerblau, Virginia, *Abuso Sexual Infantil*, en *Violencia Familiar y abuso sexual, autores varios*, Eudeba, Buenos Aires, 1998, pp. 195 y 200.

9. Datos extraídos del artículo de Silvia E. Palomero, “Abuso sexual en menores”, en *Lamberti, Viary y otros (comps.), Violencia Familiar y abuso sexual*, Eudeba, Buenos Aires, 1998, p. 263.

10. Albarracín, D., Albarracín, M. y Tissera, E., *Los sí y los no en el abuso de niños: una investigación sobre los efectos de intervenciones terapéuticas alternativas*, Fundación Ecosistemas Humanos, Actas FEH, 1994.

33,3% de estas causas contaban con informe médico o psicológico, y sólo un 20,8% contaba con informe de un asistente social. Además, en aquellos casos en los que sí había un diagnóstico psicológico no siempre había pronóstico (sólo un 33,3% de los casos)¹¹.

- Durante el año 1997 se registraron 13.376 llamadas al teléfono Te Ayudo. En base a 2.415 de esas llamadas, se extraen algunos resultados: el abuso y el maltrato de niñas y niños se produce preponderantemente en el ámbito familiar; la mayor parte de las agresiones es por parte de un adulto varón (padre, padrastro, abuelo); más del 20% de las agresiones son de la madre. En base a esta misma muestra se ha podido constatar que el 51% de las agresiones denunciadas son de maltrato físico; 29% maltrato emocional; 8% negligencia; 12% abuso sexual¹².

Estos números sólo dan cuenta de un porcentaje minoritario de mujeres que padecen violencia doméstica y concurren a la administración de justicia o a los servicios de asistencia. No reflejan la incidencia o prevalencia real de la violencia doméstica, dado que la mayoría de los casos nunca se hacen públicos. En muchas ocasiones ni siquiera las víctimas los registran como una violación de sus derechos. En otros casos, las instituciones no detectan la situación como una cuestión de violencia o se resisten a registrarla. Finalmente, diversos factores como la falta de conocimiento y apropiación de sus derechos por parte de las mujeres, la victimización secundaria de que han sido objeto por parte de distintas instituciones, las amenazas del agresor, la vergüenza de hacer pública la situación, el temor a la exposición, las presiones del grupo familiar, el descrédito ante la falta de respuesta de las instituciones, entre otros, hacen que las mujeres nunca denuncien estos hechos y ni siquiera concurren a servicios de asistencia y asesoramiento. Por ello, podemos decir que los datos y observaciones volcados constituyen la punta del iceberg del problema de las violencias contra las mujeres.

11. Acosta, Silvia y Goggi, Carlos, "Creencias de los operadores jurídicos sobre la violencia intrafamiliar: su influencia sobre las intervenciones clínicas", en *Violencia Familiar y abuso sexual, autores varios, Eudeba, Buenos Aires, 1998, p. 213 y ss.*

12. Datos de la Dirección de la Mujer de la Ciudad de Buenos Aires.

3. Convención de Belem do Pará. Obligaciones del Estado

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer constituye un verdadero logro del movimiento de mujeres de América Latina y el marco de las obligaciones asumidas por el Estado en esta materia.

Sin embargo, esta Convención no ha sido traducida a normas, políticas, planes o servicios concretos en la materia, o —en algunos casos excepcionales—, los avances son parciales e insuficientes. De hecho, no se han realizado demasiadas acciones a nivel nacional a los fines de su difusión, más allá de su mera publicación. Por consiguiente, existe un gran desconocimiento de la Convención por parte de jueces/zas, operadores/as del derecho, abogadas/os, policía, sistema de salud, funcionarios/as públicos/as, docentes, etc. Asimismo, no se observa una apropiación significativa de la Convención por parte del movimiento de mujeres, organizaciones no gubernamentales de mujeres, de derechos humanos, abogadas, etc.

En relación con las obligaciones del Estado establecidas en los artículos 7 y 8 de la Convención se observa un significativo retraso en darles cumplimiento de una manera integral y efectiva, fundamentalmente a nivel nacional. A los fines de este informe, hemos optado por el desarrollo de algunos de los mandatos impuestos por la Convención.

3.1 Legislación

Artículo 7: “Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

c) incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;

d) adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

e) tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer”.

El ordenamiento legal no ha dado una respuesta integral al problema de la violencia de género. Existen leyes parciales que atienden distintas manifestaciones de la violencia contra la mujer, en distintos niveles del ordenamiento. Algunas de estas normas son de más reciente sanción (leyes de violencia familiar, un decreto de acoso sexual para la administración pública), pero ni éstas ni el Código Penal han sido adecuados a lo dispuesto por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –tal como lo dispone la Convención.

En este punto se presentarán de modo breve algunas consideraciones acerca de la ley 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar.

3.1.1 Ley Nacional sobre Protección contra la Violencia Familiar n° 24.417

Esta ley fue dictada en diciembre de 1994 y se refiere a situaciones de violencia sufridas en el ámbito familiar por cualquiera de sus integrantes. Establece la competencia de los tribunales de familia y prevé una serie de medidas cautelares para la protección de las víctimas. Asimismo, contempla la obligación de denunciar hechos de violencia relacionados con menores, incapaces, ancianos y personas con discapacidades, que lleguen a conocimiento de los servicios asistenciales y educativos públicos o privados, profesionales de la salud y funcionarios públicos. Finalmente, establece una instancia de conciliación y la necesidad de un diagnóstico de interacción familiar.

Si bien hay profesionales que señalan que esta ley constituye un avance en relación con el vacío legislativo previo, al intentar dar una respuesta específica, esta ley sobre violencia intrafamiliar presenta una serie de problemas en relación con su adecuación a la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer:

a) Su conceptualización no está basada en la violencia de género. Intenta dar respuestas similares a problemáticas diferentes.

A diferencia de la Convención, la ley 24.417 homologa diferentes situaciones de violencia dentro del ámbito familiar de una forma neutral en relación al género. Tener en cuenta que la violencia de que es objeto la mujer es una violencia de género, implica considerar a las relaciones históricas asimétricas de distribución de poder que existen en nuestra sociedad entre hombres y mujeres como una característica crucial en la definición, magnitud y gravedad de la violencia dentro del ámbito familiar y de las relaciones interpersonales. Asimismo, implica un reconocimiento de la situación de vulnerabilidad de las mujeres y del hecho de que el factor de riesgo está dado por su pertenencia al género femenino.

La ley nacional no ha recogido la evolución consagrada en la Convención de Belem do Pará en relación a esta conceptualización de la violencia hacia la mujer. Presenta a la familia como un todo homogéneo y trata a todos sus integrantes de forma similar. Ello se traduce en un marco limitado para la comprensión de causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres, así como en los modelos de intervención y las políticas adecuadas para su prevención, sanción y erradicación. Tiene implicancias en el tratamiento del conflicto intrafamiliar o delito, así como para la consideración de los bienes jurídicos en juego, las sanciones que se aplican, etc. Fundamentalmente, esta pretendida neutralidad en términos de género, esconde la dinámica de poder que circula dentro de la familia y el hecho de que la mayoría abrumadora de las víctimas son mujeres.

La ley 24.417 se refiere a situaciones de violencia sufridas en el marco familiar por cualquiera de sus integrantes, mujeres o varones, adultas/os o menores, ancianos/as, con discapacidades o sin ellas. Homologar todas estas manifestaciones de violencia, cada una de ellas con notas definitorias, características, causas y consecuencias tan diversas y pretender darles una misma respuesta le quita eficacia y una adecuada correlación a las distintas problemáticas y su respuesta legislativa.

b) No tiene un alcance para todo el país; sólo se aplica en la ciudad de Buenos Aires. La situación en las provincias depende de sus propias leyes provinciales.

Dado que la ley 24.417 fue concebida como una ley que establece medidas cautelares, es decir como una ley relacionada con el procedimiento,

tiene un alcance territorial limitado. No se pensó en una ley de fondo de protección de los derechos humanos de las mujeres con un alcance para todo el país.

La propia ley limita su alcance, obstaculizando otro tipo de interpretaciones más amplias toda vez que ella misma invita a las provincias a adherirse. Esta invitación fortalece la interpretación en relación a que se trata de una norma de carácter procesal y local. Se desconoce así la necesidad y la oportunidad de brindar una normativa de fondo a la violencia contra la mujer.

c) Sólo dispone medidas cautelares y ello en forma insuficiente.

La ley se centra en la aplicación de medidas cautelares o precautorias para la protección de las personas que son objeto de la violencia y abre la posibilidad de realizar la denuncia ante los juzgados de familia a toda persona que sufriese lesiones o maltrato producido por alguno de los integrantes de su grupo familiar, ya se trate de un vínculo matrimonial o de uniones de hecho.

Si bien uno de los avances es que la denuncia no requiere asistencia letrada, y puede realizarse por escrito u oralmente ante el juez, este avance se debilita absolutamente en las etapas posteriores porque el decreto reglamentario 235/96 exige la asistencia jurídica para éstas y los servicios de asistencia legal gratuita son insuficientes y de dudosa calidad.

El alcance que la propia ley se propone es sumamente limitado, concentrándose en las medidas cautelares que ella misma dispone: la exclusión del autor de la vivienda, la prohibición de su acceso al domicilio o a los lugares de trabajo del damnificado/a, la orden de reintegro al hogar de quien por razones de seguridad debió abandonarlo, la estipulación de alimentos, tenencia y comunicación con los hijos. Aun con este alcance limitado a las medidas precautorias, las previstas resultan insuficientes. Podría pensarse en muchas otras como prohibición de cualquier contacto telefónico, por fax, e-mail, etc., la prohibición de seguirla, de ir al colegio de los hijos, de acercarse a casas de familiares, etc.

Por otra parte, la ley prevé un diagnóstico de interacción familiar a través de una formulación inadecuada y confusa. Ello suele ocasionar una demora en la decisión judicial dado que los hospitales públicos pueden

llegar a demorar uno o dos meses en la elaboración del informe. En efecto, el artículo 3 de la ley 24.417 dispone que, una vez presentada la denuncia ante un juez competente, éste debe requerir un diagnóstico de la familia en crisis y de su interacción, sin indicar en qué consiste este diagnóstico de interacción familiar. Además, algunos jueces interpretaron que no podían dictar las medidas cautelares antes de contar con dicho informe. Asimismo, muchos jueces consideran que deben escuchar al agresor antes de dictar las medidas protectorias en lugar de hacerlo in audita parte, mediando una intervención rápida y ágil de la evaluación de los factores de riesgo.

El decreto 235/96 reglamentario de la ley pretende subsanar el error y aclara que se trata de un diagnóstico preliminar que deberá ser remitido en el plazo de 24 horas a los fines de que el juez/a pueda evaluar la situación de riesgo y facilitar la decisión sobre las medidas cautelares, así como también aclara que el diagnóstico no será requerido cuando el juez no lo considere necesario por haber sido acompañada la denuncia por un diagnóstico producido por profesionales o instituciones públicas o privadas idóneas en violencia familiar o por informes concordantes del programa del Consejo del Menor y la Familiar. Sin embargo, tampoco ésta es la solución correcta. Los jueces/zas deben tener la facultad amplia de dictar las medidas protectorias en el momento en que lo evalúen necesario sin tener que depender de otras instancias, que pueden de todas maneras acompañar el proceso en las etapas siguientes o para confirmar si las medidas adoptadas son las más adecuadas.

d) No establece sanciones.

La Ley de Protección contra la Violencia Familiar no prevé sanciones ni medida alguna para los casos de incumplimiento. En efecto, una grave deficiencia de la ley es que no prevé sanciones para el caso en que el agresor no cumpla con las medidas cautelares y recurrir al fuero penal en estos casos suele ser complejo e ineficaz.

No prevé tampoco sanciones para aquellos casos en los cuales el agresor no concurra a los tratamientos indicados, programas educativos, regrese al hogar, etc. Esto agrava la situación dada la percepción de las mujeres de que el ámbito legal es de escasa ayuda para superar el problema.

Así, se agrava la sensación de vulnerabilidad de las mujeres y de impunidad de los agresores, lo que obstaculiza la presentación de nuevas denuncias y fomenta la deserción del proceso.

Asimismo, si bien la ley establece la obligación de informar a los servicios asistenciales y educativos públicos y privados, los profesionales de la salud, los funcionarios públicos de los hechos de violencia relacionados con los menores, tampoco establece sanciones específicas para este incumplimiento y lo deja librado al marco general de denuncia por incumplimiento de los deberes de funcionarios públicos y el reclamo, si correspondiera, de daños y perjuicios. Esto implica una situación de desigualdad con quienes no son funcionarios públicos, para quienes no se han previsto sanciones.

La ley tampoco previó una exención de responsabilidad (civil y penal) para quienes cumplan con esta obligación legal de denunciar. Es decir, la ley, a la vez que obliga a denunciar, no protege a quienes deben realizar la denuncia bajo esta obligación. Así, profesionales que trabajan en la temática de maltrato se han visto expuestos a procesos judiciales impulsados por agresores que fueron sobreseídos o absueltos en la denuncia. Si bien los jueces/zas pudieron desestimar este tipo de denuncias y aplicar lo dispuesto en el artículo 1071 del Código Civil¹³, en algunos casos no lo han hecho. Por lo tanto, hubiera sido adecuado preservar a quienes realicen denuncias de buena fe, independientemente del resultado final. El temor a las consecuencias de la denuncia y el riesgo de resultar demandados y de estar sometidos a procesos judiciales, ha hecho que profesionales, equipos y servicios de salud hayan limitado el número de denuncias que realizan.

e) Incorpora una audiencia de mediación absolutamente criticable.

El artículo 5 de la ley 24.417 dispone que el juez convoque a las partes y al Ministerio Público a una audiencia de mediación¹⁴, desconociendo que

13. El artículo 1071 del Código Civil establece: "El ejercicio irregular de un derecho propio, o el cumplimiento de una obligación legal no puede constituir como ilícito ningún acto ...".

14. El Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires establece en el proceso ante los tribunales de familia una etapa previa a cargo del consejero de familia

cuando se violan derechos humanos no hay mediación posible, ignorando la realidad del poder y la desigualdad que existe en situaciones de violencia contra las mujeres.

Estos métodos alternativos de resolución de conflictos, como la mediación y la conciliación, fueron incorporados en nombre de mayor rapidez, economía y eficiencia sistémica. En el caso de las relaciones familiares, además, para “preservar la unión familiar”, aun para los casos de violencia. Estas nociones formalísticas oscurecen los efectos acumulativos y los valores subyacentes a estas reformas.

Se podrá alegar que son las partes quienes acceden a un acuerdo. Sin embargo, la presunción de que todos los resultados son igualmente buenos, en tanto las partes acuerden con ellos, no es válida. No podemos asumir que la convalidación de los/as interesados/as siempre sea suficiente, ni que estos acuerdos hayan contado con libre y pleno consentimiento. La ley no toma en cuenta las condiciones subyacentes de desigualdad y disparidad que las partes enfrentan. La libertad de elección requiere precondiciones sociales fundamentales para su ejercicio.

La mujer que padece violencia doméstica ha atravesado un proceso de desvalorización, pérdida o deterioro de su autoestima, culpabilización, anulación personal, apatía, resignación, pasividad, sumisión y sentimientos de impotencia, sensación de desprotección —muchas veces profundizada por la victimización secundaria a la que la someten las instituciones a las que recurre (hospitales, policía, tribunales, etc.)—, desconocimiento de sus derechos o incapacidad de ejercerlos, dependencia económica y/o emocional con su agresor, muchas veces con un panorama laboral nada promisorio, y mayoritariamente sufre un aislamiento de todo tipo de redes de apoyo e información que le permitan detener la violencia y conocer sus derechos. El miedo a la repetición de la violencia, la vivencia de encontrarse inmersa en la situación o pronta a padecerla provoca una desorganización, despersonalización y desrealización de la mujer, una percepción de inseguridad y de verse expuesta ante el agresor.

tendiente a la conciliación. Esta instancia de conciliación también es comúnmente aplicada a casos de violencia en el ámbito familiar.

El maltrato ocurre en un contexto de una relación abusiva, donde la violencia se utiliza para castigar y hacerse obedecer, para imponer el poder, al establecer un modelo de conducta, un reinado de poder y terror. Ante esta situación, pretender utilizar la mediación no sólo provoca injusticias pues es imposible arribar a un acuerdo entre las partes genuinamente consentido, sino que puede resultar peligroso y someter a la mujer a nuevas situaciones de violencia. Además, las víctimas, una vez formulada su denuncia o demanda a la justicia, tienden a bajar sus niveles de autoprotección y alerta, puesto que creen que el sistema les brindará protección automáticamente.

Debido al miedo a nuevas represalias, la mujer puede terminar accediendo a cualquier arreglo, por desventajoso que le resulte. Además, es inconcebible que un agresor se preste a una instancia de acuerdo respecto de algo que considera injusto para él. No tendrá interés en cooperar salvo para aquello que considere conveniente para sí mismo. Más inconcebible aún es pensar que aceptará y cumplirá dicho acuerdo, aun cuando para evitar las sanciones acceda a ciertas medidas como la terapia. Básicamente, la lectura que hacen los agresores de este tipo de arreglos es cercana a la impunidad, lo que pone en mayor riesgo aún a las víctimas.

Sin embargo, las mujeres suelen verse presionadas, no sólo por los agresores sino también por el propio sistema judicial, a acceder a un avenimiento. Este avenimiento suele ser presentado como una instancia necesaria para preservar la unión de la familia y darle otra oportunidad al agresor a que se rehabilite. El ideal de la unión familiar prevalece sobre el riesgo en que se encuentra la mujer y sobre sus derechos a la integridad y a la salud.

El informalismo de estos métodos también elimina —o severamente deteriora— el descubrimiento de los hechos o demanda un soporte más costoso en su búsqueda. Los oponentes que tienen algo para ocultar tienen más posibilidades para hacerlo. Por otra parte, la mediación o conciliación supone un significativo poder pero poca visibilidad y pocas reglas para guiarla y hacer responsables por su actuación a quienes la desarrollen. Las limitaciones que circunscriben la autoridad judicial están ausentes, no existen los mismos registros, ni la obligación de proveer opiniones escritas y razonadas. La perspectiva de quienes medien quedará oculta y fuera del control público.

La implementación de modos alternativos de resolución de conflictos no contribuye a mayores controles dado que usualmente llevan la toma de decisiones fuera del escrutinio público. Cierra el campo del debate público. La litigación pública es una parte importante dentro de la discusión y desarrollo de los valores sociales. En este sentido, el procedimiento del litigio no está diseñado meramente para resolver controversias individuales. La pérdida del foro público puede ser crítica para la prevención y la educación sobre los valores y los derechos.

Es imprescindible que el Estado y el Poder Judicial asuman su función de ser garantes de los derechos individuales e intervengan activamente ante el avasallamiento de éstos, en lugar de convertirlos en un foro de negociación privada. Tal como lo afirma la Convención de Belem do Pará, la violencia es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer, al reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades. Por lo tanto, corresponde que el Estado adopte todas las medidas necesarias para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer y no remitirse a sentarla en una mesa de negociaciones con el agresor.

Los métodos alternativos de resolución de disputas como la mediación y la conciliación invisibilizan la cuestión de la violencia doméstica como un problema social, como un problema de salud pública y, fundamentalmente, como una violación de derechos humanos de las mujeres.

f) Problema ideológico en relación a los bienes jurídicos en juego: preservación del vínculo familiar/integridad de las mujeres.

En estrecha relación con la falta de una conceptualización de la violencia de género se suele plantear un conflicto entre los intereses o bienes jurídicos en juego. De esta manera suele considerarse que hay una colisión entre los derechos de la persona con la protección de la institución familiar, la que suele ser concebida como la célula básica de la sociedad.

Esta contradicción ha mostrado su expresión más clara en el abordaje que se realiza en esta problemática, tanto desde los tribunales como en relación a las políticas públicas a implementar. O bien se considera a la

violencia como un atentado contra los derechos humanos de las personas o bien se considera que el objetivo último de toda intervención debe apuntar a la preservación de la unión familiar. En la mayoría de los casos, como explicáramos en el caso de la mediación, y la ley en su totalidad ha sido una muestra de ello, prevalece la noción de que ante todo “hay que preservar la unión familiar”.

g) Falta de evaluación suficiente y seguimiento de la ley.

Se ha reconocido como uno de los resultados positivos de la sanción de leyes específicas sobre violencia el aumento de denuncias, lo que permite vislumbrar la dimensión social del problema. Sin embargo, ello no permite saber demasiado sobre la efectividad de la respuesta del sistema para asegurar la protección a la víctima, hacer cesar la violencia y sancionar a los agresores.

Más aún, en aquellos casos en los que víctimas o agresores son derivados a organismos de asistencia o tratamiento, o bien en los que se disponen medidas cautelares, no se han implementado mecanismos adecuados para realizar un seguimiento apropiado de las medidas de protección o los tratamientos indicados. Después de las primeras etapas, las mujeres suelen quedar a merced nuevamente de los agresores sin que el sistema judicial o los servicios de salud tengan conocimiento de la evolución de la situación.

En general, la ley 24.417 no ha atravesado por un proceso de evaluación y seguimiento y el Estado no ha destinado suficientes recursos para realizar esta evaluación y seguimiento de su aplicación, de modo de evidenciar sus dificultades y poder especificar los recursos necesarios para su implementación. Esta evaluación es necesaria para analizar medidas orientadas a facilitar el procedimiento, tanto la denuncia como la aplicación de las medidas precautorias, los tratamientos y la efectividad de las respuestas implementadas.

3.2 Administración de justicia

Artículo 7: “Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados

y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

f) establecer procedimientos legales, justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;

g) establecer los mecanismos jurídicos y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y

h) adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención”.

Artículo 8: “Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

c) fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer;”

La Constitución Nacional y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer consagran un marco normativo adecuado para garantizar el derecho de las mujeres a una vida sin violencia. Si bien es necesaria la adecuación de las leyes a esta Convención, los/as jueces/zas tienen la posibilidad de recurrir a estas normas para brindar una protección efectiva a las mujeres que padecen distintas modalidades de violencia. Sin embargo, los jueces/zas no han todavía desarrollado todo el potencial que muestran estos instrumentos, lo que evidencia la falta de sensibilización y capacitación de todas las instancias del sistema judicial. Más aún, los/as jueces/zas suelen desconocer el sentido polémico y estratégico de sus decisiones judiciales en términos de género y su influencia en los conflictos de los cuales conocen.

Las mujeres que acuden a la policía o la justicia deben enfrentar prácticas de victimización secundaria en distintas etapas del proceso, comenzando por la resistencia de aceptarles la presentación de una denuncia –y en muchos casos ser inducidas a no instar la acción penal mediante engaños como el cambio de pretensión de iniciar una denuncia por una simple

exposición civil— la exigencia de revisiones por parte de médicos forenses, que muchas veces se realizan varios días después de cometidas las lesiones; la minimización o negación de sus experiencias y de la situación de riesgo en que se encuentran y la falta de crédito a sus palabras; los interrogatorios abusivos y burlones, la falta de respuesta de los funcionarios, las dificultades para conocer los trámites del proceso, entre otros. Además, debemos tener en cuenta las dificultades económicas y la necesidad de respuestas rápidas, que suelen ser desconocidas por el sistema. En este sentido, en una investigación realizada por la Organización Mundial de la Salud en distintos países de América Latina se afirmó que “casi todas las mujeres trataron de acceder al sistema legal, pero desistieron sintiéndose derrotadas al perder la esperanza de una solución debido al alto costo financiero y de tiempo que implicaba la búsqueda de una respuesta legal”¹⁵.

En el análisis en particular del tratamiento de casos de violencia de género, además de las falencias generales que describíamos respecto de la legislación, encontramos que hay una falta de capacitación en la especificidad de la problemática que se traduce en la interpretación inadecuada de los preceptos legales, la demora en la toma de decisiones, la falta de protección eficaz para las víctimas, y la resistencia tanto de jueces/zas civiles como criminales de conocer en procesos relacionados con cuestiones que se desarrollan en el ámbito familiar.

Si bien una de las cuestiones más importantes en relación con la violencia doméstica es asegurar la protección de las víctimas, especialmente teniendo en cuenta la situación de riesgo que provoca la convivencia con el agresor, existe una carencia de recursos y voluntad real para hacer efectivas las órdenes o medidas cautelares o de protección, así como de las sanciones dictadas. Asimismo, los jueces no son concientes de la importancia y necesidad de las medidas protectorias ni de las consecuencias, ante la situación de riesgo de las víctimas, de no ordenarlas o no hacerlas efectivas.

15. Ver el estudio de la Organización Panamericana de la Salud, “Ruta crítica que siguen las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar”, *Boletín de la Red Feminista Latinoamericana y del Caribe contra la Violencia Doméstica y Sexual*, n° 17, setiembre 1997, p. 8.

Muchas veces la concepción de que debe prevalecer la unión familiar inhibe la aplicación de estas medidas de protección que podrían otorgar soluciones provisionarias, rápidas y concretas a favor de las mujeres. En muchos casos se observa una cierta indiferencia en hacerlas efectivas, renegando de una eficaz herramienta legal para asegurar a las mujeres que sufren violencia la posibilidad de una solución aunque sea parcial y provisionaria. En muchos casos, los jueces se niegan a otorgarlas argumentando que no existen antecedentes o pruebas suficientes de la necesidad de dictar estas medidas, o corren traslado de la solicitud en lugar de ordenarlas inmediatamente, desconociendo la urgencia y dejando a la mujer en una verdadera situación de riesgo.

Por otra parte, los jueces encarnan esta ideología prevaleciente tendiente a la “preservación del vínculo” por encima de otras consideraciones, aunque ellas sean la protección de la salud e integridad de las víctimas, y, muchas veces, presionan a las mujeres durante la instancia de mediación, concebida como “reconciliación” en función de la unidad familiar, o bien, la enfocan como una negociación entre pares, sin tener en cuenta que se trata de una relación asimétrica, donde impera la desigualdad de poder.

Además en muchos casos realizan derivaciones para la atención psicológica de víctimas y victimarios, sin tener en cuenta que no existen medios para monitorear esta atención ni la situación en que se encuentran las víctimas ante estas medidas, así como tampoco tienen en cuenta las dificultades que enfrentan los organismos de asistencia o tratamiento en cuanto a su escasez, limitada capacidad de atención o falta de especialización en la temática.

Por otra parte, las mujeres suelen enfrentar dificultades en su acceso a la justicia por la falta de servicios capacitados de patrocinio gratuito. Esta es una de las diversas razones que producen una gran deserción a lo largo del proceso, entre otras como la sensación de desprotección ante las amenazas de los agresores, la desconfianza en la justicia como forma de resolución del problema, el maltrato y victimización secundaria por parte de los funcionarios judiciales, el funcionamiento de la medicina legal obturando la boca de entrada al sistema, etc.

En cuanto a la capacitación sobre esta temática, otra de las obligaciones impuestas por la Convención, es poco lo que se ha avanzado al

respecto, sin perjuicio de aisladas excepciones, algunas de ellas provenientes de organizaciones no gubernamentales y de asistencia voluntaria¹⁶. Así, encontramos en muchos funcionarios de justicia, así como en los profesionales del derecho, un amplio desconocimiento de la aplicabilidad de los principios constitucionales en relación con los derechos de las mujeres y en particular de la propia Convención de Belem do Pará. Asimismo, todavía persisten los mitos y representaciones sociales prejuiciosas y sexistas sobre la violencia de género, así como la falta de conocimiento de elementos claves para el tratamiento de esta temática, como la función de la evaluación de los indicadores de riesgo, el ciclo de la violencia, etc.

3.3 Políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres

Artículo 7: “Los Estados Partes convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia...”

En este punto nos abocaremos a las políticas nacionales (o la falta de políticas integrales) con respecto a la violencia de género de los últimos años. La Convención de Belem do Pará demanda la implementación de políticas integrales a fin de prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia. Sin embargo, no se observa la asignación de dicha tarea a organismos específicos, como tampoco instancias de articulación y concertación de los distintos organismos del Estado. Sólo existen experiencias, actividades y programas segmentados, y no una verdadera política de Estado en este tema.

Si bien Argentina cuenta con un organismo específico en el área mujer –el Consejo Nacional de la Mujer– la cuestión de la violencia de género no figura dentro de sus objetivos prioritarios. Del mismo modo, el Consejo Federal de la Mujer, creado por el Consejo Nacional y que cuenta

16. En este sentido, el Proyecto Hacia una Jurisprudencia de la Igualdad, desarrollado por la Fundación Internacional de Mujeres Jueces en coordinación con la Asociación de Mujeres Jueces de Argentina.

con la representación de las provincias y la ciudad de Buenos Aires tampoco tiene entre sus funciones específicas alguna referencia en relación con la violencia de género.

El Consejo de la Mujer no ha considerado a la violencia de género como un tema prioritario en términos presupuestarios, ni en términos de recursos humanos. En el primer caso, del total de 3.940.943 pesos que integran su presupuesto, el Programa de Capacitación y Asistencia Técnica y Sensibilización en el tema de la Violencia contra la Mujer, cuenta solamente con 100 mil pesos, financiado por UNICEF. Con respecto a los recursos humanos, de las 40 personas que conforman su planta, sólo 3 están dedicadas, y de modo parcial, a este programa.

El Consejo Nacional de la Mujer firmó un acuerdo de cooperación con UNICEF a fin de desarrollar un Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica sobre Violencia Familiar. En realidad, este programa se ha limitado a la elaboración de un sistema de registro de casos de violencia intrafamiliar. A los fines de la elaboración del registro, se convocó a 80 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en la temática, como parte en una actividad inicial de este programa. Tres organizaciones estuvieron participando en el desarrollo posterior. Las 77 organizaciones restantes no fueron convocadas posteriormente, aunque algunas de ellas propusieron seguir trabajando en el proyecto. Más aún, cuando solicitaron ser informadas de los resultados de la elaboración y más datos sobre este registro, recibieron como respuesta una negativa bajo el pretexto de que todavía no había sido aprobado y era objeto de múltiples revisiones.

El Consejo no ha desarrollado, salvo algunas actividades esporádicas, líneas de acción que revistan el carácter de políticas públicas tendientes a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los términos exigidos por la Convención de Belem do Pará.

Por su parte, el Ministerio de Salud y Acción Social creó, en 1995, el Programa Nacional de Violencia, cuyo objetivo era la formulación de estrategias de acción tendientes a la prevención —a través de la elaboración y difusión de material informativo, gráfico, radial y televisivo—, capacitación —fundamentalmente de agentes del sector salud—, y desarrollo de estudios e investigaciones sobre los factores de riesgo asociados a la violencia.

Sin embargo, este programa no alcanzó a desarrollar sus propuestas y quedó sólo en su formulación. En este momento, la actividad del Ministerio se centra en un programa piloto de prevención y asistencia a la violencia contra la mujer que depende básicamente de financiación externa y que se ha limitado a desarrollar acciones en dos localidades de la provincia de Mendoza.

Finalmente, en marzo de 1998, la Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales del Ministerio del Interior creó el Programa Mujer y Derechos Humanos (PROMUDE). Su objetivo es “promover aquellas acciones que garanticen la no discriminación y la igualdad de oportunidades para todas las mujeres”. Se anunció el desarrollo de acciones tendientes a garantizar y promover los tratados de derechos humanos, en especial la Convención de Belem do Pará¹⁷. Sin embargo, las únicas actividades que se conocen son la publicación de los contenidos de las convenciones y pactos internacionales y otros instrumentos relacionados con los derechos humanos, una convocatoria a artistas plásticas en ocasión de la Campaña Mundial de 16 días de Activismo por la No Violencia contra la Mujer, y la inauguración de una línea telefónica de consulta sobre violencia hacia las mujeres, que se limita a brindar información y derivar a otras instituciones.

3.4 Educación

Artículo 8: “Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

b) modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer;

17. Revista QUESELEA, n°1, año 1, marzo de 1998, Publicación de la Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales, Ministerio del Interior.

En el ámbito del Ministerio de Educación, dentro del área Educativa, se creó el Programa Nacional de Promoción de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (PRIOM) tendiente a responder a los compromisos asumidos por la Argentina en los términos de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Si bien no apuntaba a políticas específicas en relación con la violencia de género, se proponía la prevención de la violencia de un modo indirecto, a través de la propuesta de contenidos curriculares; el aprendizaje de resolución de conflictos sin violencia; los cambios curriculares; el reconocimiento de las diferencias; etc.

El PRIOM influyó en la elaboración de la Ley General de Educación y después de la sanción de la ley 24.195 en 1993 inició un proceso para lograr la adopción de un lenguaje no sexista; la erradicación de los estereotipos de género en los materiales didácticos; elaborar una propuesta de Contenidos Básicos Comunes para el nivel inicial y la Educación General Básica con el fin de integrar la perspectiva de género a los Contenidos Básicos Comunes desde un enfoque transversal y dar pautas concretas acerca de su tratamiento en las distintas áreas de los diferentes niveles. Algunas de estas propuestas, como las incorporadas en los Contenidos Básicos Comunes fueron aprobados por el Consejo Federal de Educación en noviembre de 1994. Sin embargo, durante el verano de 1995, comenzaron a surgir críticas y presiones, en particular desde algunos sectores de la Iglesia Católica que determinaron el cambio de políticas en este ámbito y la revisión de los contenidos ya aprobados.

Finalmente, a mediados de 1995, el Consejo Federal de Educación aprobó la modificación de los cambios considerados irritantes; entre ellos el concepto de género desapareció de los documentos de los Contenidos Básicos Comunes y se sustituyó por "sexo", junto con otros cambios conceptuales. Así, también se borraron la educación sexual, el concepto de "familias" en vez de familia y también toda mención a Darwin, ya que –desde la perspectiva de esos sectores de la iglesia– estudiar la evolución de las especies contradice los principios del cristianismo. Los equipos técnicos involucrados con las modificaciones realizadas *criticaron los procedimientos como los cambios ideológicos sufridos*; la coordinadora del PRIOM, Gloria Bonder, y otras involucradas,

presentaron sus renunciaciones y junto con ellas desapareció el programa del Ministerio de Educación.

Así, el Estado ha incumplido con sus obligaciones en este ámbito tales como adaptar los planes de estudio, programas, textos, métodos de enseñanza y las normas de educación y capacitación de modo que promuevan la igualdad de oportunidades para las personas de ambos sexos, y contribuyan a la eliminación de criterios discriminatorios en razón de género. Tampoco ha transformado el curriculum de modo de eliminar los rasgos sexistas androcéntricos y las imágenes estereotipadas de las prácticas y de los contenidos educativos. Asimismo, no se han producido avances en la revisión de los diversos libros y materiales didácticos desde una perspectiva de género y la producción de nuevos materiales que favorezcan la igualdad entre los géneros.

3.5 Servicios especializados

Artículo 8: "Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

d) suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público o privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados;

f) ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social.

Argentina cuenta con servicios e instituciones insuficientes para cubrir las necesidades de las mujeres que sufren violencia doméstica. Los existentes están al límite de su capacidad de atención, pese a realizar un altísimo número de prestaciones¹⁸. En general, la oferta de servicios es permanentemente superada por la demanda.

18. Ver Chejter, Silvia, *El movimiento antiviolencia en la Argentina, Informe de Investigación, CECYM, 1994.*

Por otra parte, la mayoría de los servicios estatales tienen que afrontar problemas relacionados con presupuestos reducidos, la desvalorización de los servicios, la falta de autonomía para desarrollar programas y acciones, la dependencia de los cambios políticos y administrativos, entre otros, que restringen y condicionan su capacidad de acción. A su vez, muchas organizaciones no gubernamentales han debido limitar sus servicios debido a la falta de recursos, las limitaciones de fuentes de financiamiento externo, y el apoyo casi inexistente de los diversos estamentos del Estado, que se limita a programas o acciones puntuales.

Tanto los servicios estatales como los brindados por las organizaciones no gubernamentales comparten la dificultad para dar una respuesta integral, que incluya patrocinio jurídico gratuito, subsidios, refugio, asistencia psicológica sostenida, atención grupal, un servicio social eficiente, entre otros; así como para realizar el seguimiento de los casos, desarrollar evaluaciones de las intervenciones y del impacto de las estrategias y líneas de acción emprendidas.

Algunas de las cuestiones críticas son la falta de patrocinio jurídico gratuito de calidad suficiente y amplio alcance, para mujeres afectadas por la violencia de género; la falta de subsidios para mujeres de escasos recursos para situaciones de crisis; la falta de refugios; la falta de subsidios y programas de capacitación con inserción laboral para jóvenes y mujeres que le permitan obtener independencia económica; la prevención de embarazos en casos de violación a través de la anticoncepción de emergencia; la falta de servicios adecuados para la prevención de la hepatitis B y del SIDA¹⁹ en los casos de agresiones sexuales, entre otros.

Por otra parte, no sólo enfrentan problemas los servicios especializados. Probablemente, las mayores dificultades que enfrentan las mujeres radican en la falta de capacitación y desviaciones ideológicas de los servicios a los que acuden. Los servicios de atención son un buen ejemplo de una institución pública a la que todas acuden en algún momento de su vida, dado que muchas mujeres que no llaman a la policía o asisten a otros servicios, se dirigen con mayor probabilidad al sector de la salud.

19. *Síndrome de inmunodeficiencia adquirida.*

Del estudio “Ruta Crítica que Siguen las Mujeres Afectadas por la Violencia Intrafamiliar”, realizado por la Organización Panamericana de la Salud²⁰, han surgido las siguientes conclusiones: “Las características de la información recogida dentro del personal de los servicios son las siguientes: tienden a minimizar los problemas de la violencia familiar; algunos prestatarios del sector salud evitan enterarse de las causas de las lesiones para no verse implicados en tener que dar una respuesta más allá de lo que abarcan sus funciones; prestatarios comunitarios indican que los médicos evitan consignar el hecho como delito para no tener que atestiguar, y realizan un diagnóstico con menos daño del que la mujer presenta”.

Asimismo, el estudio afirma que los profesionales de la salud presentan características que provocan inquietud respecto de su respuesta a las mujeres que viven en situaciones de violencia, entre ellas las tendencias: a aplicar un enfoque de “nosotros” y “ellos” frente a las pacientes y establecer una relación jerárquica; a segmentar y simplificar las causas de la enfermedad a lo biológico descuidando los contextos sociales y familiares; a creer que el profesional debe o puede “resolver” el problema —en este caso la situación de violencia— y, por lo tanto, ordenar a la mujer “lo que debe hacer” o guiarla hacia ello, en lugar de respetar sus decisiones; a concentrar la atención en una patología individual aislándola de la totalidad de la persona en la que se manifiesta; a buscar una “respuesta fácil” para “identificar y manejar” los casos de maltrato.

Un problema habitual, ya mencionado, es la concepción prevaleciente de “preservar la unión familiar”, aun a costa de la salud y la vida de las mujeres. Otra concepción vigente en varios servicios es ubicar a las mujeres meramente en el lugar de “víctimas”, con la pretensión de brindarles ayuda, protección, asistencia y control, pero manteniéndolas en el lugar de víctimas y reforzando la supuesta e impuesta “natural” condición de debilidad. Estas concepciones alejan a los servicios de estrategias de fortalecimiento, de potencialización de las propias capacidades y del trabajo sobre la autoestima, del reconocimiento de la capacidad de resistencia; en definitiva, de la promoción de la autonomía.

20. Ver *Boletín Red contra la Violencia*, n° 13, Isis Internacional, octubre de 1996, p. 9.

Otro déficit que se observa en los servicios es la falta de estrategias de prevención y asistencia dirigidas a las mujeres con modalidades diferenciales y con especial atención a los sectores vulnerables, tales como mujeres migrantes, mujeres en prostitución, empleadas domésticas, niñas/os y adolescentes, mujeres con discapacidades, mujeres drogadependientes, mujeres rurales, entre otras. Asimismo, es necesario realizar acciones específicas que apunten a los varones tanto como destinatarios o sujetos de intervenciones asistenciales y de mensajes de concientización, así como en relación con los integrantes de los equipos de trabajo sobre esta temática.

Finalmente, más allá de la necesidad de implementar políticas de ampliación y mejoramiento de los servicios que apuntan a la rehabilitación y reparación de los daños que implica la violencia doméstica, se observa un déficit en la creación de las condiciones materiales, sociales y políticas que aseguren a las mujeres la apropiación y el ejercicio de sus derechos a fin de prevenir y erradicar la violencia doméstica.

Así, el Estado no ha dado todavía las respuestas necesarias para satisfacer los requerimientos de la Convención de Belem do Pará tanto en el sentido de garantizar servicios especializados apropiados para la asistencia de las mujeres objeto de violencia como de programas eficaces de rehabilitación y capacitación, que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social.

3.6 Concientización-capacitación

Artículo 8: “Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

a) fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;

c) fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer;

e) fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinadas a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda;

g) alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer;

Las estrategias de concientización y capacitación en relación con la violencia de género han dependido más de las iniciativas y acciones de las organizaciones no gubernamentales de mujeres que de las políticas y acciones impulsadas por los distintos sectores y niveles del Estado.

No ha habido campañas de alcance nacional en el tema de la violencia hacia las mujeres, ni tampoco campañas locales continuas y sistemáticas. Asimismo, tampoco se han realizado acciones dirigidas a mujeres que pertenecen a grupos de mayor vulnerabilidad. Como mucho, algunos de los organismos gubernamentales –Dirección General de la Mujer de la ciudad de Buenos Aires, Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales– realizaron algunas campañas puntuales, sumamente acotadas en el tiempo, sin continuidad. Asimismo, se registran actividades de capacitación parciales y esporádicas dirigidas a algunos sectores como salud, justicia y, con menor alcance aún, en relación al sistema educativo y las instancias policiales.

No se han emprendido todavía campañas significativas destinadas a la concientización de la población en general. Asimismo, tampoco se han emprendido políticas y acciones relevantes en relación con los medios de comunicación social, más allá de las iniciativas emprendidas por estos medios, por decisión propia.

3.7 Investigación y recopilación de estadísticas

Artículo 8: “Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

a) 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;

La falta de investigaciones, estudios, registros de datos y estadísticos es una muestra más de la invisibilidad, la falta de decisiones políticas claras, y de la subvaloración social y política de la problemática de la violencia de género.

Además, debemos considerar dificultades de orden metodológico que han restringido la posibilidad de contar con estimaciones serias respecto de la magnitud de las distintas prácticas de la violencia contra las mujeres. Podemos destacar entre estas dificultades los problemas en la conceptualización y reconocimiento de las distintas modalidades de violencia de género; el hecho de que las investigaciones suelen realizarse sobre la base de muestras pequeñas y no representativas; la mayoría de las investigaciones desarrolladas dependen de los esfuerzos e iniciativas personales de los profesionales e investigadoras/es, que no cuentan con subsidios significativos para llevarlas a cabo. La violencia contra las mujeres no constituye un tema prioritario al momento de establecerse los programas de investigación de los grandes centros académicos: CONICET²¹, Universidad de Buenos Aires, Universidades del Interior del país, etc.

Muchos de los estudios desarrollados apuntan a las ciudades más importantes pero no existen estudios significativos representativos de todo el país. Por otra parte, los registros desarrollados muestran una diversidad de instrumentos y criterios que hace imposible comparar los resultados. Ellos se agrava por la falta de una instancia que permita centralizar la información, evitar el ocultamiento o duplicación y que favorezcan un seguimiento a lo largo del tiempo y en todo el territorio nacional. Más aún, los diversos sistemas nacionales de estadística no incluyen, ni siquiera categorizan, las distintas prácticas de violencia contra las mujeres.

Así, contamos con estadísticas limitadas en las instituciones judiciales y policiales; sumadas a subregistros y sobrerregistros en los servicios de urgencia de salud; registros fragmentarios y diversos por parte de distintas instituciones que se relacionan con la temática, y datos aislados que suelen

21. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.

no estar clasificados. La mayoría de los datos están dado por las propias fichas e historias clínicas con las que trabajan las instituciones, información que muchas veces no es procesada ni contabilizada. En muchos casos no se trata de falta de voluntad sino de la escasez de recursos, tiempo y una demanda que desborda la capacidad de atención de los servicios. En otros casos, se trata de una resistencia de la institución a brindar asistencia y llevar registros en estos casos de violencia contra las mujeres.

La Organización Panamericana de la Salud ha observado las dificultades que se suscitan en la forma de conducir la vigilancia epidemiológica sobre la violencia doméstica por el propio sistema de salud. Señala que uno de los problemas más importantes para conocer la magnitud del problema es la falta de una definición clínica homogénea de lo que constituye violencia doméstica por parte de los servicios. Por otra parte, afirman que los mecanismos tradicionales de vigilancia funcionan muy bien cuando se trata de conocer la prevalencia y la incidencia de las enfermedades transmisibles como el cólera, ya que todos los afectados buscan ser atendidos desde los servicios, pero esos mecanismos son poco eficientes para conocer la extensión de la violencia doméstica ya que la gran mayoría de las mujeres que la sufren no acuden a los servicios. Además, muchas de las mujeres que acuden a los servicios con huesos fracturados, enfermedades de transmisión sexual (ETS), migrañas continuas, depresión, insomnio, ansiedad, intentos de suicidio, suelen recibir atención meramente en relación con los síntomas; los profesionales de la salud no indagan más profundamente sobre la situación, y recetan tranquilizantes y vitaminas. Como mucho, hacen una derivación a los servicios sociales o de psicopatología, ya sea por el temor de verse envueltos en procesos judiciales, por desconocimiento del tema, o por considerar que se trata de cuestiones privativas del ámbito de la familia. Las mujeres que sin otro tipo de asistencia son derivadas a los servicios de psiquiatría expresan que esta derivación las hizo sentir que eran anormales y que sus miedos eran irreales.

Ante estas dificultades, el Consejo Nacional de la Mujer ha anunciado la elaboración de un Registro Único de casos de Violencia. Lo cierto es que instituciones y profesionales que se han acercado al Consejo con el fin de solicitarlo han recibido negativas, sobre la base de que todavía no está disponible.

En síntesis, la situación que se observa es una evidencia clara de la importancia y recepción que diversas instituciones gubernamentales han brindado a la cuestión de la violencia contra las mujeres y la falta de voluntad política de dar cumplimiento a las obligaciones asumidas.

4. Consideraciones finales

Este informe no ha pretendido dar una visión acabada de la situación de violencia contra las mujeres en Argentina. Tarea, por otra parte imposible, teniendo en cuenta las dificultades para acceder a información seria en este tema. Simplemente ha pretendido brindar algunas aproximaciones que por sí mismas dan cuenta de la magnitud del problema y de la respuesta estatal recibida hasta el momento en la temática de la violencia en el ámbito familiar o de relaciones interpersonales. Los avances de la Convención de Belem do Pará no han sido traducidos a políticas, acciones y servicios que transformen la vida cotidiana de las mujeres.

Es necesario emprender caminos que brinden respuestas integrales y los recorridos por distintos grupos y organizaciones de mujeres en la región, comprometidos con la prevención, asistencia y lucha contra la violencia de género proveen herramientas conceptuales, teóricas y políticas, sólidas para ser tomadas como base de las políticas a encarar a los fines de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.