

OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS

H. SENADO DE LA NACIÓN

Observaciones de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Dubravka Šimonović

Discriminación y desigualdad, las dos situaciones arraigadas culturalmente sobre las que cabalga la violencia contra las mujeres. Es la observación de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Dubravka Šimonović, quien en su primera visita a nuestro país, por invitación del gobierno nacional, pudo constatar de manera directa, a través de las autoridades nacionales y provinciales, funcionarios de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil y, especialmente, de las víctimas y sus desgarradores testimonios personales, que en la Argentina tenemos una gran tarea por delante para erradicar y evitar preventivamente la violencia contra las mujeres. Aun cuando las conclusiones de su informe serán presentadas formalmente el año próximo ante la Trigésima Segunda Sesión del Consejo de Derechos Humanos, vale anticipar algunas de sus observaciones preliminares.

Nuestro país, a pesar de adherir a las normas internacionales como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), su Protocolo Facultativo y la Convención de Belém do Pará, en la práctica exhibe diferencias significativas entre las provincias a la hora de implementar políticas para proteger a las mujeres y niñas contra la violencia de género.

Bajo el ocultamiento y el secretismo que heredamos como marca cultural, sin embargo también debemos reconocer el proceso de sinceramiento de un drama que se vive a puertas cerradas. La luz pública encendida por un grupo de mujeres periodistas que bajo

el eficaz lema “NI UNA MENOS, con vida nos queremos” puso los focos sobre ese padecer. Aun cuando perturba por su magnitud y saña, el primer paso es el reconocimiento del fenómeno de la violencia contra las mujeres para trabajar, gobierno y sociedad de manera integral, en su prevención. Debemos insistir en una educación que haga de las niñas y adolescentes mujeres dignas y respetadas ante sí mismas. Tal como lo ha expresado la Relatora en sus consideraciones finales, ese compromiso ahora debe traducirse en acciones concretas para evitar y combatir el femicidio y así asegurar a cada mujer y niña el derecho de todas y cada una a vivir una vida libre de violencia.

Porque cuando hablamos de violencia hablamos de la violación del derecho fundamental a la vida, a la integridad y a la libertad, es nuestra tarea promover que aquellas normas sancionadas para garantizar esos derechos encarnen definitivamente en políticas públicas eficaces y, sobre todo, en una cultura de convivencia basada en la igualdad.

NORMA MORANDINI

Directora

Observatorio de Derechos Humanos

El movimiento NI UNA MENOS se adelanta al problema: El Estado debe ponerse a la par e intensificar sus esfuerzos por evitar los femicidios y otras formas de violencia de género contra las mujeres y niñas

Buenos Aires, 21 de noviembre de 2016— En el día de la fecha, Dubravka Šimonović, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, emitió el siguiente comunicado luego de su visita a la Argentina entre el 14 y 21 de noviembre de 2016.

“En primer lugar quisiera agradecer al Gobierno de la Argentina por invitarme a realizar esta visita oficial y por su excelente cooperación antes y durante mi estadía en el país.

Esta es la primera visita al país de un Relator Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, y se efectuó en un momento en que el tema de la violencia contra la mujer capta la atención de la sociedad en su conjunto. La visita prácticamente coincide con el análisis del Séptimo Informe Periódico de la Argentina ante el Comité de la CEDAW. Espero que tanto las recomendaciones de la CEDAW como aquellas resultantes de esta visita puedan ayudar al gobierno a fortalecer sus esfuerzos por eliminar la violencia contra la mujer y defender los derechos de las mujeres en la esfera pública y, en especial, en la privada en pos de una vida libre de violencia, conforme los compromisos internacionales de la Argentina en relación con los derechos humanos asumidos por el país en el marco de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, y la Convención de Belém do Pará.

Entre el 14 y 21 de noviembre de 2016 he podido recabar información de primera mano sobre la situación de la violencia contra la mujer y reunirme con un gran número de autoridades, tanto del ámbito federal como provincial, organizaciones de la sociedad civil, y funcionarios de las Naciones Unidas. Mantuve reuniones en la ciudad de Buenos Aires, así como en las provincias de Buenos Aires, Corrientes y Tucumán. Quisiera agradecerles por la excelente colaboración prestada.

En particular, quisiera agradecer a las mujeres y niñas que compartieron conmigo sus historias personales confiando en mí y colocando en mis manos un pedazo de esperanza. A pesar de las complejidades singulares del contexto en vista de las jurisdicciones federal y provincial que actúan en este campo, humildemente considero que he podido obtener un buen entendimiento de la realidad de las vidas de mujeres y niñas y de determinados problemas que sufren de un modo sistemático cuando de vivir una vida libre de violencia e inequidad de género se trata.

A continuación, presentaré una serie de hallazgos preliminares y, con posterioridad, emitiré un conjunto de recomendaciones concretas orientadas a la acción en el informe que someteré a la consideración de la Trigésima Segunda sesión del Consejo de Derechos Humanos que tendrá lugar en el mes de junio de 2017.

Hallazgos preliminares a partir de mi visita a la Argentina

Permítanme ahora referirme a algunos de los hallazgos preliminares.

La violencia contra la mujer se encuentra reflejada en las desigualdades y discriminación contra la mujer, por lo que su prevención y erradicación debe basarse en el logro de una igualdad de género y en el empoderamiento de la mujer mediante la prevención, protección y persecución de hechos de violencia contra la mujer en forma holística, en todo el país, en cada una de las provincias, lo que no sucede en la actualidad.

Marco Legal

La Argentina ratificó la CEDAW, su Protocolo Facultativo y la Convención de Belém do Pará, y adoptó una serie de leyes importantes sobre los derechos de la mujer y la violencia de género – Ley 26.485, aprobada en 2009, para brindar una protección integral como medio de prevención, castigo y erradicación de la violencia contra la mujer en el marco de las relaciones interpersonales; la Ley 26.842, aprobada el 19 de diciembre de 2012, que dispone la prevención y el castigo de la trata de personas así como la asistencia a las víctimas; la Ley de Identidad de Género, aprobada el 9 de mayo de 2012, que reconoce el derecho a la identidad de género que cada uno percibe para sí mismo, entre otras. También veo con beneplácito la adopción del Plan de Acción Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer y la Asistencia a las Víctimas (2017-2019), que brinda un marco institucional y de políticas para acelerar la eliminación de la discriminación contra la mujer y promover la igualdad de género en el ámbito federal.

Sin embargo, a pesar de estos desarrollos positivos, las mujeres que son víctimas de la violencia en el país enfrentan un **problema sistémico y generalizado**, a saber, la falta de implementación de las normas internacionales y nacionales, con diferencias significativas entre las provincias, lo que resulta en un nivel de protección variable de mujeres y niñas contra la violencia de género.

En relación con las normas internacionales, el artículo 75 de la Constitución otorga precedencia a los tratados internacionales como la CEDAW y Belém do Pará por sobre las leyes nacionales, pero existe una falta de aplicación directa por parte del poder judicial.

También existe una brecha respecto de la implementación de las normas nacionales sobre violencia contra la mujer debido a una falta de apoyo pleno o una ausencia de implementación efectiva de la ley federal integral de violencia contra la mujer en el ámbito provincial, ya que algunos gobiernos subnacionales aún utilizan una ley provincial de violencia doméstica.

Además, me preocupa en especial que, en el marco del Código Procesal Penal, el procesamiento de los delitos sexuales no se realiza de oficio, lo que significa que no puede tomarse acción alguna para procesar y castigar una violación, aún en el caso de una víctima menor de edad, sin la presentación de una demanda por parte de la víctima. Este tipo de disposición envía un mensaje equivocado de que la violación y la violencia sexual son cuestiones privadas y no un tema de preocupación pública que requiere un procesamiento de oficio. Más aún, la definición de violación no se basa en una falta de consentimiento, sino que se relaciona con el uso de la fuerza y, conforme lo establecido en el artículo 119 del Código Penal, la edad de consentimiento es de 13 años. Recomiendo la alineación de las disposiciones penales sobre violación con las normas internacionales sobre derechos humanos según lo elaborado en la jurisprudencia del comité de la CEDAW en varios casos.

Veo con beneplácito que se haya eliminado la prescripción en referencia con los delitos sexuales cometidos contra menores de 14 años. Los desarrollos recientes de las normas internacionales en esta área exigen que los Estados se aseguren que la prescripción para el inicio de una acción legal por violación y otro tipo de violencia sexual permita la presentación de la demanda luego de que la víctima haya llegado a la mayoría de edad (18 años).

Por otro lado, algunos artículos del Código Penal no son de aplicación inmediata como, por ejemplo, el artículo 86 que establece excepciones para la criminalización del aborto en aquellos casos en que se permite el aborto para evitar un peligro para la vida o la salud de la madre, y si este peligro no puede ser evitado por otros medios, y si el embarazo proviene de una violación. En un fallo del 12 de marzo de 2012, la Corte Suprema de Justicia, reafirmó el derecho de las mujeres a interrumpir el embarazo en todas aquellas situaciones permitidas por la ley, es decir, cuando existe peligro para la vida o la salud de la mujer o cuando el embarazo es el resultado de una violación. En junio de 2015, el Ministerio de Salud de la Nación publicó un "Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo", pero este protocolo no cuenta con la condición jurídica que correspondería y hasta la fecha solamente 8 de las 24 jurisdicciones

provinciales han emitido protocolos de atención para abortos no punibles de conformidad con el Protocolo nacional.

Según los informes que he recibido, la ausencia de protocolos, junto con la negación frecuente de los médicos a realizar un aborto sobre la base de la objeción de conciencia, resulta en un número mayor de abortos inseguros y contribuye a la tasa alta de mortalidad materna en la Argentina. Insto a las autoridades provinciales responsables a que adopten en forma urgente los protocolos necesarios. También hago un llamamiento a los Ministerios de Salud de la Nación y provinciales para que reúnan y difundan información sobre los centros de salud pública del país que ofrecen acceso a abortos legales y seguros y a atención post aborto.

La criminalización del aborto en general, así como los obstáculos para acceder a un aborto legal, ha llevado a los profesionales de la salud a denunciar a las mujeres que buscan atención de la salud en casos de interrupción del embarazo, por lo que luego dichas mujeres deben enfrentar un juicio penal.

Respaldo las recomendaciones del comité de la CEDAW que insta a que las mujeres tengan acceso a un aborto legal y seguro y a la atención post aborto, definiendo y aplicando requisitos en cuanto a una justificación estricta para evitar el uso generalizado de la objeción de conciencia por parte de los médicos que se niegan a realizar abortos, considerando en particular la situación de embarazos recientes como resultado de la violación o el incesto que puede ser considerado como una tortura. Además, el gobierno debe acelerar la adopción del proyecto de ley sobre la interrupción voluntaria del embarazo, aumentando el acceso legal al aborto.

Habiendo recibido numerosos informes de la tasa alarmantemente elevada de embarazos y partos entre niñas de 13 a 18 años de edad, alentaría firmemente a los gobiernos Federal y Provincial a asegurar presupuestos adecuados para la aplicación de la Ley 26.150 de 2006 que crea el Programa Nacional de Educación Sexual Integral. Además, recomendaría que se incluya la educación sobre derechos sexuales y reproductivos en los programas de estudios de las escuelas en todo el país, y que se intensifiquen los esfuerzos por distribuir anticonceptivos gratuitos, en particular en asentamientos informales y entre la

población de bajos recursos. En este sentido, me preocupa que no todas las provincias hayan adherido a la Ley sobre el Programa Nacional de Educación Sexual Integral.

Consejo Nacional de la Mujer

Veo con agrado los esfuerzos del Consejo Nacional de la Mujer para promover y monitorear la implementación de las obligaciones internacionales sobre igualdad de género y violencia contra la mujer, y coordinar su trabajo con los esfuerzos de otras Oficinas Provinciales de la Mujer y las Oficinas Municipales de la Mujer, con vistas a implementar planes nacionales en el área de igualdad de género y el Plan de Acción Nacional para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (2017-2019). Sin embargo, me preocupa la falta de coordinación sistemática e institucionalizada entre los gobiernos federal y provincial, en especial, el Consejo Nacional de la Mujer y las oficinas de la mujer provinciales y municipales en todo el país. Insto al gobierno a brindarle los recursos presupuestarios adecuados al Consejo Nacional de la Mujer para una implementación efectiva del Plan de Acción Nacional para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra la Mujer. También respaldo la recomendación del Comité de la CEDAW para darle rango ministerial a fin de que sea más visible y mejore su capacidad para promover y monitorear la implementación de las políticas de igualdad de género.

Femicidio y datos de violencia contra la mujer

La prevención y lucha contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer exige la formulación de políticas basadas en la evidencia.

Durante mi visita, he recibido información de diferentes observatorios de género, que, mediante la utilización de diversas metodologías, reúnen datos de autoridades gubernamentales, las oficinas de Defensorías del Pueblo, y organizaciones no gubernamentales. Felicito a la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia. De acuerdo con estos datos, en 2014 hubo 225 femicidios y, en 2015, un total de 235 femicidios, (70 % de los cuales son

intrafamiliares). Reconozco los esfuerzos realizados en recabar datos sobre femicidios, pero observo que la información reunida por la Corte Suprema incluye solamente aquellos casos en los que hubo procesamiento judicial pero no incluye un número importante de casos, por ejemplo, aquellos en los que el agresor se suicidó o cuando las víctimas eran personas transexuales. También me preocupa que no existan datos sobre violaciones y delitos de odio contra lesbianas, bisexuales, transexuales e intersexuales (LBTI), investigación, procesamiento y condena de los agresores, así como el resarcimiento para las víctimas.

Me gustaría mencionar que el año pasado insté a todos los países miembros de las Naciones Unidas a establecer un “observatorio sobre femicidios” o “asesinatos por razones de género”, y a establecer paneles interdisciplinarios o designar entes nacionales conforme las modalidades previstas en mi informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas (A /71/389). Estos observatorios recabarían y analizarían el número de femicidios o asesinatos por razones de género por año, desagregados por edad y sexo de los agresores, así como conforme la relación entre el agresor y la/s víctima/s.

Veo con beneplácito la decisión de la Oficina del Defensor del Pueblo de la Nación establecer un observatorio de femicidios, de conformidad con las recomendaciones incluidas en el informe del presente mandato A/71/398. Tomando en cuenta las muchas iniciativas en curso, tanto gubernamentales como de ONG, para reunir y analizar datos sobre femicidios, quisiera alentar a todos a reunirse y colaborar para mejorar aún más la recolección de datos y el análisis de casos. Cada caso de femicidio debe ser cuidadosamente analizado a fin de identificar cualquier deficiencia o vacío de protección para poder mejorar la legislación y su aplicación.

Refugios, órdenes de restricción y protección y línea de ayuda.

Durante mi misión tuve la ocasión de visitar varios refugios, algunos de los cuales fueron establecidos por autoridades gubernamentales, otros gestionados por organizaciones de la sociedad civil, pero todos con personal muy dedicado a su trabajo, brindando asistencia y servicios muy necesarios.

Veo con beneplácito los planes del Consejo Nacional de la Mujer para construir 36 refugios además de los 25 ya existentes. Considero que es importante resaltar que existe una necesidad urgente de contar con más refugios en todo el país, en especial, en las áreas rurales, para las mujeres de las comunidades de pueblos originarios, y también para las mujeres que viven en asentamientos informales en las ciudades. También observé con preocupación que no existen en el país suficientes refugios para las víctimas de la trata. Además, en tanto hay muchos lugares que cuentan con equipos multidisciplinarios que trabajan para asistir a las víctimas de la violencia doméstica, observé que hay un vacío en cuanto a la protección por la falta de servicios de integración y protección a largo plazo.

Insto a los gobiernos provinciales y federal a evaluar con urgencia las necesidades en cuanto a refugios y asegurar que haya este tipo de instituciones en todas y cada una de las provincias, y que sean fácilmente accesibles para todos, incluidas las mujeres adultas mayores, mujeres pertenecientes a los pueblos originarios, mujeres migrantes y refugiadas y mujeres con capacidades diferentes.

Debe fortalecerse la aplicación de las órdenes de restricción y protección y la violación de dichas órdenes debe ser objeto de un debido proceso.

También recomiendo que la línea 144 de alcance nacional para ayudar a las víctimas de la violencia tenga el personal y el financiamiento adecuados para que pueda cubrir a todas las provincias, cooperar, conectar y trabajar conjuntamente con las líneas de ayudas de las provincias, y brindar asistencia a víctimas, incluyendo a aquellas que se encuentran en ubicaciones remotas y que hablan lenguas indígenas.

Asistencia Jurídica

En el transcurso de mi visita me informaron que se proporciona asistencia legal a las víctimas a través de distintos entes y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. También me entregaron informes en los que se señalaba que las necesidades son mucho mayores que la capacidad de los servicios disponibles. Esto es especialmente alarmante tomando en cuenta de que un

tercio de la población del país vive por debajo de la línea de pobreza, y considerando que las mujeres en comunidades pobres tienen más posibilidades de ser víctimas y menos probabilidades de poder afrontar económicamente una asistencia jurídica.

Veo con beneplácito la aprobación con fecha 4 de noviembre de 2015, de la Ley 27.210 en la que se establece la Unidad de Asistencia Jurídica para las víctimas de la violencia de género en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, así como el acceso a los centros de justicia donde existe un grupo de abogados para brindar asesoramiento jurídico gratuito a las víctimas de la violencia de género. Apoyo las recomendaciones de la CEDAW para que el gobierno se cerciore de que la información sobre los recursos jurídicos se encuentre a disposición de las víctimas de la violencia de género, incluida su traducción a los idiomas indígenas, y en formatos accesibles para las mujeres con discapacidades, y que la nueva unidad de defensores para las víctimas de la violencia de género, el acceso a los centros de justicia y las unidades especializadas que son las Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJOS) del Ministerio Público Fiscal de la Nación brinden asesoramiento jurídico gratuito a todas las mujeres que no cuenten con los medios suficientes en todo el territorio del país, y provean servicios de interpretación para las mujeres de los pueblos originarios y aquellas con discapacidades, lo que incluye a las mujeres con problemas de audición.

Capacitación de Profesionales

Durante mi visita me informaron que existen programas de capacitación para los jueces y las fuerzas policiales en relación con los derechos de las mujeres, así como la violencia contra la mujer. Sin embargo, pude observar una gran necesidad de programas de capacitación dedicados para todos los funcionarios cuyas responsabilidades puedan llevarlos a entrar en contacto con las víctimas -jueces, fiscales, agentes de la policía, abogados, trabajadores sociales y de la salud y maestros. La capacitación de las fuerzas policiales y de los jueces parece tener una importancia decisiva a la luz de los numerosos informes que he recibido en los que se expresa la negación de los agentes policiales a

aceptar denuncias de las víctimas de la violencia doméstica, y la insistencia de los jueces de los tribunales de familia para establecer una mediación entre las víctimas de la violencia doméstica y sus agresores con el propósito de “salvar” la familia. Recomiendo que se enmienden todas las leyes -sean civiles o penales- que exigen procesos de resolución de controversias para excluir dichos procesos en aquellos casos de violencia contra las mujeres, y que se capacite a los jueces para que estén en condiciones de identificar tales casos. Esto es especialmente importante a fin de evitar una revictimización.

Por otro lado, recibí numerosos informes sobre violencia cometida por agentes de la policía, dirigida a transexuales. También considero apropiado recordar la importancia de la capacitación de integrantes del poder judicial, incluidos los jueces y fiscales, en relación con las buenas prácticas y los instrumentos sobre los derechos de las mujeres en los ámbitos internacional y regional, incluida la Convención de la CEDAW, a fin de asegurar que se apliquen las leyes de conformidad con los estándares y las normas internacionales.

Estereotipos de Género y Sensibilización

En la mayor parte del país existen actitudes patriarcales y estereotipos de género arraigados, así como la “cultura del machismo”, la tolerancia de la violencia de género y la violencia doméstica que afectan la aplicación de leyes y la protección de las mujeres contra la violencia, que es considerado un asunto “de la vida privada” y no una cuestión pública. Apoyo la recomendación del comité de la CEDAW en cuanto a la adopción por parte del gobierno de una estrategia integral dirigida a mujeres, hombres, niñas y niños para superar la cultura del machismo y los estereotipos de la discriminación en relación con los roles y responsabilidades de hombres y mujeres en el seno de la familia y la sociedad.

Durante mi visita tomé conciencia de la gran falta de concientización de que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra la mujer. La promoción o realización de campañas de sensibilización en colaboración con la sociedad civil para

incrementar el nivel de concientización entre el público en general respecto de las diferentes formas de violencia contra la mujer es una necesidad urgente. En el transcurso de mi visita, varios actores enfatizaron el papel crucial de la educación y la necesidad de incluir la educación sobre la igualdad entre mujeres y hombres y la violencia de género en los programas escolares en todos los niveles de educación. Me complació saber que varias facultades en el país han incluido en sus programas de estudio varios cursos obligatorios sobre género.

Consideraciones finales

En conclusión, hago un llamamiento a las autoridades federales y provinciales de la Argentina para integrar de manera plena las normas internacionales y regionales sobre los derechos de la mujer en su sistema legal, así como para fortalecer y aplicar el marco legal integral sobre violencia contra la mujer, además de mejorar la coordinación entre los mecanismos para prevenir y combatir la violencia contra la mujer.

Por otro lado, existe una necesidad urgente de sostener el principio de que la violencia sexual no es una cuestión privada sino pública y, en ese sentido, modificar el Código de Procedimiento Penal y lograr un procesamiento de oficio en casos de violación y otras formas de violencia sexual.

El movimiento "Ni Una Menos" en la Argentina colocó al femicidio en el "centro de atención" y atrajo la atención de todo el mundo hacia este tema, desafiando así al gobierno para intensificar sus esfuerzos con vistas a ponerle fin a este tipo de violencia y prevenirla.

El Gobierno apoyó este movimiento, pero dicho compromiso ahora debe traducirse en acciones concretas sobre la base de la diligencia debida para evitar y combatir el femicidio y otras formas de violencia para asegurar a cada mujer y niña el derecho de todas y cada una de las mujeres y niñas a vivir una vida libre de violencia".



Observatorio de Derechos Humanos

H. Senado de la Nación

Directora: Norma Morandini

H. Yrigoyen 1710, 9° piso, of 909

(011) 28223000 Internos: 3970/3972

observatorioddhh@senado.gov.ar

observatddhh@gmail.com

Noviembre 2016.-