

8. Ni una menos

La violencia institucional a la luz de la Ley de Protección Integral a las Mujeres*

La Ley 26 485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales, sancionada en 2009, define la violencia institucional como

aquella realizada por las/los funcionarias/os, profesionales, personal y agentes pertenecientes a cualquier órgano, ente o institución pública, que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos previstos en esta ley. Quedan comprendidas, además, las que se ejercen en los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, deportivas y de la sociedad civil.

Los homicidios de Wanda Taddei, Candela Rodríguez, Ángeles Rawson, Lola Chomnalez, Daiana García, Chiara Páez, Melina Romero y María Eugenia Lanzetti –y los de cientos de mujeres que cada año fueron asesinadas en la Argentina– instalaron la violencia hacia las mujeres en la agenda mediática. El tratamiento de las noticias en torno a esos femicidios fue clasista y revictimizante por parte de un sector de la prensa que no abordó los casos desde una perspectiva de género.

* Este capítulo fue elaborado por Vanina Escalles, del área de Comunicación, y Edurne Cárdenas, del Equipo de Trabajo Internacional del CELS. El apartado “Estado policial y violencia de género” fue elaborado por Juliana Miranda, del Equipo de Seguridad Democrática y Violencia Institucional del CELS. Agradecemos la lectura y los comentarios de Laurana Malacalza, Mariana Carbajal y Luciana Sánchez. Dedicamos este capítulo a la memoria de Lohana Berkins.

El movimiento feminista denunció durante décadas este tipo de asesinatos como “femicidios”. Acuñó esa palabra e hizo un uso político de ella para señalar que estos crímenes, presentados en su mayoría como “fatalidades” particulares de la esfera doméstica, o directamente invisibilizados, deben ser examinados como expresión de problemas sociales. Se trata de “asesinatos de mujeres en manos de varones, por razones asociadas al género, e implican prácticas violentas de ensañamiento que se efectúan, por lo general, sobre el cuerpo de mujeres muy jóvenes o adolescentes”.¹ Estos crímenes, que marcan con crueldad los cuerpos de las mujeres asesinadas, resultan una amenaza para el resto de los sujetos subalternos y una pedagogía de la violencia dentro de la cultura patriarcal. El señalamiento de la especificidad de estos delitos tuvo un lento pero efectivo eco en los medios de comunicación, que dejaron de llamar “crímenes pasionales” a lo que ahora se denomina “femicidios”. Ese viraje contó con el impulso de nuevas organizaciones profesionales como la Red PAR (Periodistas de Argentina en Red por una Comunicación no Sexista) y la Red Internacional de Periodistas con Visión de Género, y el trabajo sostenido de un puñado de periodistas comprometidas con los derechos humanos.

En 2015 surgió la convocatoria de un colectivo de activistas, escritoras y periodistas a manifestarse el 3 de junio bajo una consigna amplia y aceptada por diferentes sectores: “Ni una menos”. La movilización de 400 000 personas en 120 puntos del país, con una gran concentración frente al Congreso de la Nación, marcó un punto de inflexión en la agenda de la lucha contra la violencia de género.

El documento “Ni una menos” –al que adhirió el CELS–, presentado el 3 de junio,² se focalizó en distintos nudos percibidos como problemas: el derecho de las mujeres “a decir no” sin castigo; la necesidad de un abordaje integral de la violencia de género, que exceda la perspectiva de la seguridad; la respuesta ineficaz del Poder Judicial a las víctimas, evidenciada en la alta proporción de mujeres asesinadas que, a pesar de las denuncias que habían realizado, contaban con medidas de restricción ineficaces; el tratamiento por parte de un sector del periodismo que busca las razones de un asesinato en la conducta de la mujer.

1 CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004, p. 237.

2 Disponible en <www.archivoinfojus.gob.ar/nacionales/ni-una-menos-es-un-grito-colectivo-es-construir-un-nuevo-nunca-mas-8716.html>.

Estas demandas adquirieron visibilidad y elevaron el piso de las discusiones. Después de la manifestación, se multiplicaron las consultas a las líneas telefónicas de atención a las mujeres en situación de violencia (la línea telefónica 144, dependiente del Consejo Nacional de las Mujeres –CNM–, y la 137, del Programa “Las víctimas contra las violencias”, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación); la Secretaría de Derechos Humanos oficializó la Unidad de Registro de Femicidios; la Corte Suprema de Justicia de la Nación convocó a las autoridades judiciales a colaborar en un Registro Nacional de Femicidios; el CNM presentó el Registro Único de Casos de Violencia Contra la Mujer (RUCVM); el Ministerio Público de la Nación creó la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM); el Consejo Federal de Educación aprobó la Resolución 253/15 en la que se comprometió a fortalecer la implementación de los programas surgidos de la Ley de Educación Sexual Integral y de Protección Integral de las Mujeres; y, por iniciativa del senador Juan Manuel Abal Medina (del FPV), se aprobó una ley para conformar un grupo de profesionales que brindará patrocinio jurídico gratuito a víctimas de violencia.

La respuesta de los distintos poderes del Estado reveló los asuntos que estaban relegados en materia de derechos humanos de un alto porcentaje de la población, entre ellos, problemas persistentes de violencia institucional, de acuerdo con la citada definición de la Ley de Protección Integral a las Mujeres.

1. Un amplio sistema legal de protección

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979 entendió la discriminación y la subalternidad de las mujeres como un problema de derechos humanos. La Argentina ratificó ese instrumento en 1985 mediante la Ley 23 179 y lo incorporó a la Constitución nacional en la reforma de 1994. Si bien en el texto no hay referencias a la violencia contra las mujeres, en su Recomendación General 19 de 1992, el Comité CEDAW la definió como una forma de discriminación que impide el goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre. Por su parte, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994), aprobada por Ley 24 632 de 1996, estableció las diferentes manifestaciones de esa violencia y, de manera precisa, las obligaciones estatales para abordar el problema.

Estos dos instrumentos fueron insumo y guía para impulsar la Ley 26 485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales. En los fundamentos de esta ley se afirma:

El paulatino reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres forma parte de un “proceso de especificación creciente de derechos”, producto de la cada vez mayor comprensión y aceptación de que hay grupos de la sociedad que por sus necesidades y por la especificidad de las violaciones a sus derechos no les es suficiente la sola protección general que se brinda a todos los seres humanos y requieren, por lo tanto, de protecciones diferentes y específicas.³

El punto extremo de la violencia contra las mujeres es el asesinato, que el Código Penal integra a los delitos contra la vida en su art. 80, inc. 11, como un agravante “cuando el hecho sea perpetrado por un hombre y mediere violencia de género”.

El Estado nacional ha tenido límites para trazar políticas integrales. El principal ejemplo es la falta de diseño y oportuna puesta en marcha del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, previsto en la Ley 26 485, de 2009 y promulgada en 2010. El CNM hizo público en octubre de 2015 el Plan Nacional 2014-2016.

La ley fue un hito en la lucha de los grupos organizados de mujeres, que continúan la demanda por una instrumentación efectiva que revierta el aumento de la violencia. Ante la falta de registros oficiales sobre homicidios por violencia de género, se construyeron datos por fuera del Estado. El Observatorio de Femicidios “Adriana Marisel Zambrano”, de la asociación civil La Casa del Encuentro, presentó cifras desde 2008, cuando registró 208 femicidios, hasta 2014, cuando contabilizó 277.


3 Luz Riosco Ortega, *Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe*, serie Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile, Cepal, 2005. Citado en el proyecto de Ley 4380-S-06.



Nélida Beloqui: veinticuatro años de denuncias

En noviembre de 2013, Rogelio Piciochi pasó a buscar a Nélida Beloqui por la escuela donde trabajaba como directora. Al subir al auto comenzó a golpearla brutalmente; Nélida se lanzó del vehículo en movimiento y Piciochi continuó agredirla. La escena se interrumpió por la llegada de otras personas que impidieron que el hombre continuara. Ese mismo día Nélida realizó la denuncia ante la policía y el examen médico constató que presentaba lesiones graves.

Desde 1989 hasta 2013, Nélida denunció a su marido por agresiones verbales, graves episodios de violencia física, hostigamiento y amenazas con armas. Todas esas denuncias concluyeron con el sobreseimiento de Piciochi por falta de pruebas. En la última, la fiscalía pidió cerrar la investigación porque Piciochi estaba alcoholizado al momento de los hechos; el juez le dio la razón al fiscal y ordenó que se dejara en libertad al imputado. Ante este escenario, la familia decidió presentarse como querellante, pero la justicia rechazó el pedido. Este planteo debe ser resuelto por el Superior Tribunal de Justicia de Corrientes, ante el cual el CELS se presentó como *amicus curiae*.

Ante la inacción de la justicia, ella se vio forzada a abandonar su trabajo y su ciudad natal y refugiarse con una de sus hijas en la ciudad de Buenos Aires. Al cierre de este Informe, no se dictó una sola medida judicial ni administrativa que le garantice el pleno ejercicio de sus derechos. Uno de los pedidos de Nélida fue que los ministerios de Educación de la Nación, de la ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Corrientes le reconozcan el pase a otra jurisdicción para poder volver a trabajar como docente. 

El CNM fue conformado en 1992 con rango de secretaría con dependencia directa de la Presidencia; con los sucesivos gobiernos su jerarquía institucional se redujo y pasó a tener un rango menor dentro del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. El CNM es el órgano rector de las políticas de género en la Argentina, con competencias y objetivos de integralidad, transversalidad, interinstitucionalidad, intersectorialidad, federalismo y territorialidad, fundamentales para la defensa y la promoción de los derechos de las mujeres. Sin jerarquía ni presupuesto adecuados, no tiene suficiente peso en la interlocución con los ministerios.

En su escaso campo de acción, sin embargo, se destaca el Programa Ellas Hacen, del Ministerio de Desarrollo Social. Se trata de una nueva

etapa del programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, destinada a 100 000 mujeres, para que puedan formar parte de una cooperativa y trabajar en el mejoramiento de sus barrios. Desde el programa, se priorizó la inclusión laboral para jefas de familia y mujeres en situación de vulnerabilidad. A partir del trabajo con el CNM, el programa da prioridad a las mujeres, travestis y trans que viven en barrios o villas emergentes con tres o más hijos, hijos con discapacidad, y quienes se encuentran en situación de violencia de género.⁴ Además de trabajar, pueden terminar sus estudios y capacitarse en oficios asociados a la construcción y recibir formación integral sobre derechos, cooperativismo y economía social, perspectiva de género y ciudadanía urbana, entre otros temas.

2. El acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia de género en la provincia de Buenos Aires

La Corte Suprema de Justicia de la Nación solicitó en junio de 2015 a los Tribunales Superiores, las Cortes provinciales, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional y las Cámaras Federales el registro de femicidios en sus jurisdicciones. Como los expedientes podían haber sido caratulados de formas diversas, se guiaron por la definición de 2008 que figura en la Declaración sobre el Femicidio del Comité de Expertas/os del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI):

La muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal; en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión.⁵

4 Consejo Nacional de las Mujeres, *Plan Nacional de Acción 2014-2016 para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres*, 2015, p. 40.

5 OEA - MESECVI - CEVI, *Declaración sobre el femicidio*, Washington, p. 6, disponible en <www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionFemicidio-ES.pdf>.

Los datos relevados por la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires⁶ consignan 92 mujeres asesinadas por razones de género en 2014. Sin embargo, de acuerdo con la información que envió el Departamento de Control de Gestión de la Procuración de la Suprema Corte bonaerense al Observatorio de Violencia de Género (OVG) de la Defensoría del Pueblo,⁷ ninguna de las causas iniciadas durante 2013 y 2014 se tramitó por femicidio, de acuerdo con el encuadramiento penal del art. 80, inc. 11. El hecho de que los casos no se aborden de acuerdo con la figura penal prevista invisibiliza su particularidad, evita el registro de patrones de violencia específica contra las mujeres y sustrae información valiosa para encarar políticas estatales de prevención y erradicación de estas violencias.

La reticencia de los operadores judiciales para investigar las causas como femicidios muestra desde falta de formación hasta una matriz patriarcal para el abordaje de los delitos. El OVG relevó una serie de argumentos utilizados por los operadores judiciales: la inexistencia de denuncias previas por hechos de violencia efectuadas por la víctima, la falta de un vínculo previo entre el agresor y la víctima, y que no es necesario caratular la causa como femicidio, pues resulta suficiente la figura de homicidio agravado por el vínculo (art. 80, inc. 1).

El OVG señala que la expresión “mediare violencia de género” que se consigna en el art. 80, inc. 11 debe interpretarse de forma amplia y referida “a una relación estructural de dominio entre los géneros”. Según el Observatorio, los parámetros adecuados para establecer si medió o no violencia de género son:

Los motivos y los modos en que se llevaron a cabo los hechos, la modalidad de la agresión, el uso del cuerpo del agresor frente al de una mujer, la forma de tratar el cuerpo de la víctima en cada momento de la secuencia delictiva y la conducta seguida por los imputados en ese momento.⁸

6 CSJN, *Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina*, Buenos Aires, 2015, p. 17.

7 Observatorio de Violencia de Género, Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, *Informe 2014-2015. Monitoreo de políticas públicas y violencia de género*, disponible en <www.defensorba.org.ar>.


8 *Ibíd.*, p. 116.



El caso de Ivana Rosales: negación de justicia

Ivana Rosales, con la representación del abogado Juan Manuel Salgado y del CELS, denunció al Estado argentino ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en noviembre de 2005. Una noche Rosales sufrió dos intentos de asesinato por parte de su entonces marido, Mario Edgardo Garoglio, quien la dejó dentro del baúl de un auto, con la seguridad de que ya estaba muerta.

Durante la instrucción, Ivana no se constituyó como querellante por dos motivos: consideró que sus intereses se veían representados en forma adecuada por la fiscalía y no tenía recursos para contratar a un abogado, requisito para ser querellante. Durante el juicio, el fiscal pidió una condena por homicidio calificado por el vínculo en grado de tentativa, pero introdujo un atenuante discriminatorio y ajeno al derecho: “la historia de la víctima, su personalidad y actividad [...] cuando era soltera y cómo fue sacada de la noche por el imputado [...]. No fue una buena madre, ni una buena esposa”. El tribunal de la provincia de Neuquén respaldó la actuación de la fiscalía, Garoglio fue condenado a cinco años de prisión y luego se fugó.

Trece años después del intento de femicidio, Ivana Rosales aún reclama una respuesta efectiva del Estado. Los jueces provinciales Emilio E. Castro, José V. Andrada y Eduardo J. Badano y el fiscal Eduardo Velazco Copello, lejos de haber garantizado justicia, revictimizaron a Rosales a través de actuaciones y decisiones discriminatorias, que reproducen prejuicios machistas tradicionales y minimizan y justifican la violencia extrema y el abandono. Durante años, Ivana sufrió las consecuencias de la ausencia de una política de Estado que provea una respuesta integral y adecuada a la violencia de género. 

Además, cerca del 80% de las causas en que las víctimas son mujeres son tipificadas en la provincia de Buenos Aires como lesiones simples y amenazas. De esas causas, el 74,54% (43 990) fue archivado durante 2014. La investigación del OVG señala que en varios casos esto se produjo “por el supuesto desistimiento de la víctima en instar la acción penal respecto de los hechos que había denunciado”. Desde la recepción de la denuncia se activan problemas estructurales para el acceso a la justicia de las denunciadas: la inexistencia de “directivas reales por parte del Ministerio Público en cuanto al procedimiento que deben seguir

los funcionarios policiales”; las “sucesivas citaciones y reiteraciones del testimonio de las mujeres denunciantes”⁹ que redundan en su revictimización y constituyen violencia institucional; la dificultad para radicar las denuncias en las comisarías por factores múltiples –la minimización del problema, maltratos, excesivos tiempos de espera, la solicitud de requisitos que no se encuentran en la ley, la ausencia de una escucha respetuosa en un espacio adecuado, entre otros– y el hecho de que el aporte de las pruebas recae sobre la víctima.

A este escenario se suma que los lapsos “que transcurren entre el hecho, la denuncia y las medidas dispuestas por el sistema de justicia repercuten en el agravamiento de la situación y favorecen la impunidad del denunciado ante la inacción judicial”.¹⁰ Si existen condiciones estructurales que llevan a que las denunciantes desistan de impulsar las causas, debería impulsarlas el Estado, bajo la noción de que la violencia de género es un problema de orden público. Se requieren para ello medidas preventivas de protección a las denunciantes y una política pública sostenida de prevención de la violencia de género.

3. “Para las travestis la justicia llegó de manera punitiva”

La situación del colectivo trans –personas travestis, transgénero y transexuales– tiene otras particularidades. El primer debate de este colectivo con el feminismo fue la puesta en cuestión de las limitaciones de la categoría *mujer*, para subrayar su carácter de construcción social. La idea de *género* incluye, en cambio, dimensiones no determinadas por la biología, relativas a la subjetividad y la identidad. Sin embargo, en muchos ámbitos opera una lógica binaria heteronormativa que deriva en patrones de exclusión.

La referente travesti Lohana Berkins, fallecida en febrero de 2016, explicó el paso entre diferentes formas de invisibilización:

En ninguna institución del Estado, sobre todo en el campo de la salud, nosotras figuramos como travestis, nos anotaban como varones. Y ahora, al ser sancionada la Ley de Identidad de Género, adverti-

9 *Ibíd.*, pp. 111-112.

10 *Ibíd.*, p. 115.

mos una nueva forma de ser invisibilizadas al anotarlas como mujeres. Porque eso no da cuenta de toda nuestra existencia. Las distintas instituciones del Estado no se hicieron cargo de registrar estas situaciones, entonces, después, a la hora de hacer políticas públicas o dar cuenta de cuántas travestis murieron, a qué edad, cuáles fueron sus dificultades cotidianas de acceso a la salud –y qué tipo de salud demanda esta comunidad–, a la justicia, a la educación, vivienda, no tenemos datos.¹¹

Las estadísticas del Ministerio de Salud sólo consignan a mujeres y a hombres entre sus cifras de mortalidad y sus causas. El ingreso a un servicio de salud supone un primer obstáculo: el correcto registro de los datos de la persona que solicita atención depende de la voluntad del trabajador, quien, en general, no pregunta por la identidad de género autopercibida. Las políticas de salud, un área sensible para la comunidad trans, no ofrecen controles y tratamientos acordes con identidades de género “que tienen otras complejidades y demandan un tipo de salud que la medicina sigue ignorando. Necesitamos que los médicos, que integran una institución bastante abusiva, abandonen sus supuestos saberes y empiecen a aprender a indagar nuevos cuerpos”.¹² La negación de un servicio de salud adecuado al género de las personas, en algunos casos, podría constituir un hecho de violencia institucional.

La “Primera Encuesta sobre Población Trans 2012: Travestis, Transsexuales, Transgéneros y Hombres Trans”, realizada por el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a 209 personas en La Matanza, muestra que en esta población el nivel escolar alcanzado es bajo:

El 20% de las personas encuestadas terminaron el nivel secundario o polimodal, sólo el 7% declaró haber cursado un nivel escolar superior a este nivel medio, y el 2% dijo haber terminado el nivel terciario o universitario. El 64% tiene sólo aprobado

11 Entrevista realizada a Lohana Berkins para este Informe, 21 de diciembre de 2015.

12 Íd.

el nivel primario o EGB. Sólo el 6% expuso asistir a un establecimiento escolar a pesar de los bajos niveles de escolaridad.¹³

Para Berkins, la deserción escolar responde a la falta de políticas inclusivas con perspectiva de género: “La educación, tan normativa y binaria, logra que una niña o adolescente travesti en seis meses abandone la escuela. No tiene ningún modelo identificatorio de su realidad”.

El acceso a la justicia es otro de los nudos problemáticos. Los únicos datos oficiales indican que:

poco más de la mitad de las encuestadas sufrió detenciones sin intervención de un juez, de ellas, casi el 60% fueron trans femeninas. Sólo el 30% padeció detenciones con participación de un juez contravencional. La policía apareció como la institución causante de graves hechos de discriminación y violencia, las respuestas indicaron que afectaron a las trans femeninas en un 83% y en menor medida a los trans masculinos (40%).¹⁴

Las personas trans privadas de libertad en cárceles bonaerenses no reciben un trato acorde con su identidad, lo que evidencia la falta de una política penitenciaria que esté en sintonía con la Ley de Identidad de Género. El OVG señala: “Esta falta de adecuación [a la ley vigente] se observa incluso en el sistema de registros, razón por la cual resulta difícil conocer la cantidad de personas trans alojadas en la actualidad en unidades carcelarias bonaerenses”.

Hay dos pabellones para personas trans en el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB), uno en la Unidad n° 32 de Florencia Varela y otro en la Unidad n° 2 de Sierra Chica. Estos lugares, nombrados por los agentes como “pabellones de homosexuales”, alojan a personas trans y a quienes el SPB identifica como homosexuales y hace convivir incluso con condenados por delitos contra la identidad sexual.¹⁵ Bajo el control del

13 INDEC - INADI, *Primera Encuesta sobre Población Trans 2012: Travestis, Transexuales, Transgéneros y Hombres Trans*, p. 8.

14 Íd.

15 Observatorio de Violencia de Género, ob. cit.

SPB, las travestis son trasladadas junto con internos varones, con custodia masculina, y enfrentan agresiones verbales y situaciones de violencia física y sexual; las requisas individuales también son realizadas por personal masculino. Como tampoco acceden a servicios de salud adecuados, la detención significa discontinuar los tratamientos hormonales, lo que conlleva consecuencias físicas y psicológicas.

Según Berkins, desde la época de los edictos policiales: “Para nosotras la justicia nunca llegó y cuando llegó lo hizo de manera punitiva”. Y señala que falta preparación en los operadores judiciales para abordar estos casos. Las oficinas de atención a las víctimas, además, están dedicadas a casos de mujeres y no hay asistencia particular para la comunidad travesti, aunque en forma incipiente se ha ampliado el concepto de víctima. De todos modos, persiste la necesidad de políticas específicas.

El 13 de octubre de 2015, la activista trans Amancay Diana Sacayán fue encontrada muerta en su departamento; su cuerpo presentaba más de una decena de puñaladas. La Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM), creada por la Procuración General de la Nación en junio de 2015, ofreció su colaboración al fiscal del caso, Matías Di Lello, y planteó la necesidad de aplicar el protocolo para los casos de femicidio. El crimen de Sacayán será juzgado como femicidio, la primera vez que se utiliza esta figura por el asesinato de una persona travesti.

Diana Sacayán fue una de las primeras personas trans en recibir un DNI que respondía a su identidad autopercebida en julio de 2012, tras la aprobación de la Ley de Identidad de Género. Estudió en la Universidad de las Madres de Plaza de Mayo, coordinaba el Movimiento Antidiscriminatorio de Liberación (MAL) y se desempeñaba como periodista, además de trabajar en el INADI. Fue parte del grupo que impulsó la ley de cupo laboral trans de la provincia de Buenos Aires, sancionada en septiembre de 2015.

No hay casos de asesinatos de personas travestis en los que se haya aplicado la figura penal que enmarca a los crímenes de odio (art. 80, inc. 4). En mayo de 2015 el Ministerio Público Fiscal de la Nación y la Comunidad Homosexual Argentina (CHA) realizaron el primer curso de capacitación sobre este tipo de crímenes, por entender que el silencio del Poder Judicial habilitaba la invisibilidad y la impunidad.¹⁶ Según Berkins:

16 “Las estadísticas del odio”, *Página/12*, 18 de septiembre de 2015.

El de Diana sería un caso de litigio estratégico. Nosotras insistíamos con que se lo caratule como travesticidio, pero en esta ficcionalidad que es la ley vamos a tomar una categoría que ha creado el feminismo –femicidio–, aunque insistamos en instalar travesticidio, para seguir la misma lógica política. Pero va a quedar como femicidio y nos parece un avance porque hay un enlace en la violencia que se aplica sobre el cuerpo, donde se lee el odio y el desprecio que descarga sobre la víctima. A la hora que tengamos que debatir y tengamos que presentarnos como querrela, vamos a dar el debate y desentramar la precariedad de nuestra vida.¹⁷

4. Justicia patriarcal: mujeres víctimas de violencia que son culpabilizadas por delitos cometidos por sus parejas

El 10 de junio de 2015, Celina Benítez llegó al Hospital Materno Infantil de Derqui, Pilar, con el cuerpo sin signos vitales de su hija, Milagros Benítez, de un año y 11 meses, junto con Luis Carlos Alonso, padrastro de la niña. Milagros había sido abusada y asesinada cuando la mamá la dejó por primera vez al cuidado de Alonso, para cumplir con un trabajo informal de ocho horas. Celina sufría violencia por parte de Alonso y esperaba que su madre le enviara un pasaje para retornar a su país, Paraguay, con su hija. Alonso fue detenido pocas horas después de la muerte de Milagros y quedó alojado en la Jefatura Departamental de San Martín, donde lo encontraron ahorcado tres días después.

La fiscal Carolina Carballido Calatayud, responsable de una Unidad Especializada en Violencia de Género del Departamento de San Isidro, acusó a Celina de abandono de persona, por lo que fue detenida. Carballido Calatayud había enviado a prisión por el mismo cargo a Yanina González, una joven con discapacidad intelectual que fue acusada por la muerte de su hija Lulú. Luego de estar detenida un año y siete meses, fue absuelta en marzo de 2015 y se presentó como querellante en la causa en la que está imputada su ex pareja.

17 Entrevista realizada a Lohana Berkins, cit.

El caso de Celina es muy similar al de Yanina. Muchas veces la violencia contra los niños es parte del castigo contra las mujeres, contra su propia capacidad de dar vida. La fiscal no contempló esta dimensión de la violencia en ninguno de los dos casos. Por el contrario, responsabilizó a las madres –también víctimas de violencia–, a quienes imputó por no haber sido garantes del bienestar de sus hijas.

La fiscal sigue el precedente fijado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) que en una sentencia de agosto de 2014 resolvió por mayoría denegar el recurso de queja y confirmar la sentencia condenatoria de una mujer a prisión perpetua por haber cometido por omisión el homicidio de su hija. En los fundamentos se pronunció en disidencia el juez Eugenio Raúl Zaffaroni, quien se opuso a la condena:

Resulta constitucionalmente inadmisibles –por incurrir en una analogía violatoria del principio de legalidad– una imputación por homicidio (que es un tipo activo doloso) basada en una omisión, toda vez que ni siquiera existe cláusula legal alguna en nuestro ordenamiento jurídico que establezca que no evitar un resultado típico equivalga a causarlo.¹⁸

Laurana Malacalza, titular del OVG, explicó que a partir de estos casos comenzaron a revisarse las causales de detención de las mujeres presas en las cárceles bonaerenses.¹⁹ La causal de detención de un 2,9% de las internas es por hechos de abuso sexual cometidos por hombres, en los que las mujeres son imputadas como coautoras o por abandono de persona. El número revela que en los procesos judiciales quedan invisibilizados los contextos de violencia de los que estas mujeres son víctimas.

Mientras estuvo detenida, Celina Benítez sufrió apremios ilegales, maltratos y torturas que fueron registrados y denunciados por el OVG:²⁰

18 CSJN, “R., R. M. y otros s. p. ss.aa. homicidio calificado”, 20 de agosto de 2014.

19 Marta Dillon, “Responder por una y por todas”, *Página/12*, 10 de octubre de 2015.

20 Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, “Liberaron a Celina Benítez, tras la denuncia por torturas hecha por la Defensoría”, disponible en <www.defensorba.org.ar/prensa/liberaron-a-celina-benitez-tras-la-denunciada-por-torturas-hecha-por-la-defensoria>.

Primero me llevaron a la Comisaría de la Mujer, una psicóloga me hizo preguntas pero nunca contestó las mías, nada me decían. Me hicieron firmar un papel que no leí, me dejaron en un patio y ahí ya empezaron a escupirme, a decirme: “negra, paraguaya de mierda, volvete a tu país, hija de puta”. Después me subieron a un auto, de la comisaría de Villa Astolfi al hospital de San Isidro, todo ese viaje con una policía morocha y otro más que me mostraban en su celular las fotos del cuerpito de mi hija y las agrandaban para que viera las peores partes. Después me pegaban, me insultaban. Y yo no podía ver eso, no podía.²¹

5. Mujeres encarceladas por delitos vinculados con drogas

Los sistemas penitenciarios de América Latina, incluido el argentino, tienen una tendencia común: en los últimos quince años, la población de mujeres presas se ha multiplicado. En algunos países los aumentos registran niveles exorbitantes. La población de mujeres privadas de libertad en Colombia creció en un 459% entre 1991 y 2014 (168 puntos más de lo que aumentó la masculina). En México, el número de mujeres presas por delitos federales se ha incrementado en un 400% desde 2007. En Brasil se produjo un aumento de un 290% entre 2005 y 2013. En Chile, sólo entre 2012 y 2015, el número de mujeres encarceladas por haber infringido la ley de drogas aumentó en 16,7 puntos. En la Argentina, la población de mujeres encarceladas por delitos de drogas aumentó un 271% entre 1989 y 2008.

El informe *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano*²² –producto del trabajo de diecisiete organizaciones en once países de América Latina– muestra cómo el paradigma de “guerra contra las drogas” ha fracasado. Sus efectos no golpean tanto al gran negocio y a sus jefes, sino a los últimos y débiles

21 Marta Dillon, ob. cit.

22 CELS, *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano*, Buenos Aires, 2015, p. 38.

eslabones de aquellas cadenas delictivas.²³ Entre aquellos a quienes las redes de narcos usan y descartan, las mujeres resultan especialmente vulnerables, y los efectos sociales de su encarcelamiento con penas desproporcionadas amenazan por años el bienestar de sus hijos, la cohesión familiar y la vida comunitaria.

“Las políticas que han llevado a este aumento de la prisión han destrozado familias y fracturado las posibilidades de las mujeres para encontrar un empleo legal una vez que han sido puestas en libertad, perpetuando un círculo vicioso de desesperación y encarcelamiento”,²⁴ sostiene un informe de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por su sigla en inglés), que investigó las detenciones de mujeres en países de América. La población femenina encarcelada tiene trayectorias de desempleo, combinadas con el hecho de que con frecuencia son las únicas responsables de la manutención de sus hijos y/o de personas mayores. La necesidad de asegurar el sustento es, en la mayoría de los casos, lo que las motiva a involucrarse en situaciones de microtráfico o venta de drogas ilegales en sus hogares.

“Las mismas redes de narcotraficantes buscan a mujeres en situación de vulnerabilidad –explica la especialista de WOLA, Coletta Youngers– para incentivarlas a meterse en el negocio, especialmente como *courier*, transportando drogas.”²⁵ Algunas son engañadas o violentadas para integrarse a estas redes. Hay casos de trata de personas: mediante amenazas, las mujeres son forzadas a transportar sustancias prohibidas. Paralizadas en su condición de subalternas, sin acceso a la movilidad social, deben enfrentar, además, prejuicios por haber violado su “papel en la esfera doméstica, por salir del rol de género asignado”.²⁶ El reproche social tiene muchas veces un correlato familiar, que se traduce en retirarles el apoyo a ellas y a sus hijos una vez que están en libertad.

Entre la población de mujeres presas en la Argentina, al momento de ingresar al servicio penitenciario, el 80% nunca había sufrido una detención, casi todas tenían hijos menores de edad a su cargo y el 64% era jefa de un hogar monoparental.²⁷ El informe del Consorcio

23 Véase, en este Informe, el capítulo “La construcción de una agenda regresiva en torno de la ‘cuestión narco’”.

24 WOLA, *Women, Drug Policies, and Incarceration in the Americas*, Washington, 2015.

25 “La guerra perdida”, *Página/12*, suplemento “Las 12”, 5 de agosto de 2015.

26 Íd.

27 CELS, *El impacto...*, ob. cit., p. 38.

Internacional sobre Políticas de Drogas²⁸ señala las condiciones riesgosas a las que las mujeres quedan expuestas: discriminación y violencia física, sexual y verbal; falta de acceso a una salud adecuada; menores oportunidades educativas y laborales. Si la privación de libertad se cumple en compañía de sus hijos (de hasta 4 años en la Argentina), los chicos están obligados a una rutina carcelaria, lejos del interés superior del niño y de sus derechos al juego y a una vida libre de violencia.

Las víctimas de la supuesta “guerra contra las drogas” pertenecen a los sectores más pobres de la sociedad. Youngers destaca que

si una va a las cárceles de la región se encuentra a muy poca gente que viene de la clase media o alta y a muy, muy poca gente que pertenezca a los rangos medianos o grandes del narcotráfico. Lo que vamos a ver es gente pobre que está en los eslabones más básicos del negocio [...]. Entonces, en términos de enfrentar al narcotráfico, este encarcelamiento masivo no hace ninguna diferencia.²⁹

Una de las dimensiones para analizar el impacto del encierro en las mujeres son sus vínculos y responsabilidades con el exterior, en particular, con sus hijos. Según Youngers: “Cuando los hombres que tienen hijos están en la cárcel, las mujeres de su familia –madre, hermanas, pareja– asumen la responsabilidad sobre los hijos mientras dura la condena”. Pero no sucede lo mismo cuando las detenidas son mujeres:

Mantienen los vínculos con los niños y hacen cualquier trabajo dentro de la cárcel para enviar aunque sea un poquito de plata para su mantenimiento. La gran mayoría de las mujeres encarceladas por delitos de drogas son madres solteras y muchas veces no tienen una opción buena para sus hijos; el impacto para sus familias puede ser devastador. Muchas veces los niños no tienen adónde ir; si son

28 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), *Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina*, 2013. Citado en CELS, *El impacto...*, ob. cit., p. 38.

29 “La guerra perdida”, ob. cit.

más jóvenes pueden terminar en hogares o terminar en la calle, en la venta o consumo de drogas. Eso perpetúa los círculos de pobreza y encarcelamiento que vemos en toda la región. Tenemos que tomar en cuenta el impacto del encarcelamiento no sólo en las mujeres mismas, sino en sus familias y en sus comunidades.³⁰

Las penas por delitos relacionados con el tráfico de drogas son en general desproporcionadamente altas en la región. En Bolivia y en México, por ejemplo, la pena impuesta por delitos menores vinculados con drogas supera las penas por homicidio y por violación. El aumento de la persecución penal para castigar el consumo, la tenencia o la comercialización de drogas ilegales tiene como correlato la vulneración de los derechos humanos y colisiona con los principios de la Convención Americana respecto a la razonabilidad, necesidad y proporcionalidad de las penas.³¹ En los juicios abreviados, la persona debe elegir entre una pena menor o el riesgo de una mayor en el caso de proseguir con otras vías de defensa. En estas situaciones, el acuerdo anula las palabras de las mujeres ante un juez, por lo que no queda registro de si fueron víctimas del delito de trata de personas ni de si su incursión en los hechos de los que se las acusa fue forzada.

6. Mujeres privadas de la libertad junto a sus hijos

Celeste, de 25 años, tiene una pierna quebrada hace tres años, que mantiene atada a dos tablas, y a mediados de 2015 le extirparon un ovario tras una infección no controlada. Antes de ingresar a los 18 años a la Unidad 33 de Los Hornos, del SPB, no tenía problemas de salud. Los tres hijos que tuvo antes de estar detenida se encuentran bajo una medida de abrigo “por abandono de persona moral y material”. Pero el supuesto abandono fue consecuencia de la detención, ya que la madre de Celeste no podía hacerse cargo por un grave problema de salud. Celeste hace cuatro años que no habla con sus hijos, de 9, 8 y 7 años. Una de las principales demandas de las internas es saber dónde están

30 Íd.

31 CELS, *El impacto...*, ob. cit., p. 30.

sus hijos porque si no hay una familia afuera que pueda cuidarlos, terminan institucionalizados.

Para el OVG, el encarcelamiento de las mujeres

tiene un impacto diferenciado vinculado al rol que ellas desempeñan con relación al cuidado y crianza de las hijas y los hijos y de otros miembros de la familia y de la comunidad. Este rol social hace que la mujer sufra en mayor medida los efectos del encierro, ya que este significa el desmembramiento del grupo familiar y su alejamiento.³²

En noviembre de 2011, en una visita a la Unidad 46, Celeste sufrió una golpiza por parte de agentes penitenciarios en la que le dislocaron el hombro, le fisuraron dos costillas y le quebraron la pierna. Su denuncia quedó caratulada como “lesiones leves” (causa n° 44 131/11) y está en trámite en la UFI n° 5 de San Martín. No tiene imputados ni pedidos de indagatoria. Recién en junio de 2015 solicitaron su legajo médico. Según los datos de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires, casi el 70% de las causas iniciadas por torturas o apremios entre 2000 y 2011 fue archivado. Apenas un 1% llegó a juicio.³³

La vida de Celeste en la cárcel sirve de ejemplo de cómo los detenidos son sometidos a traslados constantes y arbitrarios.³⁴ Lo que se conoce como la “calesita” del SPB la llevó a recorrer más de nueve unidades penitenciarias.

En los años que lleva en prisión, Celeste tuvo tres hijos más, aunque en todos los casos estaba bajo algún tratamiento anticonceptivo. El embarazo de su quinto hijo era de alto riesgo. Unos agentes del servicio penitenciario le dieron una golpiza que forzó el adelantamiento del parto. El 19 de julio dio a luz en el Hospital de San Martín. Todavía

32 Observatorio de Violencia de Género, Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, “Presentación del OVG ante la SCJBA sobre arrestos domiciliarios”, disponible en <www.defensorba.org.ar/pdfs/comunicados/Presentacion-OVG-ante-SCJBA-Sobre-Arrestos-Domiciliarios.pdf>.

33 CELS, “Torturas y asesinato de Patricio Barros Cisneros: comienza el juicio”, 1° de abril de 2015, disponible en <www.cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1924>.

34 Véase, en este Informe, el capítulo “Las consecuencias del aumento sostenido del encarcelamiento”.

anestesiada por la cesárea, quiso acomodarse y se cayó. Sus piernas habían sido atadas a la cama y la que tenía quebrada y nunca curada se le volvió a fracturar. En mayo de 2015, trascendió la situación de Victoria Jorgelina Toloza, quien en ese hospital estuvo esposada durante el trabajo de parto y el nacimiento de su hijo.

La cadena de violencias a la que Celeste estuvo expuesta –torturas, violencia obstétrica y penitenciaria, privación del derecho a la salud– muestra las condiciones de detención de las mujeres en las prisiones bonaerenses. En la cárcel, la violencia tiene la particularidad de ser una pedagogía de la crueldad que somete y, en la administración del castigo, da una lección al resto. Traspasa el cuerpo y amenaza a las compañeras.

Los niños y las niñas que crecen dentro de las penitenciarías llevan una vida cotidiana marcada por el encierro, los guardias armados, el maltrato que ven padecer a sus madres, la precariedad alimenticia y la falta de cuidados médicos.

En diciembre de 2015, el juez de Ejecución Penal n° 1 de San Isidro, Alejandro David, dispuso el arresto domiciliario de 22 mujeres embarazadas y 50 madres que convivían con sus hijos en la Unidad 33 de Los Hornos. Esta decisión es coherente con la Ley 24 660, que en su art. 32 indica que los jueces pueden disponer la prisión domiciliaria a las mujeres embarazadas y a las que tienen hijos menores de 5 años a su cargo. La medida alcanza a toda esta población, aunque sus casos estén a cargo de otros juzgados. Según constató el juez en una visita a la Unidad 33, 54 niños y niñas vivían con sus madres, 26 de ellos eran bebés de menos de un año. Las autoridades penitenciarias informaron que en el último tiempo se produjeron “externaciones”: niños que al cumplir 5 años fueron sacados del penal, con la consecuencia de deteriorar o limitar el vínculo con sus madres.

El fallo del juez David describe las condiciones de detención para las mujeres y los niños:

Si bien en la Unidad cuentan con servicio de pediatría, el espacio destinado a la atención sanitaria de los niños es un habitáculo de aproximadamente 2 m x 2,50 m, que no cuenta con iluminación ni ventilación natural ni eléctrica.³⁵

35 Sentencia del Juzgado de Ejecución n° 1 de San Isidro, provincia de Buenos Aires, en la causa n° HC-12389, caratulada “Hábeas corpus colectivo a

El SPB informó que existe una “provisión adecuada de medicación pediátrica”, pero las mujeres informaron al juez que es escasa y que con frecuencia se encuentra vencida. “Durante el recorrido por los cinco pabellones ‘de madres’, las internas han manifestado, en todos los casos, que sus hijos han padecido problemas bronquiales durante las jornadas invernales o de bajas temperaturas”.³⁶

Las detenidas tienen un gato por pabellón para mantener alejadas a las ratas, “pudiendo verificar la existencia de numerosas cuevas de grandes dimensiones”, dice el fallo. Las camas y cunas están junto a los inodoros. Los alimentos son escasos para todos. El fallo además argumentó:

Como si no bastara con los antecedentes consignados, lo cierto es que la mayor causa de afectación de derechos se verifica ante la inexistencia de intervención jurisdiccional respecto de los niños encarcelados [...]. En cualquier situación en que se verificara el encarcelamiento de un adulto sin orden judicial y más aún sin ningún tipo de imputación, numerosas alarmas alertarían a magistrados, fiscales y defensores. Sin embargo, la habitualidad con que esta situación de los niños prisionizados se observa parecería dar una imagen de normalidad, tornando así invisible el conflicto.³⁷

El juez David incorporó un gravísimo dato sobre la muerte de niños en establecimientos carcelarios:

Datos extraoficiales [...] dan cuenta de un número alarmante de muertes de niños en el ámbito penitenciario durante el año pasado (2014). Así según tales datos se han producido 6 (seis) muertes, sin poder precisar los motivos, ni si se han producido en la Unidad 33 o en todo el SPB, es decir, entre un 8 y un 10% de los niños prisionizados. De un

favor de las mujeres madres con niños y mujeres embarazadas alojadas en la Unidad n°33 de Los Hornos”, 25 de noviembre de 2015.

36 Íd.


37 Íd.

total de 96 hechos de violencia informados en unidades carcelarias femeninas durante el mismo período, 40 corresponden a hechos ocurridos en la Unidad n° 33.³⁸

Al cierre de este Informe, 19 mujeres fueron trasladadas para cumplir arresto domiciliario. En los otros casos, los magistrados ignoraron el fallo del juez David.



Seguridad social para las mujeres detenidas y sus hijos

A partir de un hábeas corpus colectivo presentado por la Defensoría Pública Oficial y la Procuración Penitenciaria de la Nación en favor de las detenidas que conviven con sus hijos en la Unidad 31 del Servicio Penitenciario Federal, la IV Cámara Federal de Casación Penal se pronunció en beneficio de las mujeres. En su fallo dispuso “ordenar a la ANSES que otorgue las asignaciones familiares de conformidad con lo previsto en la Ley 24 714”. El CELS intervino en favor de las demandantes como *amicus curiae*. El Estado, ahora, deberá garantizar el acceso a las asignaciones familiares, la asignación por embarazo y la asignación universal por hijo. Según la Cámara: “La negativa de las autoridades administrativas a conceder los beneficios de la Ley 24 714 a las internas, por el solo hecho de estar privadas de su libertad junto a sus hijos [...] o por no considerarlas beneficiarias de las asignaciones familiares, configura un agravamiento ilegítimo de las condiciones en que se cumple la privación de la libertad por ser contraria a la ley y resultar una discriminación arbitraria”. Recuerda, además, que la detención y el ingreso a una unidad carcelaria “no despoja al hombre de la protección de las leyes y, en primer lugar de la Constitución nacional, y que la dignidad humana implica que las personas penalmente condenadas son titulares de todos los derechos constitucionales”. 

El equipo de trabajo de Género y Diversidad Sexual de la Procuración Penitenciaria de la Nación relevó los obstáculos existentes en las prisiones federales para la aplicación del arresto domiciliario a mujeres

embarazadas y madres con hijos a cargo, según corresponde a partir de la sanción de la mencionada Ley 24 660. En su informe sobre la Unidad 31, destaca

la discriminación que subyace a los argumentos esgrimidos por el Poder Judicial, en las denegatorias de los pedidos de arrestos domiciliarios. La condición social de las mujeres solicitantes constituye a menudo el eje central de los fundamentos judiciales que obstaculizan el acceso al instituto. De este modo, las mujeres quedan inmersas, nuevamente, en una peligrosa zona marginal cuando el Poder Judicial les deniega el pleno ejercicio de su maternidad en virtud de su origen socioeconómico.³⁹

En la investigación *Mujeres en prisión. Los alcances del castigo*⁴⁰ constatamos que la mayoría de las mujeres encarceladas conforma familias monoparentales y ejerce la jefatura del hogar. Algunas, aunque pueden acceder a la prisión domiciliaria, solicitan permanecer detenidas para poder continuar su actividad laboral intramuros. Para la Procuración,

ven amplificada su vulnerabilidad social mediante la intervención del sistema penal, padeciendo una situación perversa: permanecen inmersas en el sistema penitenciario puesto que es el único modo en que el Estado les “facilita” sostener la manutención de su familia.⁴¹

La Procuración detectó la intensificación a partir de 2013 de una

peligrosa práctica de “externación” de niños, mediante la connivencia judicial de los fueros civil

39 Procuración Penitenciaria de la Nación, *Informe Anual 2014*, p. 335, disponible en <www.ppn.gov.ar/sites/default/files/INFORME%20ANUAL%20PPN%202014_0.pdf>.

40 CELS - Ministerio Público de la Defensa de la Nación - Procuración Penitenciaria de la Nación, *Mujeres en prisión. Los alcances del castigo*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011, p. 154.

41 Procuración Penitenciaria de la Nación, ob. cit., p. 335.

y penal. La práctica se triangula con la necesaria participación del Servicio Local de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (en adelante, Servicio Local), dado que son los responsables de dictar la medida de abrigo que inhibe la permanencia de las/os niñas/os junto a su madre, quedando así sujetos a que el juzgado de familia decida si los niños deben estar con su madre o si corresponde que sean dados en adopción.⁴²

La operatoria, que derivó en una gran cantidad de “niños externados”, siguió un patrón similar en todos los casos. Las mujeres recibieron una sanción por haber participado de una pelea y fueron derivadas al centro médico, donde les informaron de su traslado a un anexo psiquiátrico. Ante su esperable negativa, el área médica determinó que se encontraban en estado de “excitación psicomotriz”. En ese momento se dio intervención al equipo interdisciplinario del penal, que sugirió la externación de los niños, avalado luego por el Servicio Local. Muy pocas de las mujeres que fueron trasladadas al sector psiquiátrico permanecen allí, ya que no tenían condiciones para ese alojamiento. Sin embargo, por estos episodios, quedaron “inhibidas para convivir junto a sus hijos, hasta tanto la justicia civil dictamine lo contrario”.⁴³

Para la Procuración, en estos casos se interpreta de forma errónea el principio del interés superior del niño, en detrimento del vínculo con sus madres. Además, la falta de datos precisos sobre mujeres en prisión domiciliaria da cuenta de “la inexistencia de una política pública social pensada al respecto”.⁴⁴

7. Estado policial y violencia de género

En 2015, en la ciudad de Buenos Aires y los partidos del Conurbano, al menos 75 personas fueron asesinadas por policías que estaban fuera de

42 *Ibid.*, p. 339.

43 *Íd.*

44 *Ibid.*, p. 336.

servicio.⁴⁵ En este universo hay diferentes casos de mujeres asesinadas por sus parejas policías, en un solapamiento de la violencia institucional con la violencia de género. En ese campo se articulan factores políticos, sociales y culturales que redundan en la habilitación y reproducción de prácticas policiales violentas hacia las mujeres por motivos de género.

Según la base de datos del CELS sobre hechos de violencia con participación policial, entre 1996 y 2015 al menos 163 mujeres civiles fueron asesinadas por miembros de instituciones de seguridad en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En un tercio de los casos, el homicida fue un policía fuera de servicio.

Entre 2010 y el primer semestre de 2015, en el AMBA, se registraron 20 casos de femicidio cometidos por policías. Entre las víctimas, 13 fueron civiles y 7, policías. Todas fueron asesinadas con un arma de fuego, en varios casos con el arma reglamentaria. En 4 de los hechos, el agresor intentó aparentar que se trataba de situaciones de suicidio, tras manipular la escena del crimen.

El uso de la fuerza en hechos de la vida privada tiene un fuerte impacto de violencia de género en los hogares de policías, y muchos de estos conflictos terminan en la muerte de algún integrante del grupo familiar, en general sus parejas o ex parejas. Los estudios sobre violencia de género coinciden en la necesidad de profundizar en la investigación de esta problemática, cuantificar el fenómeno y precisar sus particularidades. Dentro de ese universo, la violencia hacia las mujeres por parte de integrantes de las fuerzas de seguridad por cuestiones de género tiene escaso abordaje. Los datos denotan casos de asesinatos, de discriminación hacia las mujeres policías en el interior de las fuerzas de seguridad y de acoso sexual.

Si bien el informe de 2015 del Ministerio de Seguridad de la Nación *Análisis de la violencia de género a través de la gestión de denuncias e investigaciones policiales* no consigna la cantidad de personal de fuerzas de seguridad involucrado en hechos de violencia de género, establece que es un problema en el interior de esas instituciones. Allí se informó la implementación de “acciones preventivas en relación al personal de las fuerzas de seguridad involucrado en causas por violencia familiar. En estos casos, se aplica un procedimiento para la restricción en la porta-

45 Véase, en este Informe, el capítulo “Hechos de violencia letal con participación de integrantes de las fuerzas de seguridad en el Área Metropolitana de Buenos Aires”.

ción, tenencia y transporte del arma de dotación”.⁴⁶ En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, la Auditoría General de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad informó al OVG que durante 2014 se denunciaron 1158 hechos de violencia familiar protagonizados por miembros de la Policía Bonaerense.⁴⁷

En una encuesta realizada por el Ministerio de Seguridad de la Nación a efectivos (mujeres y varones), se determinó que hay una valoración positiva del aporte de las mujeres a las fuerzas federales, aunque un tercio de los policías prefiere trabajar con hombres.⁴⁸ La cuarta parte de los varones reconoce que las mujeres viven más situaciones de discriminación en las fuerzas, mientras que entre las mujeres este indicador aumenta al 62%. Las situaciones de discriminación remiten a los condicionamientos que se enfrentan para ascender y participar en áreas o tareas, así como al uso desigual de sanciones injustificadas y el maltrato. Los hechos que las mujeres más denunciaron fueron modificaciones injustificadas en la distribución del tiempo laboral, haber escuchado comentarios o bromas discriminatorias y amenazas de retiro, baja y/o cambio de turno.⁴⁹

Según los datos aportados a la encuesta, el acoso sexual es más frecuente hacia el personal femenino: afecta a un 13,8% de las mujeres y a un 1,1% de los varones.⁵⁰ Con mayor frecuencia, estos hechos provienen de personal de mayor rango y rara vez se denuncian por canales formales.

Cuando se pregunta a quienes reportaron haber sufrido hechos de acoso sexual por qué no lo denunciaron, casi la mitad dice que por vergüenza y para evitar problemas, un tercio porque teme represalias que puedan afectar su carrera y cree que la denuncia “no sirve para nada”. En un 6,3% de los casos, intercedió un superior.⁵¹ Casi la mitad de quienes habían realizado una denuncia formal dice sentirse ignorada

46 Ministerio de Seguridad de la Nación, *Análisis de la violencia de género a través de la gestión de denuncias e investigaciones policiales*, Buenos Aires, 2015, p. 11.

47 Observatorio de Violencia de Género, ob. cit.

48 Natalia Federman y Victoria Meza (coords.), *Género y seguridad ciudadana: en busca de la igualdad*, Buenos Aires, Ministerio de Seguridad de la Nación, 2012.

49 *Ibid.*, p. 59.

50 *Ibid.*, p. 67.

51 *Ibid.*, p. 69.

por la institución, mientras que un 22,1% “menciona cuestiones como amenaza de sus superiores por no haber avisado en primera instancia antes de denunciar, cambios en el lugar de trabajo y derivación de la denuncia a otra dependencia”.⁵²

8. La penalización del aborto como violencia institucional

La violencia institucional también puede funcionar a través de obstáculos para acceder a derechos. Sus impactos se observan en los derechos humanos vulnerados de las mujeres: a la vida, a la salud, a la integridad física, psíquica y moral, a la autonomía, a la intimidad, a la dignidad y a estar libres de tratos crueles, inhumanos y degradantes.⁵³

Una práctica discriminatoria que se mantiene en las estructuras del Estado es la falta de acceso en condiciones de igualdad, dignidad y seguridad para todas las mujeres, niñas, adolescentes y personas trans a los servicios de salud cuando requieren la interrupción de un embarazo. Entre las distintas modalidades de violencia de género que describe la Ley 26 485 y las definiciones que brinda el derecho internacional, dos se derivan del sostenimiento de la penalización del aborto. Por un lado, la “violencia contra la libertad reproductiva” refiere a aquellos factores que vulneran “el derecho de las mujeres a decidir libre y responsablemente el número de embarazos o el intervalo entre los nacimientos, de conformidad con la Ley 25 673 de Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable”. Por otro lado, la “violencia obstétrica” abarca las acciones que “ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, y se expresa en un trato deshumanizado, un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales”.

Nuestro ordenamiento legal autoriza desde 1921 el aborto bajo circunstancias específicas, lo que se conoce como “abortos no punibles”: en caso de peligro para la vida o la salud de la mujer, en caso de violación y en caso de atentado al pudor de una “mujer idiota o demen-

52 *Ibíd.*, p. 71.

53 CELS, *Diez razones para despenalizar y legalizar el aborto temprano*.

Aportes a los debates legislativos sobre derechos sexuales y reproductivos, Buenos Aires, 2015, p. 45.

te”. La interpretación alrededor de esas causales siempre generó controversias, hasta que en marzo de 2012, la CSJN se pronunció en el caso “F., A. L.”⁵⁴ y no sólo clarificó el alcance del derecho al aborto no punible, sino que estableció pautas para despejar los obstáculos más frecuentes para acceder a este derecho al establecer que no se requiere autorización judicial ni denuncia policial previa para acceder al aborto en estos casos.⁵⁵ Exhortó al Estado nacional, a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires a que sancionen protocolos que regulen el efectivo acceso a los abortos no punibles, e indicó a los poderes judiciales que no obstruyan el acceso a los servicios de salud.

Sin embargo, las barreras al acceso al derecho al aborto legal siguen presentes y configuran situaciones de violencia institucional contra las mujeres, niñas, adolescentes y personas trans.

La penalización del aborto genera obstáculos para el acceso a la práctica en las circunstancias en las que es legal. Desde el sistema de salud y de justicia, las usuarias muchas veces son empujadas a la clandestinidad y a recurrir a métodos de aborto inseguros y riesgosos. Deben enfrentar requerimientos dilatorios que, a contramano de la decisión de la CSJN, en algunos casos están incluidos en los protocolos de atención.⁵⁶ También encuentran trabas como la judicialización de la práctica abortiva,⁵⁷ el temor a una sanción penal por parte de los profesionales de la salud, la tolerancia estatal a situaciones de abuso de la objeción de conciencia, los prejuicios de gran parte de los equipos médicos y reiterados hechos de mala fe por parte de los proveedores de salud y de funcionarios públicos.⁵⁸ Estas barreras fueron identificadas por la CSJN en su decisión en el caso “F., A. L.”, al esta-

54 CSJN, “F., A. L. s. medida autosatisfactiva”, expte. 259/2010, t. 46, letra F, sentencia del 13 de marzo de 2012, disponible en <www.cij.gov.ar/nota-8754-La-Corte-Suprema-preciso-el-alcance-del-aborto-no-punible-y-dijo-que-estos-casos-no-deben-ser-judicializados.html>.

55 Lourdes Bascary, “Aborto legal, seguro y gratuito: las consecuencias de la falta de debate”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012, pp. 377-400.

56 Asociación por los Derechos Civiles (ADC), *Acceso al aborto no punible en Argentina: Estado de situación*, Buenos Aires, marzo de 2015.

57 Cecilia Gebruers y Natalia Gherardi, *El aborto legal en Argentina: la justicia después de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en el caso “F., A. L.”*, Buenos Aires, CEDES - ELA, 2015.

58 CELS, *Aportes del CELS a los debates legislativos sobre derechos sexuales y reproductivos*, Buenos Aires, 2015.

blecer los contenidos mínimos que deben contemplar los protocolos de atención para evitarlas. Los casos que han tomado conocimiento público ejemplifican cada uno de estos obstáculos, que padecen mayormente las mujeres jóvenes y pobres.

La CSJN exhortó al Estado a tomar medidas para garantizar el acceso al aborto legal y evitar que la Argentina incurra en responsabilidad internacional, como sucedió en el caso de “L. M. R. c. Argentina”,⁵⁹ en el que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en abril de 2011 condenó al Estado nacional y a la provincia de Buenos Aires, por lo que debieron realizar un pedido de disculpas públicas a LMR y a su familia. En 2015 indemnizaron a la víctima por los daños sufridos.

LMR es una joven con retraso madurativo que había sido violada. Ella y su mamá, Vicenta, encontraron una serie de impedimentos para acceder al aborto no punible al que LMR tenía derecho. En el Hospital San Martín de La Plata, pusieron trabas y les brindaron información errónea. Luego, la jueza de menores Inés Siro intervino en el proceso y prohibió la interrupción del embarazo. El caso llegó a la Corte provincial, que avaló su derecho al aborto, con el voto en contra del juez Carlos Mahiques. La injerencia ilegítima de la justicia y el maltrato del personal médico expulsaron a LMR hacia el circuito clandestino para realizarse un aborto que puso en riesgo su salud y su vida. Desde diciembre de 2015, Mahiques es el ministro de Justicia de la provincia de Buenos Aires.

El relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las Naciones Unidas Juan Méndez, en el reconocimiento de que las restricciones en el acceso al aborto violan la prohibición de la tortura y los maltratos, exhortó a todos los Estados cuya legislación nacional autorice los abortos en diversas circunstancias a “velar por la disponibilidad real de los servicios sin consecuencias adversas para la mujer o el profesional de la salud”.⁶⁰ Además, el relator especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental Anand Grover señaló

59 Comité de Derechos Humanos, “L. M. R. c. Argentina”, CCPR/C/101/D/1608/2007.


60 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, 1º de febrero de 2013, párrs. 50 y 90.

que “la promulgación o el mantenimiento de leyes que penalicen el aborto puede constituir una violación de la obligación de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la salud”.⁶¹



Una suma de violencias

Muchas mujeres que tienen derecho a un aborto legal y seguro en la Argentina no pueden acceder a esta práctica por distintos obstáculos. Natalia es una joven que está procesada y enfrenta un juicio penal en Tierra del Fuego por la supuesta comisión del delito de aborto consentido. Durante años, fue víctima cotidiana de violencia intrafamiliar y tomó la decisión de separarse. Estaba embarazada como consecuencia de actos de violencia sexual por parte de su pareja. Si bien su caso se encuadra dentro de las causas que prevé el art. 86 del Código Penal para las mujeres víctimas de violación, el temor a la persecución penal, que hoy de todos modos enfrenta, la llevó a realizarse el aborto en la clandestinidad. El tribunal aún no decidió su situación.

El CELS, el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Católicas por el Derecho a Decidir y Amnistía Internacional participamos en calidad de *amici curiae* a favor de la defensa de Natalia. 

Un estudio publicado por la Red de Acceso al Aborto Seguro (REDAAS) relevó los casos judiciales posteriores a la decisión de la CSJN y subrayó que, lejos de acabar con la judicialización indebida de los casos de aborto permitidos por la ley, perduran en los tribunales intentos para obstruir el acceso de las mujeres a esta práctica legal.⁶² Las investigadoras relevaron, con posterioridad a la sentencia de la CSJN de marzo de 2012 y hasta el 31 de diciembre de 2014, 18 casos vinculados con el derecho al aborto. Algunos de ellos llegaron a la justicia, porque hay protocolos provinciales que incorporaron la necesidad de intervención

61 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Anand Grover, Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. *Informe sobre la interacción entre las leyes penales y otras restricciones jurídicas relativas a la salud sexual y reproductiva y el derecho a la salud*, A/66/254, 2011, párr. 65 h.

62 Cecilia Gebruers y Natalia Gherardi, ob. cit.

de asesorías que se encargan de judicializar el caso, o por acciones ante el Poder Judicial de organizaciones que buscan obstaculizar el derecho al aborto. Entre los actores que lo dificultan, se encuentran políticos, profesionales de la salud, representantes del Poder Judicial, asociaciones civiles y religiosas, y particulares.

En noviembre de 2015, el CELS, junto con Amnistía Internacional, Católicas por el Derecho a Decidir y ELA, iniciamos la campaña “Tenemos Derechos” para impulsar estrategias y apoyar acciones en distintas provincias a fin de lograr la efectiva implementación del derecho al aborto legal en todo el país, en protección de los derechos vigentes.⁶³

En este marco las organizaciones que integramos la campaña iniciamos una acción colectiva contra el Ministerio de Salud de la Nación para que incorpore, a nivel federal y como servicio básico y obligatorio del sistema de salud, todas las prestaciones necesarias para acceder al derecho al aborto no punible.

En la ciudad de Buenos Aires, la Resolución 1252/12 del Ministerio de Salud estableció un protocolo restrictivo para la atención de los abortos legales. Un grupo de organizaciones, por un lado, y la legisladora María Rachid (FPV), por otro, presentamos amparos contra la Resolución. El Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario n° 2 la declaró inconstitucional porque el protocolo sumaba obstáculos arbitrarios y se suspendieron los requisitos ilegítimos que la norma había incluido. Sin embargo, en diciembre de 2015 la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad hizo lugar al recurso planteado por el gobierno porteño y revocó la sentencia. Esta decisión será recurrida. Ese protocolo fue dictado cuando el ministro porteño de Salud era Jorge Lemus, quien desde 2015 se desempeña como ministro de Salud de la Nación.

En Córdoba el CELS intervino en la causa iniciada por la asociación civil Portal de Belén en la que se pedía que se declarase inconstitucional la figura legal del aborto no punible y el protocolo.

En Santiago del Estero apoyamos en 2014 una acción colectiva contra el Poder Ejecutivo provincial presentada por la Asociación Civil por el Derecho a la Salud para que se ordene la elaboración de una guía de procedimiento para actuar en los casos en que se requiriera interrumpir embarazos en forma legal. En otras jurisdicciones como Salta, Tucumán,

63 CELS, “Tenemos Derechos. Estrategias para exigir el aborto legal en todo el país”, disponible en <bit.ly/1JXLJsm>.

Entre Ríos, Buenos Aires y Mendoza, llevamos adelante presentaciones administrativas y de incidencia con los poderes legislativos y ejecutivos. Además, nos presentamos como *amicus curiae* en casos particulares en los que el derecho al acceso al aborto había sido negado.

El estigma alrededor del ejercicio de la libertad reproductiva de las mujeres dificulta y atenta contra el desarrollo de políticas como la educación sexual integral y la disponibilidad y entrega de métodos anticonceptivos en nuestro país.⁶⁴ En este sentido, el MESECVI exhortó a los Estados miembros de la Convención de Belém do Pará a

eliminar de los ordenamientos jurídicos las leyes que perpetúan el ejercicio de la violencia contra mujeres, niñas y adolescentes, así como garantizar que no se reproduzcan conductas de maltrato y humillación en entornos institucionales, y que el personal de salud no las revictimice, no deniegue su acceso a los servicios de salud y asegure el acceso a la información sobre la salud reproductiva.⁶⁵

Además, recomendó garantizar la salud sexual y reproductiva de las mujeres y su derecho a la vida por medio de la eliminación del aborto inseguro y el acceso inmediato a métodos anticonceptivos económicos.

9. Materias pendientes

Existe una agenda de género postergada que requiere respuestas de todos los poderes del Estado: garantizar el acceso a la justicia, así como producir y dar a publicidad información y estadísticas que permitan planificar y dar respuestas a las vulneraciones de derechos asociadas al género de las personas. También asignar recursos suficientes para dar continuidad a las iniciativas estatales que avanzan en el reconoci-

64 Lourdes Bascary, ob. cit., pp. 377-400.

65 Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará" (MESECVI), *Declaración sobre la Violencia contra las Mujeres, Niñas y Adolescentes y sus Derechos Sexuales y Reproductivos*, 19 de septiembre de 2014.

miento y en la ampliación de derechos, como el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Es indispensable jerarquizar el CNM y dotarlo de un presupuesto adecuado para llevar adelante la implementación integral de la Ley 26 485 y cumplir con el mandato de prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género.

Es necesario, además, que se releven y se hagan públicos los casos de femicidios, lesiones y acoso por parte de agentes de seguridad y que se mejoren los registros. Esto demanda políticas específicas y comprometidas que tengan en cuenta los elementos institucionales que contribuyen a su prevención o a su incremento.

Los obstáculos para acceder al aborto legal y sus impactos en los derechos humanos muestran la necesidad de adoptar medidas en los distintos poderes y niveles del Estado. Una de ellas es reformar la legislación vigente y legalizar la práctica del aborto, ya que su persecución penal es una forma de estigmatización legal que refuerza estereotipos sobre la crianza y el cuidado de los niños y las niñas. También agrava las desigualdades de género en la vida educativa, cultural, económica y política, al negar a las mujeres la decisión de tener o no hijos y el control sobre cuándo ser madres. La soberanía de las mujeres sobre sus cuerpos es clave para lograr la igualdad de género.