

# Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres: más que un mandato legal

*Natalia Gherardi\**

## **Resumen**

A más de 20 años desde que el derecho internacional de los derechos humanos comenzó a delinear los estándares para la protección de las mujeres frente a las diversas formas de violencia, reconociéndola como la expresión más extrema de la discriminación, en Argentina y la región de América Latina se consolida la percepción de esta violencia como un problema de derechos humanos. Este artículo describe el contexto en el cual se generaron las masivas movilizaciones contra la violencia machista iniciadas en junio de 2015. A partir de los datos sobre el alcance de la violencia contra las mujeres en el marco de sus relaciones de pareja en la Ciudad de Buenos Aires, el artículo propone abordar las violencias en sus diversas manifestaciones de un modo integral.

Palabras clave: violencia contra las mujeres, derechos humanos, encuestas de violencia, políticas públicas.

\* Abogada (UBA), LLM (London School of Economics and Political Science, 2000), directora ejecutiva de ELA – Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, una organización de la sociedad civil radicada en Argentina, dedicada a la promoción y defensa de los derechos de las mujeres y la igualdad de género a través de las políticas públicas y el acceso a la justicia; [ngherardi@ela.org.ar](mailto:ngherardi@ela.org.ar).

## **Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women: More than a Legal Obligation**

### **Abstract**

Twenty years have passed since the international law of human rights initiated the path towards the definition of standards for the protection of women from all forms of violence, acknowledging that it is the most brutal expression of discrimination. In Argentina and the Latin American region violence against women is increasingly perceived as a violation of human rights. This article describes the context in which the massive demonstrations against gender violence have taken place since June 2015. Building on the information on intimate partner violence against women obtained from a survey in the city of Buenos Aires, the author suggests that all forms of violence against women should be addressed from an integral perspective.

Keywords: Violence Against Women, Human Rights, Surveys on Violence Against Women, Public Policies.

### **I. La violencia contra las mujeres como cuestión de derechos humanos**

Transcurrieron más de 20 años desde que el derecho internacional de los derechos humanos comenzó a delinear los estándares para la protección de las mujeres frente a las diversas formas de violencia, reconociéndola como la expresión más extrema de la discriminación. Sin embargo, debieron pasar estas dos décadas para que ese compromiso, que fue el resultado de las demandas feministas y de las mujeres organizadas, pudiera comenzar a percibirse por una parte importante de la sociedad como un problema de derechos humanos que requiere acciones directas de políticas públicas.

En los años noventa varios hitos fueron construyendo el marco de las actuales iniciativas para trabajar sobre la violencia contra las mujeres. En el año 1992, a partir de la elaboración de la Recomendación General N° 19 del Comité de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) se consolidó la idea de que “la violencia contra la mujer es una forma de discrimina-

ción que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”, afirmando el deber de los Estados de adoptar medidas efectivas para superar todas las formas de violencia basadas en el género, así sean estas perpetradas por agentes públicos o actores privados. En 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena reconoció que los derechos de niñas y mujeres son parte integrante, inalienable e indivisible de los derechos humanos, y que resultaba imperioso eliminar la violencia contra ellas en la vida pública y privada. Poco tiempo más tarde, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y, en 1994, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas nombró una Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con mandato para realizar informes, recibir quejas e iniciar investigaciones sobre violencia en los países que integran las Naciones Unidas. Por su parte, en el ámbito regional, los Estados parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobaron en 1994 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como la “Convención Bellem do Pará”), la primera en su tipo, a la vez que crearon un Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención de Belem do Pará (conocido como “MESECVI”), que entró en vigor en 2004.

Desde entonces, los países de la región de América Latina han avanzado en el diseño y aprobación de marcos regulatorios nacionales que incorporen definiciones sobre las diversas formas y manifestaciones de la violencia dirigida hacia las mujeres, los mecanismos institucionales para dar respuesta a este problema y abordar los desafíos para el acceso a la justicia de las víctimas de directas e indirectas de las violencias.

Luego de una primera etapa en la que las respuestas de los Estados se focalizaron casi exclusivamente en la violencia doméstica (o violencia intrafamiliar), en la última década México y Venezuela dieron inicio al movimiento que llevó a otros países de la región a sancionar leyes de segunda generación para el abordaje integral de las violencias.<sup>1</sup> De esta manera, se fue dando forma a la convicción de que resultaba relevante contar con normas

1. A estas leyes pioneras aprobadas en 2007, siguieron otras adoptadas por Colombia y Guatemala (2008), Argentina y Costa Rica (2009), El Salvador (2010), Nicaragua (2012), Panamá y Bolivia (2013).

que permitieran un abordaje holístico y particularizado sobre las distintas manifestaciones de la violencia contra las mujeres, que no solo se presenta en el ámbito familiar o doméstico. Por el contrario, la violencia que ocurre en la privacidad de las relaciones de pareja es reflejo de las violencias cotidianas que se producen en ámbitos públicos y comunitarios, que naturalizan las relaciones desiguales de poder entre los géneros y que luego encuentran su expresión en la vida de pareja y familiar. Por lo tanto, reconociendo estos vínculos profundos, las normas de segunda generación promueven un abordaje integral de la violencia contra las mujeres, que pueda brindar una mayor coherencia a las respuestas del Estado en sus distintas competencias y jurisdicciones.

Argentina tomó este camino con la aprobación de la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales. En línea con la Convención de Belém do Pará, esta ley contempla las diversas manifestaciones de la violencia que se producen en distintos ámbitos de la vida y que afectan la integridad, la dignidad, la libertad y la salud de las mujeres. Así, la Ley de Protección Integral precisa algunos tipos de violencia (física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, simbólica) así como también ciertos ámbitos en los que estas se manifiestan (en las unidades domésticas, en las instituciones, espacios laborales, en los medios, en relación con los procesos y libertades reproductivas).

Sin embargo, cuando decenas de miles de personas marcharon por las calles de las principales ciudades de Argentina el 3 de junio de 2015 bajo la consigna “Ni una menos”, el reclamo que se hacía visible se vinculaba con una sociedad cansada de presenciar inerte la forma más extrema de la violencia contra las mujeres, el femicidio. Una forma brutal de violencia que efectivamente llegó a niveles alarmantes en una región en la que la creación de un tipo penal específico no parece haber tenido un impacto decisivo para su prevención, ni aun para la adecuada sanción de los agresores o la reparación de las víctimas.<sup>2</sup> Mientras tanto, otras formas de violencia cotidianas

2. El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) incluye información acerca de la legislación sobre femicidio, además de datos actualizados sobre las tasas de femicidio en los países de la región que cuentan con información oficial al respecto. Disponible en <http://oig.cepal.org/es> (última visita 27 de diciembre de 2016).

(en los medios de comunicación y redes sociales, en el transporte público, en espacios laborales y educativos) permanecen menos visibles, aun cuando sean estas las que permiten las condiciones para que los femicidios se multipliquen.<sup>3</sup>

Pero aun respecto de la forma de violencia sobre la que se ha trabajado de modo más extendido, esto es, la violencia doméstica en el marco de las relaciones de pareja, en Argentina es poco lo que se conoce respecto de su verdadero alcance, sus expresiones y prevalencia en distintas mujeres. En ausencia de esta información, la legislación y las políticas públicas adolecen de la falta de un enfoque empírico que permita adecuar sus respuestas a la realidad que buscan transformar.

## **II. La información sobre violencia contra las mujeres**

### *A. La obligación de producir información*

Las personas e instituciones involucradas en el diseño e implementación de políticas públicas necesitan información de calidad con múltiples propósitos: para guiar las reformas legislativas y de política pública, para asegurar la provisión adecuada de los servicios necesarios para hacer frente a la demanda, para monitorear las tendencias y progresos logrados al tratar el tema de la violencia contra las mujeres, así como el impacto de las medidas que se adopten. Lo que no se contabiliza no se nombra, y sobre aquello que no se nombra, no se actúa.<sup>4</sup>

La falta de información de calidad queda en evidencia en cada oportunidad en que los órganos de seguimiento de los tratados de derechos humanos, tales como el Comité de la CEDAW o el MESECVI, requieren información por parte de los Estados parte. En las últimas dos décadas se ha avanzado en ciertos esfuerzos para promover la elaboración de información

3. Gherardi, Natalia, *Otras formas de violencia contra las mujeres a reconocer, nombrar y visibilizar*, División de Asuntos de Género. Serie Asuntos de Género N° 141, CEPAL, Santiago de Chile, 2016, 64 p.

4. Alméras, Diane y Calderón Magaña, Coral, *Si no se cuenta no cuenta: información sobre la violencia contra las mujeres*. Serie Cuadernos de la CEPAL, CEPAL, Santiago de Chile, 2012.

desagregada por sexo de modo de contar con datos que ilustren la situación socioeconómica de mujeres y varones. Sin embargo, las observaciones finales del Comité de la CEDAW habitualmente incluyen una recomendación explícita para que los Estados parte avancen en la producción de información desagregada por sexo, en general, y sobre el impacto de las políticas sobre violencia contra las mujeres, en particular.

En ese sentido, las Observaciones finales del Comité de la CEDAW al Estado argentino difundidas en noviembre de 2016 reiteraron las interpelaciones para que el Estado asegure los recursos técnicos y financieros necesarios para que el Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres genere datos actualizados, desagregados por sexo, edad, origen étnico y relación entre la víctima y el perpetrador, sobre los casos denunciados de violencia contra las mujeres, las investigaciones, procesamientos y condenas impuestas a las personas responsables, así como información sobre los remedios para las víctimas y sus familias (traducción propia del párrafo 21[c] de las Observaciones Finales CEDAW/C/ARG/CO/7).<sup>5</sup>

Las recomendaciones del Comité CEDAW se refieren exclusivamente a una de las fuentes posibles de información sobre violencia, la que proviene de registros administrativos. Pero lo cierto es que la información necesaria para diseñar, implementar, monitorear y evaluar las políticas públicas sobre violencia se logra a partir de fuentes y metodologías diversas. Los registros administrativos son los que permiten conocer el trabajo de las instituciones públicas dedicadas a la atención de las mujeres frente a las situaciones de violencia ya ocurridas. Luego de un episodio de violencia, es posible recurrir a la policía, a un centro de salud, a un centro de atención de la mujer, una fiscalía, un juzgado. En la medida en que estas instituciones lleven registros de los casos que atienden de un modo sistemático, se construyen registros administrativos que sirven para varios propósitos: administrar la propia carga de trabajo; monitorear y dar seguimiento al flujo de casos; evaluar la atención que brindan; establecer con mayor precisión los recursos humanos, financieros y de infraestructura necesarios para dar una adecuada atención.

Los registros administrativos, por definición, solo pueden capturar

5. Esta recomendación es más específica que la que fuera formulada en el período anterior, cuando el Comité alentó al Estado “a fortalecer su sistema de reunión de datos relativos a todas las formas de violencia contra la mujer” (CEDAW/C/ARG/CO/6).

aquellos casos en los que las personas involucradas han tomado contacto con alguna de las instituciones del Estado. Quedan excluidos todos aquellos casos en los que las niñas, adolescentes y mujeres no buscaron ayuda. Son las encuestas las que permiten conocer la prevalencia de este problema en la sociedad: ¿cuántas mujeres sufren violencia a lo largo de sus vidas? ¿Con qué frecuencia? ¿Qué nivel educativo han alcanzado estas mujeres? ¿En qué medida han buscado ayuda y, en ese caso, de quién? Los estudios muestran que solo una porción pequeña de mujeres que atraviesa situaciones de violencia en las parejas lo comparte con alguna persona cercana y son menos aún las que plantean alguna vez una denuncia. Por ese motivo, se trata de métodos de recolección de información que deben ser complementarios, como único modo de aproximación susceptible de captar la dimensión, características y formas que toma la violencia.<sup>6</sup> Por último, otra fuente de información son los estudios con investigaciones cualitativas específicas que avanzan en el análisis de la información recolectada tanto en encuestas como en registros administrativos.

A diferencia de muchos países de la región,<sup>7</sup> Argentina no cuenta con encuestas aplicadas a nivel nacional que permitan conocer la incidencia y la prevalencia de la violencia contra las mujeres en el marco de sus relaciones de pareja. La primera encuesta de ese tipo se aplicó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

### *B. Las cifras de la violencia en la Ciudad de Buenos Aires*

La encuesta realizada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2015 permite medir la dimensión del problema de la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja a partir de las experiencias de las propias mujeres encuestadas.<sup>8</sup> Al aportar información sobre la prevalencia (cantidad de

6. Alméras y Calderón Magaña, ob. cit.

7. En *Violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe: Análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*, la Organización Panamericana de Salud (OPS) sistematizó la información e investigaciones sobre la violencia contra la mujer en la región, con el objetivo de ofrecer una mirada regional del fenómeno.

8. Se trata de un estudio cuantitativo, con una metodología probabilística en encuestas domiciliarias, realizadas a mujeres residentes en hogares particulares de 18 y más años. Muestreo aleatorio, polietápico, estratificado por zona (norte, sur, oeste). El tamaño de la

mujeres afectadas) y la incidencia de la violencia (la frecuencia y el número de veces que las mujeres sufren episodios de violencia), brinda datos fundamentales para una mejor comprensión del fenómeno que permitan diseñar políticas adecuadas para responder a las necesidades de diversas mujeres, en distintas circunstancias.

La encuesta indagó específicamente sobre la violencia física, sexual y psicológica contra las mujeres en el ámbito doméstico, es decir, por parte de una persona integrante del círculo familiar. En los próximos párrafos se comparten sus principales hallazgos.<sup>9</sup>

Las movilizaciones masivas iniciadas en el 3 de junio de 2015 y que se repitieron un año más tarde se dieron en un contexto de amplio rechazo de conductas de control y sometimiento de las mujeres. Como expresión de la discriminación de género, muchas veces esta forma de violencia es consecuencia del sometimiento a conductas controladoras por parte de los varones del círculo íntimo. La encuesta buscó identificar en qué medida las mujeres expresan su acuerdo con respecto a las conductas de dominación masculina, que responden a fuertes estereotipos de género. Más del 90% de las mujeres de la Ciudad de Buenos Aires rechazan formas abiertas de discriminación y violencia en las relaciones de pareja, como la obligación de la mujer de obedecer a su pareja aun cuando estuviera en desacuerdo o la necesidad de que el hombre de una pareja “demuestre quién es el jefe”. Sin embargo, hay menos nivel de acuerdo con respecto a la posibilidad de que una tercera persona intervenga frente a situaciones de violencia en las relaciones de pareja, cuando esta se produce. Un tercio de las mujeres sos-

muestra es de 1003 casos. Los datos fueron ponderados por edad, estado civil y zona de residencia (error muestral +/- 3,08 con un 95% de confianza). El cuestionario estructurado de 107 preguntas cerradas se aplicó entre el 25 de noviembre de 2014 y el 5 de enero de 2015. En la elaboración y ejecución de la encuesta, realizada bajo la supervisión de la Dirección General de la Mujer de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, participaron ELA y la consultora Pensamiento Lateral. El trabajo de ELA (a cargo de Natalia Gherardi, Lucía Martelotte y Maia Krichevsky) consistió en la asistencia técnica, el diseño del cuestionario y el análisis de los resultados. Por su parte, Pensamiento Lateral (bajo la coordinación de Alejandrina Chichizola y Ángeles Calandri) fue la institución responsable de la realización del trabajo de campo y el procesamiento de los datos.

9. Los datos pueden leerse en *Las cifras de la violencia. Resultados de la primera encuesta de percepción e incidencia sobre violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja en la Ciudad de Buenos Aires*.

tiene que los problemas familiares deben ser conversados solamente con personas de las familias, y que en caso de maltrato una persona ajena a la familia debe abstenerse de intervenir. Estas respuestas indican un grado importante de reserva frente a la violencia en las parejas, que sigue considerándose un ámbito privado que solo en algunas ocasiones puede habilitar la intervención de terceros.

Los datos señalan que las distintas manifestaciones de la violencia en las relaciones de pareja constituyen un problema extendido en la Ciudad. Más de la mitad de las mujeres de la Ciudad de Buenos Aires manifiesta haber sufrido violencia psicológica por parte de una pareja actual o pasada.<sup>10</sup> La violencia física por parte de una pareja ha estado presente en la vida de 2 de cada 10 mujeres.<sup>11</sup> Los hechos de violencia física y sexual han afectado a 1 de cada 4 mujeres residentes en la Ciudad.<sup>12</sup> Se trata de fenómenos extendidos que afectan a una importante porción de la población de mujeres de diversas edades y distintos niveles socioeducativos.

Sin duda, hay interrelaciones entre las diversas manifestaciones de la violencia en las relaciones de parejas. El 98% de las mujeres residentes en la ciudad de Buenos Aires que denuncian haber sido sometidas a violencia

10. Entre las conductas de violencia psicológica que se presentan más a menudo se destaca la amenaza de violencia económica (amenazarla con quitarle el apoyo económico) y la violencia emocional vinculada con los hijos e hijas (amenazarla con quitarle a los hijos). Las conductas controladoras (insistía todo el tiempo en saber dónde iba) y la acusación de infidelidad, también son de las formas de violencia psicológica más habituales.

11. Una mujer cada 10 sufrió violencia física severa (golpes de puño o con objetos; patadas, golpizas; intentos de ahorcarla, quemarla o amenazas con armas blancas o de fuego). Para 2 de cada 10 mujeres estos episodios de violencia física sucedían “a menudo”, y en 1 de cada 4 casos “alguna vez”.

12. Dentro del 15% de mujeres que manifestó haber sido víctima de violencia sexual en sus relaciones de pareja a lo largo de su vida, un 11,7% lo fue de violencia sexual moderada (incluye acciones como haber tenido relaciones sexuales sin desearlas, o realizar actos sexuales con los que no estaba de acuerdo o no se sentía cómoda); mientras que un 3,8% afirmó haber sido sometida a conductas de violencia sexual severa, como por ejemplo que un compañero haya empleado la fuerza física para obligarla a tener relaciones sexuales. Las personas que ejercen violencia sexual pertenecen generalmente al entorno cercano de las mujeres: en casi la mitad de los casos se trataba de una pareja o esposo (actual o pasado), seguido por personas conocidas (vecino o amigo) en el 7% de los casos. La violencia sexual perpetrada por una persona desconocida alcanza a menos del 5% de los casos.

física por alguna pareja actual o anterior durante toda su vida, también declaran haber sido sometidas a violencia psicológica por alguna pareja actual o anterior durante toda su vida. La totalidad de las mujeres que denuncian haber sido sometidas a violencia física por alguna pareja actual o anterior a lo largo de su vida, también declaran haber sido sometidas a violencia psicológica por alguna pareja actual o anterior durante toda su vida. A su vez, el 90% de las mujeres que denuncian haber sido sometidas a violencia sexual por alguna pareja actual o anterior durante toda su vida denuncian haber sido sometidas también a violencia psicológica por alguna pareja actual o anterior.

De acuerdo con la información relevada, las mujeres de diversos grupos de edad están igualmente expuestas a la violencia por parte de parejas actuales o pasadas. Asimismo, los datos señalan que no hay diferencias significativas entre las mujeres con diversos niveles socioeducativos en relación con las experiencias de violencia. Tanto en el caso de la violencia psicológica como en el de la violencia física y sexual, las mujeres con educación primaria, secundaria y nivel terciario o universitario (completos o incompletos) están expuestas a la violencia en similar medida.

Es importante leer esto a la luz de los datos de los registros administrativos, donde se verifica que las mujeres que acuden efectivamente a los diversos servicios para requerir atención o asistencia son en su mayoría las que cuentan con nivel de educación secundaria (completa o incompleta) y son, en su mayoría, mujeres jóvenes. Por caso, la Línea Nacional de Atención 144 revela que las personas que se comunicaron para efectuar consultas durante 2015 fueron, en mayor medida, mujeres jóvenes: en el 35% de los casos se trató de mujeres de 19 a 30 años, y en el 29% de los casos, mujeres de 31 a 40 años. El número de mujeres mayores de 40 años que solicitó información a la Línea 144 durante el año 2015 fue mucho menor: el 16% de las mujeres tenía entre 51 a 50 años y el 8% de las mujeres entre 51 y 60 años. Por su parte, el informe del patrocinio jurídico gratuito del Ministerio Público de la Defensa, según datos para el año 2015, señala que aproximadamente la mitad de las mujeres asistidas (47%) cuentan con secundario (completo o incompleto). En menor medida, cuentan con estudios terciarios o universitarios (25%).

Los datos indican que si bien todas las mujeres, de diversos niveles socioeducativos y en distintos momentos a lo largo de su vida atraviesan situaciones de violencia, por diversos motivos las mujeres fuera de la edad

reproductiva y con más bajos niveles de instrucción formal no recurren a los servicios públicos de asistencia, así como tampoco lo hacen las mujeres con nivel educativo universitario o superior. Por lo tanto, es preciso diseñar estrategias nuevas para acercar los servicios a todas las mujeres.

Las mujeres que atraviesan situaciones de violencia en las relaciones de pareja generalmente no comparten esa experiencia con otras personas. Esto es posible porque se trata de situaciones que se producen en la gran mayoría de los casos cuando se encuentran a solas con su agresor (el 70% de los casos los episodios de violencia psicológica y el 90% de los casos de violencia física suceden sin la presencia de otras personas).<sup>13</sup> Sin embargo, los hechos de violencia física se producen en un 20% de los casos en presencia de las hijas e hijos de la mujer, y en un 10% de los casos en presencia de familiares y/o amistades.

Cuando las mujeres buscan ayuda, recurren generalmente a personas de su círculo de confianza: amigas/os, vecinas/os, o madres y padres, parientes. Solo 1 de cada 10 mujeres que indicaron haber vivido situaciones de violencia física, psicológica o sexual a lo largo de sus vidas recurrieron a una institución pública para buscar ayuda. En estos casos, las comisarías son el principal recurso señalado por las mujeres (menos del 5%). Las instituciones del Poder Judicial son poco conocidas para las mujeres encuestadas. Resulta muy preocupante que del escaso número de mujeres que manifiesta haber recurrido a una institución pública en busca de ayuda, solo la mitad (56%) considera que el resultado fue positivo. Entre las mujeres que consideran que la ayuda institucional no fue efectiva, prevalecen las respuestas que indican distintas formas de maltrato o humillación por parte de las instituciones del Estado (13%), o que hicieron referencia a la necesidad de llevar adelante demasiados trámites (12%) o que creen que no tuvo ningún resultado (9%).

Entre los motivos para no buscar ayuda, se encuentra, en primer lugar (32%) la situación en que la mujer consideraba que no era necesario o que la violencia que enfrentaban “no era grave”, seguido por aquellas mujeres que tomaron la decisión de no denunciar basadas en la promesa de que “promesa de que ‘no volvería a pasar’” (25%). Sin embargo, otras motivaciones para

13. Es importante prestar atención a la situación de soledad en la que se registran los episodios de violencia, porque esto tiene un impacto directo en el valor que se otorgue al testimonio de la víctima y los medios de prueba que se puedan aportar.

no denunciar se vinculan con lo que se han caracterizado como obstáculos subjetivos para el acceso a la justicia, es decir, sentimientos de vergüenza (13%), desconfianza (11%) y temor (7%), sumado al desconocimiento sobre los lugares disponibles para brindar asistencia a las víctimas de violencia (13%).

Entre aquellas mujeres que vivieron situaciones de violencia y realizaron una denuncia ante la justicia, la respuesta más habitual (en el 46% de los casos) fue la resolución judicial de prohibición de acercamiento, o prohibición de reintegrarse al hogar (23%). Sin embargo, en el 16% de los casos las mujeres sostienen que esto no fue suficiente para hacer cesar la violencia, o que el agresor no recibió sanción alguna (27% de los casos). Por el contrario, en el 7% de los casos las mujeres refieren que aumentó la violencia luego de la denuncia.

### **III. Erradicar la violencia contra las mujeres: más que un mandato legal**

La encuesta realizada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires brinda información relevante para el diseño de políticas públicas dedicadas a abordar las diversas manifestaciones de violencia en el ámbito de las relaciones de parejas, actuales o pasadas.

La información que arroja la encuesta aplicada en la Ciudad de Buenos Aires sugiere la necesidad de avanzar en varias direcciones. En primer lugar, impulsando campañas masivas y sostenidas para difundir ampliamente el derecho a una vida libre de violencias así como los mecanismos disponibles para la atención de las diversas manifestaciones de violencia contra las mujeres utilizando canales de comunicación capaces de llegar a públicos diversos. Segundo, implementar políticas para la educación integral para la igualdad de género, como estrategia fundamental para comenzar a deconstruir una cultura que permite el sometimiento emocional, físico y sexual de niñas, adolescentes y mujeres. La encuesta sugiere asimismo la relevancia de diseñar e implementar mecanismos para acercar los servicios existentes a las adolescentes y a las mujeres mayores y adultas mayores de todos los niveles socioeducativos, revisando su localización, horarios, estrategias y condiciones de atención.

Los estudios muestran que los innegables progresos en las leyes y formulación de programas de acción dirigidos a las mujeres que viven situa-

ciones de violencia en las parejas no han logrado superar muchos de los problemas que se señalan en forma reiterada desde hace años.<sup>14</sup> Por el contrario, persisten los problemas de coordinación y de superposición de esfuerzos en ocasiones aun dentro de las mismas unidades de gobierno, situación que se ve agravada por las complejidades que agrega la estructura federal del Estado. Estas dificultades reflejan también en cierta medida la debilidad institucional de los mecanismos para el adelanto de las mujeres (a nivel nacional, provincial o local), que en muchas ocasiones cuentan con insuficientes recursos humanos, técnicos y financieros para hacer frente a la amplitud de sus competencias políticas y obligaciones jurídicas. Por eso, es necesario impulsar un sistema integral de intervención sin fisuras, que brinde coherencia interna a las respuestas sectoriales, integrando las intervenciones del Poder Judicial con las políticas públicas de apoyo para contribuir de un modo efectivo a la garantía de acceso a la justicia. Al mismo tiempo, para que el monitoreo y la evaluación de las intervenciones sea efectiva, se deben implementar mecanismos públicos y accesibles para la producción de información periódica y sistemática.

Son muchos los factores que contribuyen a consolidar las barreras de acceso a la justicia. La falta de políticas sociales de apoyo para abordar los problemas irresueltos de vivienda; la falta de acceso a subsidios económicos, preferencias en planes de empleo y/o capacitación; la falta de políticas de cuidado para personas en situaciones de relativa dependencia (especialmente niños, niñas) que dificultan el ingreso al empleo de sus madres (casi exclusivamente a cargo del cuidado familiar) y por lo tanto limitan el ejercicio de su autonomía económica. Además, la sobrecarga del sistema de salud limita el acceso a servicios de atención psicológica y el bajo grado de conocimiento de instituciones que ofrezcan grupos de ayuda a mujeres víctimas de violencia doméstica son todas dificultades que se suman a un problema complejo que requiere un abordaje integral que atienda sus diversas dimensiones. Finalmente, la falta de servicios suficientes de patrocinio jurídico gratuito, es decir, servicios profesionales de abogadas y abogados con capacitación específica que puedan acompañar y representar a las mujeres a lo largo de los proce-

14. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Informe Anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (LC/G.2626), Santiago de Chile, 2014.

sos judiciales defendiendo sus derechos e intereses, contribuye a generar las condiciones para que después de presentada la denuncia, el proceso judicial muchas veces se abandone o se frustre, sin lograr su objetivo.

Ante la ausencia de estas políticas sociales de contención, seguimiento, acompañamiento y representación, a la expectativa de cambio que se genera con la decisión de formular una denuncia de violencia le sigue en ocasiones la frustración frente a un proceso que no puede continuarse o que no contribuye a la solución del problema que le dio origen.

En todo caso, es indispensable reconocer que la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja, que es aquella que ha generado en mayor medida la respuesta masiva de la sociedad, es reflejo de un continuo de otras manifestaciones de la violencia, que también están contempladas en el marco normativo internacional y nacional. Son otras formas de violencia todavía solapadas, que están menos presentes en el debate público y que, sin embargo, contribuyen a sostener la estructura de discriminación de género que reproduce la violencia más extrema.

Las diversas formas de violencia socavan la autonomía de las mujeres en sus distintas dimensiones: violencias en los procesos reproductivos que impactan en la autonomía física; violencias mediáticas y simbólicas reproducidas en el discurso público, que restringen la autonomía en la toma de decisiones; y violencias en ámbitos sociales, educativos y laborales, que limitan el ejercicio de la autonomía económica de las mujeres. Abordar estas violencias en su conjunto implica asumir el compromiso de contribuir al cambio cultural indispensable para que la lucha contra la violencia hacia las mujeres sea algo más que un mandato legal y se asuma como un compromiso ético y político con el principio de igualdad.

## **Bibliografía**

- Alméras, Diane y Calderón Magaña, Coral, *Si no se cuenta no cuenta: información sobre la violencia contra las mujeres*. Serie Cuadernos de la CEPAL, CEPAL, Santiago de Chile, 2012.
- Birgin Haydée y Natalia Gherardi (coord.), *La Garantía de Acceso a la Justicia: Aportes Empíricos y Conceptuales*, Fontamara, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011.
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), *Las cifras de la violencia. Resultados de la primera encuesta de percepción e incidencia*

- sobre violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja en la Ciudad de Buenos Aires. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2016.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Informe Anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (LC/G.2626), Santiago de Chile, 2014.
- Gherardi, Natalia, *Otras formas de violencia contra las mujeres a reconocer, nombrar y visibilizar*, División de Asuntos de Género. Serie Asuntos de Género N° 141, CEPAL, Santiago de Chile, 2016, 64 p.
- Gherardi, Natalia, “La Violencia Contra las Mujeres en la Región”, en *Si no se Cuenta, no Cuenta: Información sobre la Violencia Contra las Mujeres*, coord. Alméras y Carlderón Magaña, Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL, 2012, pp. 157-171.
- Organización de Naciones Unidas (ONU), “Estudio a Fondo sobre Todas las Formas de Violencia Contra la Mujer. Informe del Secretario General,” A/61/50 y Corr.1., 6 jul. 2006.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Violencia Contra las Mujeres en América Latina y el Caribe: Análisis Comparativo de Datos Poblacionales de 12 países* (Washington, DC: OPS, 2014).