

# *Sistemas Judiciales*

Una perspectiva integral sobre la administración de justicia

## Género, diversidad sexual y justicia

**Agustina Iglesias Skulj** La trata de personas en el contexto latinoamericano • **Fátima Gamboa y Alejandra Padilla** Transparentar sentencias judiciales en México • **Astghik Hairapetian** Propiedad y Género • **Cristina García Lucero** Centro para varones que ejercen violencia • **Emiliano Litardo** La identidad de género en América • **Francesca Mata** El Salvador: entre la penalización del aborto y la criminalización del sexo y la pobreza • **Mariela Labozzetta** ¿Tenemos política criminal en materia de violencia de género? • **Rebeca Calzada Olvera, Tania Martínez Hernández y Karina Leyva** Una reforma a la política de drogas a partir de la inclusión • **Reflexiones** • **Debates** Género y justicia • **Reseñas**

## Mariela Labozzetta

Fiscal titular de la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres, del Ministerio Público Fiscal de la Nación.

# ¿Tenemos política criminal en materia de violencia de género?

## Resumen

La criminalidad de género se viene evidenciando como un fenómeno criminal extendido en toda la región –aún con sus particularidades locales– y que en la mayor parte de los países involucra un altísimo porcentaje de casos en el total de los que ingresan al sistema de justicia. La cantidad de denuncias incluso se está incrementando a medida que la violencia de género avanza en su camino de desnaturalización. De este escenario se desprende una obligación para los ministerios públicos de jerarquizar la temática al interior de su agenda institucional y desarrollar estrategias de persecución penal específicas para abordar la violencia de género en todas sus manifestaciones. En este artículo se ofrece una propuesta de modelo de gestión posible, que involucra la creación de una estructura fiscal centralizada en el área de gobierno y con competencia amplia.

## 1. Presentación

El objetivo de este artículo será ofrecer una propuesta de diseño institucional y modelo de gestión para el desarrollo de una política

criminal sobre violencia de género en el ámbito de los sistemas de administración de justicia y, en particular, de los ministerios públicos.

En los últimos años, especialmente tras la instauración progresiva de los sistemas acusatorios en los distintos países de la región, los ministerios públicos han ido reformulado sus instituciones para adaptarlas a la necesidad de sofisticar sus estrategias de investigación y abordar con mayor eficiencia los fenómenos delictuales más complejos. En ese proceso, muchos de ellos han creado unidades especializadas y otras áreas técnicas para dotar a las y los fiscales de herramientas de investigación y producción de datos que les permitan inscribir sus intervenciones en acciones más generales, en sus respectivos contextos de criminalidad y con insumos técnicos específicos.

En concreto, las estructuras fiscales temáticas han tenido la virtud de superar los esquemas de actuación del caso a caso y comenzar a trabajar los delitos complejos de un modo global e inteligente, sobrevolando los casos individuales. Cuentan a la vez con la capacidad diferencial que les otorga el conocimiento de sus integrantes en la materia de su incumbencia,

pueden administrar la información sobre el fenómeno de que se trata, advertir las variaciones de cantidad de casos o modalidades delictivas, conocer nuevas técnicas de comisión de delitos, cruzar datos de organizaciones delictivas entre distintos casos judiciales, enlazar acciones de cooperación ágiles con otras instituciones del país o de otros países, etcétera.

Un esquema de esas características conlleva mejores resultados, en la medida que le otorga al organismo insumos para identificar los déficits de actuación institucional y desarrollar líneas de persecución penal eficaces. Es particularmente útil para el abordaje de los delitos complejos, por la transnacionalidad y el poderío de las organizaciones que los cometen. Y aquí veremos que, por una serie de características y particularidades propias de la criminalidad de género, este es un modelo que también puede ser exitoso para aplicar a la administración de las labores de un ministerio público respecto de esos delitos.

## 2. La criminalidad de género como un fenómeno criminal complejo

Los delitos de violencia de género fueron hasta el momento (y en su mayoría aún lo son) tratados por los sistemas de administración de justicia como casos vinculados con asuntos familiares y privados e, incluso, volcados hacia los fueros de familia<sup>1</sup>. Este paradigma que acota la violencia de género al ámbito íntimo ha cambiado en los últimos años como

consecuencia del avance conceptual y político del movimiento de mujeres y del desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, que ha identificado la responsabilidad estatal por la omisión en el deber de prevenir los hechos, proteger a las víctimas y juzgar y sancionar a los responsables. Sobre ese avance se ha erigido un nuevo paradigma: que la violencia de género es un asunto público.

Por otro lado, cuando hablamos de violencia de género ya no sólo nos referimos a la violencia desplegada contra las personas nacidas con sexo biológico femenino, sino que consideramos todas las violencias que se despliegan contra las personas por razones de género, especialmente aquellas destinadas a los colectivos de lesbianas, gays, transexuales, transgénero, bisexuales, travestis, intersex y demás sexualidades e identidades no normativas (simplificado en la sigla LGTBI)<sup>2</sup>, que en los últimos tiempos han comenzado también a ser más visibles<sup>3</sup>.

En tal sentido, el punto de partida para cualquier decisión institucional que se adopte en la temática de violencia de género es que estos delitos no son asuntos privados. Por el contrario, aunque los hechos en un alto porcentaje ocurran en espacios privados, los casos tienen una centralidad pública que tiene su origen en el modo concreto de distribución de las relaciones sociales de poder en el esquema patriarcal. Es decir, estos delitos tienen la particularidad de ser ejecutados por personas individuales, por lo general, sin ninguna

1 En Argentina, hasta la sanción de la actual Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollan sus Relaciones Interpersonales (promulgada en abril de 2009), se aplicaba a los casos de violencia contra las mujeres la Ley 24.417 de Protección Familiar. Esta norma tenía su eje en la violencia que ocurría en los espacios familiares, con términos neutros en materia de género y circunscripto a la violencia doméstica. La ley 24.417 no ha sido derogada y en muchos tribunales argentinos sigue siendo utilizada para los casos de violencia intrafamiliar contra las mujeres.

2 Para más información, se puede consultar el reciente informe elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf>.

3 La cuestión reviste una complejidad que excede este trabajo, pero al menos debe mencionarse que las violencias cometidas contra las mujeres en sentido biológico y las dirigidas contra las personas LGTBI tienen puntos en común, relativos a que se trata de violencias relacionadas con el género de las personas. Sin embargo, desde el punto de vista fenomenológico hay diferencias sustanciales que ameritan que sean pensadas, analizadas y trabajadas con sus propias especificidades.

planificación previa<sup>4</sup>, pero a la vez son derivaciones de una violencia de género estructural, enquistada en la matriz social.

Por lo demás, es posible considerar a la criminalidad de género como un fenómeno social complejo, constituido por una multiplicidad/variedad de conductas o manifestaciones violentas, dirigidas contra las mujeres por su calidad de tales y/o contra las personas con identidad o expresión de género u orientación sexual diversa, que pueden incluso ser cometidas por personas no organizadas entre sí, pero que siempre son la expresión de una violencia generalizada y sistemática que es consecuencia de las relaciones desiguales de poder entre varones y mujeres.

De esta complejidad se deriva que la violencia de género no se acota a aquella desplegada en el entorno familiar o íntimo, sino que tiene múltiples manifestaciones, en distintos contextos, tanto públicos como privados, y puede ser cometida por particulares o por el Estado<sup>5</sup>.

4 Dejando aquí de lado, sólo por un momento, la trata de personas -especialmente con fines de explotación sexual- y la explotación de mujeres para redes de mercado ilícito, como el narcotráfico, que, claro está, integran el crimen organizado y a la vez tienen un fuerte componente de violencia de género.

5 Esta es la definición acuñada por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (*Convención de Belem do Para*), que en sus artículos 1 y 2 establece: “Artículo 1. Para los efectos de esta convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”. “Artículo 2: Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra”. Nuevamente sobre la situación normativa en Argentina, la ley 26.485, en línea con la convención, define la violencia contra las mujeres como “toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto

### 3. La importancia de incluir en el diseño institucional de los ministerios públicos estructuras fiscales especializadas para la criminalidad de género

Sobre la base de las decisiones legislativas previas en torno a la criminalización de conductas, los ministerios públicos tienen la potestad de tomar decisiones de diseño institucional que incluyan la reorganización de estructuras y la asignación de recursos a ciertos fenómenos específicos: los más graves o complejos, los de mayor impacto social o aquellos que, por otras razones, aparezcan como prioritarios. Es por eso que es usual que existan estructuras fiscales temáticas para el abordaje de delitos vinculados con el crimen organizado o las graves violaciones a los derechos humanos.

En la medida que la violencia contra las mujeres, en los términos ya mencionados, constituye un asunto público y registra graves y extendidas consecuencias sociales, los métodos de investigación, persecución, sanción y reparación de estos delitos debieran desplegarse bajo estos esquemas de actuación. Estas características, sumadas a los compromisos internacionales de los Estados en materia de derechos humanos, conllevan la necesidad de que los ministerios públicos desarrollen una política específica para tratarlos<sup>6</sup>. Y la creación

en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes”. Esa amplitud se completa con una enumeración exhaustiva de los tipos y las modalidades de violencia que abarca este concepto: física, psicológica, sexual, económica/patrimonial y simbólica, que se ejerza en el ámbito doméstico, el institucional, el laboral; la violencia ejercida contra la libertad reproductiva, la violencia obstétrica y la mediática.

6 Esto surge de los propios compromisos convencionales de la mayor parte de los países de la región y los lineamientos que, sobre los instrumentos de derechos humanos, han trazado los distintos organismos internacionales, que

de unidades fiscales es una de las herramientas posibles que puede ser utilizada a esos fines. En primer lugar, porque jerarquiza el tema entre las prioridades del organismo y, luego, porque desde allí se pueden desplegar estrategias generales para intervenir sobre estos ilícitos en toda su complejidad.

Es decir, a esta altura del reconocimiento de los derechos de las mujeres podría decirse que es una obligación ineludible para los ministerios públicos contar con áreas especializadas en la temática; considerando las distintas manifestaciones de los organismos de derechos humanos del ámbito regional e internacional, ya consolidadas, en cuanto a la gravedad y sistematicidad de la violencia de género y a la incapacidad de los Estados para prevenirla, revertir los patrones culturales que la favorecen y garantizar respuestas judiciales adecuadas a la protección de las víctimas<sup>7</sup>. Se trata, en efecto, de manifestaciones delictivas con una enorme tasa de casos, con alto riesgo

e impacto para la vida, la integridad física y psíquica y la libertad de las personas y cuyo despliegue y sostenimiento, además, es uno de los factores que coadyuva a mantener las relaciones de opresión de varones sobre mujeres y los altísimos índices de violencia.

## 4. Un modelo de gestión

En general, los ministerios públicos de la región han creado en los últimos años fiscalías especializadas para atender las temáticas de género y los casos de violencia contra las mujeres. Hay modelos bien diferentes entre sí: se observan algunas estructuras circunscriptas a atender determinada tipología de delitos (violencia doméstica o violencia sexual, por ejemplo); también hay esquemas de actuación unificados que incluyen acompañamiento a víctimas o atención integral; en otros casos, se establecieron modelos centrales o descentralizados en los territorios nacionales; finalmente, encontramos fiscalías especializadas que se limitan a casos de violencia contra las mujeres o a casos de violencia contra colectivos LGTBI, entre otros ejemplos.

Aquí se propondrá un modelo específico, con algunas características posibles, que se explicarán en cada caso con su correspondiente razón de ser.

El primer requisito que debiera tener un modelo deseable de gestión de la criminalidad de género es que tenga **jerarquía de intervención fiscal**<sup>8</sup>. La criminalidad de género,

.....

exigen lo que denominamos “estándares de debida diligencia reforzada” para investigar, perseguir y sancionar estos delitos. Específicamente el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará establece las políticas que deberán adoptar los estados para prevenir, sancionar y erradicar la violencia. En interpretación de esa norma, la Corte IDH sostuvo que: “De la obligación general de garantía de los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal deriva la obligación de investigar los casos de violaciones de esos derechos; es decir, del artículo 1.1 de la Convención en conjunto con el derecho sustantivo que debe ser amparado, protegido o garantizado” (Corte IDH, Caso González y otras vs. México -Campo Algodonero-, sentencia del 16 de noviembre de 2009, párrafo 287). Y que “ante un acto de violencia contra una mujer, resulta particularmente importante que las autoridades a cargo de la investigación la lleven adelante con determinación y eficacia, teniendo en cuenta el deber de la sociedad de rechazar la violencia contra las mujeres y las obligaciones del Estado de erradicarla y de brindar confianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección” (idem, párrafo 193). Por otra parte remarcó que: “La impunidad de los delitos cometidos envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia” (idem, párrafo 258).

7 CEDAW. (3 de agosto de 2015), Recomendación General N° 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10710.pdf>

.....

8 En contraposición a ello, algunos ministerios públicos cuentan con oficinas de género o áreas administrativas que se ocupan de temáticas vinculadas con violencia intrasistitucional o que concentran de manera general todas las temáticas de género, tanto internas del organismo como externas y de intervención en casos, pero que carecen de facultades para actuar como fiscales de los casos. La existencia de una unidad fiscal no obsta a que también existan estas oficinas, que pueden desarrollar un trabajo indispensable para intensificar la instalación de la perspectiva de género en todo el organismo.

como fuera ya señalado, es un fenómeno que en la mayor parte de los países implica un gran número de casos y respecto del cual se ha advertido que los Estados vienen registrando un alto índice de impunidad. Ello trae aparejada la necesidad que el abordaje se realice con unidades fiscales, que cuenten con fiscales y fiscalas con capacidad de intervenir en los casos, investigar y acusar. Esto es, a la vez, la consecuencia de comprender a la violencia de género según su verdadera dimensión y complejidad.

La segunda característica recomendable es que sea una estructura central, ubicada en forma de **dependencia directa del área de gobierno del ministerio público**. Dado que los ministerios públicos tienen un esquema vertical, con un o una titular que organiza la actuación de la institución, toma decisiones acerca de las estrategias de persecución penal y tiene la capacidad de asignar y reasignar recursos en función de las variaciones de los delitos, la mayor cercanía de aquella a la cabeza del ministerio público implica una apropiación de la temática, la priorización de los asuntos de su competencia y, en definitiva, un mayor involucramiento. Esto es especialmente primordial en las temáticas de género, en relación con las cuales una de las principales causales de la mala respuesta de los sistemas de justicia es la escasa relevancia que se les asigna, la minimización de la gravedad del fenómeno y la consecuente laxitud para la actuación deficiente, estereotipada y revictimizante por parte de las y los operadores de justicia.

Otra decisión de diseño institucional se refiere al ámbito de incumbencia de la estructura fiscal. Aquí se sugiere que le sea asignada una **competencia amplia**, que abarque todas las manifestaciones de violencia de género, en lugar de un esquema circunscripto a algunos delitos o tipos de violencia, como la violencia doméstica. La competencia amplia se corresponde con el paradigma que sostiene que la criminalidad de género es un fenómeno complejo que tiene múltiples expresiones y

manifestaciones; e impide perpetuar el modelo que la trata como cuestiones privadas o intra-familiares. Los supuestos de violencia pueden aparecer en todo tipo de procesos: femicidios, crímenes por prejuicio u odio de género, lesiones, amenazas contra mujeres o contra las personas por razones de género; así como aparecer en casos en los que se investigan otros delitos en los que es preciso que aquéllos sean visibilizados. De especial relevancia en este sentido es la violencia específica que reciben las mujeres en contextos de criminalidad organizada, como la trata de mujeres con fines de explotación sexual o explotación laboral; la utilización de mujeres para el tráfico ilícito de drogas; los femicidios y desapariciones de mujeres de manera asociada a organizaciones ilícitas, ya sea por venganza, por el sometimiento a especiales condiciones de vulnerabilidad, etcétera.

Párrafo aparte merece la determinación de si la competencia estará referida a la violencia de género —es decir, todas aquellas conductas cometidas contra las personas por razones de su identidad o expresión de género, o su orientación sexual— o si se optará por un diseño que divida la intervención en casos de violencia contra las mujeres y violencia contra personas LGTBI. Esta es una decisión que debe evaluarse para cada ministerio público, en función de la cantidad de casos que se detecten, las y los profesionales con quienes se cuente, los recursos que el organismo esté en condiciones de asignar, la normativa del país, entre otras cuestiones.

Debe definirse, por otro lado, **qué tipo de tareas o funciones** se le asignarán. A la mayor parte de las fiscalías temáticas que ya existen en la región se les han asignado **funciones de intervención en casos**. Aquí se sugiere que, amén de esa competencia para la investigación y litigio de casos, se le atribuya centralidad de actuación en el **desarrollo de las líneas de persecución penal** del organismo en materia de violencia de género. Esto implica tener

recursos suficientes para seguir con atención la evolución de la criminalidad de género en todas sus expresiones, señalar los déficits de persecución y sanción de estos delitos, identificar las necesidades de ajustes legislativos que puedan requerirse ante los problemas del ministerio público para litigar los casos, o ante los cambios/evoluciones de los supuestos de violencia, las nuevas manifestaciones de violencia.

Que un ministerio público cuente en su área de gobierno con una estructura específica en la materia, con personal especializado que en forma permanente esté mirando de cerca el modo en que se despliega estos ilícitos y la manera en que el sistema de justicia reacciona frente a él, optimiza el cumplimiento de su misión institucional en este aspecto. Le permite interactuar con información fidedigna con los demás poderes públicos para realizar los ajustes necesarios para optimizar la respuesta estatal; con agencias públicas vinculadas con la prevención de la violencia, con el sistema educativo, las fuerzas de seguridad, las instituciones de acompañamiento y protección a víctimas, las áreas legislativas, entre otras.

Una estructura de estas características, además, tiene capacidad operativa para lograr mayor eficiencia en la investigación de los hechos ilícitos por parte de todo el organismo. En este sentido, hay dos ámbitos de incumbencia especialmente relevantes. El primero, tiene que ver con las facultades de concentrar información criminal. Muchos ministerios públicos de la región -sobre todo aquellos que tienen más recorrido en su sistema acusatorio- cuentan ya con áreas de análisis criminal<sup>9</sup> y están desarrollando herramientas para el diseño de la política de persecución penal sobre la base de la recolección previa de información

y su análisis metódico. Esta técnica viene demostrando resultados interesantes en relación con otros grupos de delitos y puede ser de gran utilidad para la violencia de género, considerando que una de las cuestiones más problemáticas a su respecto es la escasez de información con la que cuentan los Estados. A la vez, aplicar tal metodología a esta temática es un desafío por una doble razón: por un lado, porque la violencia de género está saliendo del ostracismo y la invisibilización en la que estaba inmersa -y la construcción de datos que puedan ayudar a dimensionarla es una de las vías necesarias para hacerla emerger-. Por otro lado, como se viene reiterando, se trata de un fenómeno que tiene múltiples manifestaciones, y eso complejiza su medición.

El segundo de tales ámbitos de incumbencia es la potencialidad del área especializada para diseñar líneas, políticas y herramientas de investigación. Las tareas de análisis criminal, así como la información que surge de la experiencia de actuación en casos y de la interacción de otras agencias públicas, con las organizaciones sociales, con las víctimas y con la comunidad, son los insumos para que el ministerio público pueda llevar adelante una de sus funciones principales, que es diseñar sus propios métodos para hacer más eficaz su actuación en los hechos que investiga.

Con esa información, el organismo puede, a través de la unidad fiscal, diseñar guías y protocolos de actuación para los casos (estos instrumentos son de gran utilidad para homogeneizar su actuación en estándares superadores de los déficits detectados). Puede, también, impartir instrucciones generales para cierto grupo de casos, para revertir ciertas prácticas procesales revictimizantes o ineficientes, o para disminuir los índices de impunidad. Puede tomar decisiones de reasignación o incremento de recursos por el aumento de casos, intensificar la formación profesional o incorporar al organismo herramientas de perspectiva de género, entre otras decisiones.

9 Sólo a modo de ejemplo, los ministerios públicos de Guatemala, Chile y Argentina tienen Direcciones de Análisis Criminal y se ha conformado una red de áreas de análisis criminal a nivel regional, en cuyo interior se producen intercambios de experiencias y de metodología para sus labores.

Es importante destacar, sobre la base de lo dicho, que la creación de un modelo de estas características en modo alguno puede desvirtuar la necesidad de que todo el ministerio público tenga formación en género. Es preciso tener una política criminal específica para atender a este fenómeno, pero aún más relevante es que, desde aquí, se pueda derramar al resto del organismo la mirada de género para que ésta sea transversal a la actuación de todas las fiscalías en cada uno de los casos y respecto de todos los delitos.

## 5. Algunas ventajas de contar con una estructura fiscal especializada e integrante del área de gobierno de un ministerio público

Un modelo como el que aquí se propone tiene una serie de implicancias que pueden resultar positivas en la función de los ministerios públicos, porque redundan en una mayor centralidad de las políticas institucionales en materia de género. En un momento histórico en el que, en el mundo, pero especialmente en la región latinoamericana, se está produciendo una transformación extremadamente potente motorizada por el movimiento feminista, los sistemas de justicia debieran ser receptivos a estas demandas públicas.

Ha quedado en evidencia que la violencia que sufren las mujeres tiene una dimensión y una estructuralidad que no es posible seguir obviando y frente a la cual los Estados deben tomar medidas urgentes. Los ministerios públicos no son ajenos a esa obligación y la consecuencia de ello es que resulta ineludible adoptar decisiones de diseño institucional que ubiquen a la violencia de género en un orden absolutamente prioritario en la agenda de persecución penal. Y una forma posible de llevar a cabo ese objetivo es el modelo de gestión que aquí se propone: una estructura fiscal,

dependiente del área de gobierno del organismo, que tenga facultades para diseñar las estrategias vinculadas con la política criminal, construir y analizar información de los delitos de género, desarrollar herramientas de investigación y persecución, proponer reformas legislativas, identificar déficits de actuación en los casos y, en general, ofrecer a las y los fiscales insumos para mejorar su intervención en los casos.

Veamos algunas de las virtudes que puede ofrecer un esquema de estas características.

**5.1.** Uno de los problemas que suelen aparecer en relación con la investigación y persecución de los casos de violencia de género es su procesamiento sin perspectiva de género. ¿Qué implica esto? Actitudes revictimizantes y expulsivas con las mujeres que acuden al sistema de justicia, sometimiento a peritajes psiquiátricos para evaluar su “tendencia a la fabulación”, una exhaustividad por demás rigurosa en la valoración probatoria, decisiones judiciales que atribuyen responsabilidad a las víctimas, utilización del sistema represivo estatal para persecución penal a mujeres que se alejan de su rol estereotípico, por mencionar sólo algunos.

En muchos países de la región, se han ido dictando, en los últimos años, de modo progresivo, leyes de protección a los derechos de las mujeres, como parte del proceso de reconocimiento de derechos y de camino hacia la igualdad. Pero, es necesario incorporar esas transformaciones legislativas —que además son consecuencia de los instrumentos internacionales de derechos humanos— al funcionamiento de las instituciones de justicia. La labor central que tendrá una unidad o estructura fiscal especializada en violencia de género será precisamente el establecimiento de estándares de actuación, acordes a lineamientos internacionales de derechos humanos, que operen como motores de la transformación de la actuación del organismo en los casos.

Algunas de las vías ya fueron mencionadas con anterioridad, como la aprobación de guías y protocolos de actuación que orienten el trabajo de las y los fiscales y ofrezcan pautas para garantizar que los casos sean investigados bajo un esquema de debida diligencia reforzada, con perspectiva de género, con exhaustividad, con un despliegue creativo de estrategias probatorias, con sensibilidad, con inclusión de la voz de las víctimas directas e indirectas, con participación de la comunidad afectada en los procesos, dimensionando la pertenencia de los casos a un contexto generalizado de violencia.

Un método de trabajo para estos casos exige especialidad y sensibilidad de género, al igual que la exigen en su especificidad otros fenómenos criminales complejos, y ese conocimiento especial debe desplegarse a toda la institución, en una lógica equivalente a la formación en derechos humanos.

**5.2.** Otra de las herramientas que ofrece este modelo es la posibilidad de intervenir en **casos estratégicos que puedan generar impacto público**. En un momento en que la difusión de la información es un vector trascendente en la vida social, un ministerio público abierto a la comunidad tiene la doble ventaja de nutrirse de información directa de lo que ocurre afuera de sus puertas y a la vez puede hacer circular la información acerca de cómo se llevan adelante investigaciones oficiosas, proactivas y transformadoras de las prácticas revictimizantes. Estos datos, circulando adentro y afuera de la institución, pueden tener la virtualidad suficiente para derramar buenas prácticas al sistema de justicia y multiplicar actuaciones en otros casos con enfoque de género.

En este sentido, es particularmente rica la interacción activa y permanente con la comunidad para acompañar el pulso del movimiento social y enlazarlo con la actuación del organismo, con los ajustes que sean necesarios. Los ministerios públicos tienen un rol persecutorio de los delitos y a la vez de defensa

y garantía de los derechos de las personas y la legalidad. En lo que hace a la violencia de género, la conjugación de estas misiones obliga a repensar de manera permanente la función de persecución penal, de manera de trabajar para reducir los índices de impunidad de estos delitos sin transformarse en un instrumento excesivamente punitivista, que ofrezca como única respuesta estatal el incremento de la punitividad. Por el contrario, que se coordine con los demás poderes del Estado para trabajar sobre la prevención y la reversión de las causales de la violencia estructural que sufren las mujeres.

**5.3.** Aún más ambicioso resulta pensar en el trazado de **estrategias de política criminal a nivel regional**. El movimiento feminista, nacido muchas décadas atrás, ha experimentado una explosión en los últimos años que tuvo la suficiente fuerza para extenderse a la mayoría de los países de la región, con la particularidad que está trazando lazos transfronterizos. Un correlato de eso es que el fenómeno de violencia contra las mujeres está presente y se multiplica en toda la región, con características comunes, de manera sostenida, con repercusiones y reacciones frente las acciones de reivindicación feminista que se repiten. Esta uniformidad y el carácter interregional de la violencia ameritan que los países adopten estrategias que también sean regionales en materia de política criminal.

Si los ministerios públicos de la región se alinean en diseños institucionales similares, se puede avanzar en unificar la medición de femicidios y conocer la dimensión del fenómeno a nivel regional; se pueden diseñar herramientas o protocolos de investigación comunes; se pueden nutrir recíprocamente de estrategias que hayan resultado exitosas en un país; se puede consensuar una tipificación penal base para todos los países. Los ministerios públicos pueden verse fortalecidos entre sí frente a casos complejos, entre otras ganancias.

## 6. Algunas cuestiones específicas en materia de investigación de muertes violentas por razones de género

La experiencia en el trabajo de investigación de casos de femicidio y de seguimiento de sentencias a nivel regional arroja una serie de conclusiones que pueden servir de diagnóstico para las decisiones de diseño institucional y de actuación de los ministerios públicos. En efecto, la investigación y sanción de los femicidios registra usualmente déficits de dos órdenes. El primero, vinculado con la invisibilización de las razones de género que están detrás de estos crímenes –el ocultamiento de que las mujeres son asesinadas por ser mujeres- y el segundo, son los elevados índices de impunidad. Las cuestiones que abonaban estos déficits suelen ser:

- Investigaciones parciales o inconclusas, por fuga o suicidio del acusado, por falta de resolución del caso, por el ocultamiento de las muertes de género tras figuras penales distintas al femicidio (suicidio, accidente, muerte dudosa).
- Recolección incompleta de las pruebas, muchas veces relacionada con la falta de importancia que se le da al caso o la no priorización de los casos de violencia; el descreimiento de la víctima, la falta de conocimiento sobre los elementos probatorios específicos que se requieren para probar la violencia por razones de género.
- La calificación jurídica errónea, que oculta el componente de género de los crímenes.
- El uso de estereotipos de género en contra de las mujeres o de lo femenino, atribuyéndoles alguna responsabilidad en su muerte.

Las estrategias para sortear estos déficits pueden ser variadas, aunque es crucial que la mayor cantidad posible de países latinoamericanos parta de la línea base que ofrece

el Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género, elaborado por ONU Mujeres y por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de ONU<sup>10,11</sup>.

Algunos de los aportes más sustanciales del modelo de protocolo, que ameritan ser mencionados y que pueden guiar el establecimiento de pautas para la actuación de las y los fiscales en los casos de investigación de muertes violentas de mujeres, son:

- La necesidad de asegurar que todas las investigaciones penales de los femicidios sean llevadas adelante con perspectiva de género (para evitar y reducir los déficits a los que se hizo referencia antes).
- Que se incorpore el enfoque interseccional en ellas, es decir, que se consideren especialmente las otras vulnerabilidades a las que están expuestas muchas mujeres, por su calidad de mujeres pobres, indígenas, migrantes, trans, niñas, adultas mayores, etc.
- La aplicación de la hipótesis de femicidio desde el comienzo de la investigación y, adicionalmente, la hipótesis de que hay un componente sexual en el femicidio (ambas pueden luego, pero nunca antes, ser descartadas durante la investigación).
- El desarrollo exhaustivo de los signos e indicios de violencia de género que deben ser hallados a lo largo de la investigación por parte de las y los fiscales para acreditar los componentes de género y las agravantes impuestas para estos crímenes.

10 Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf>

11 Argentina ha formulado su propia adaptación del modelo de protocolo -disponible en <https://www.mpf.gob.ar/ufem/files/2018/03/Protocolo-versi%C3%B3n-FINAL.pdf>. Brasil ha hecho lo propio y varios países de la región están evaluando iniciar el proceso de adaptación, entre ellos Guatemala y Uruguay.

## Conclusiones

Las políticas institucionales vinculadas con el abordaje de la violencia de género son —más bien, deben ser, para ser tales— necesariamente disruptivas y antisistémicas. El servicio de justicia está erigido en la matriz misma del patriarcado, de modo que tiende a sostener y reproducir las prácticas violentas presentes en todo el orden social. Y ello se advierte con mayor intensidad en el derecho penal, que tiene una estructura androcéntrica que no ha evidenciado evoluciones normativas ni organizacionales. Entonces, aplicarlo y llevarlo adelante sin mirada de género refuerza las desigualdades.

Desarrollar políticas institucionales de género, en el ámbito penal es, por ello, torcer las dinámicas del sistema, forzar su estructura para transformarla en otra. Esto no es sencillo; por el contrario, es siempre muy costoso porque ante la confrontación y las proyecciones de cambio, el sistema tiene conductas reactivas.

Sin embargo, es importante avanzar con esa transformación en los distintos órganos que componen el sistema de justicia. Y uno de los modos de hacerlo es en relación con los ministerios públicos, porque son los actores que determinan las políticas de persecución penal.

Que los ministerios públicos cuenten con una estructura fiscal específica para trabajar la violencia de género es una decisión de política institucional de alto impacto, porque es un modo de jerarquizar la temática, colocarla en la agenda central del organismo y desarrollar políticas específicas para estos delitos.

Detrás de esa decisión descansa la consciencia de que la violencia de género no puede ser procesada bajo el esquema del caso a caso —lo cual no significa despersonalizar la intervención de los fiscales en los casos ni ofrecer respuestas particularizadas para cada víctima—. Por el contrario, debe ser encarada como un

fenómeno social de alta complejidad que exige el desarrollo de estrategias integrales.

Y ya sobre la decisión de contar con un área especializada, las propuestas que se ofrecen aquí sobre su funcionamiento pueden sintetizarse en tres ejes:

**La primera propuesta** es desarrollar, allí donde no existan, líneas de política criminal. Entender y conocer el fenómeno, sus causas, sus especificidades, su evolución, es lo que permite saber dónde y cómo hay que actuar y permite reconocer nuevos patrones de violencias que se interrelacionan con otras problemáticas.

**La segunda recomendación** es llevar a cabo esa tarea concibiendo a la violencia de género en toda su integralidad y multidimensionalidad, trascendiendo el sesgo de identificarla sólo con la violencia doméstica. Por supuesto que los ataques que sufren las mujeres en sus relaciones interpersonales son la expresión más frecuente y donde se detecta mayor número de casos. Sin embargo, el abordaje debe ser integral, considerando que se trata de un fenómeno complejo presente en todo el entramado social y que también atraviesa y se expresa, de modos aún más ocultos, en otros ámbitos ilícitos, como el crimen organizado, las vejaciones sexuales ejercidas sobre las mujeres durante conflictos armados, genocidios, terrorismo de Estado o delitos de lesa humanidad. El mercado de la trata de personas con fines de explotación sexual se nutre del cuerpo de las mujeres; las bandas de narcocriminalidad se valen de las mujeres, especialmente aquellas más vulnerables por sus condiciones socio-económicas o étnicas para el tráfico hormiga, a la vez que en las disputas entre bandas las mujeres son atacadas como prenda de venganza. Estas son sólo algunas de las expresiones que pueden verse de la violencia contra las mujeres, que exigen ser trabajados de manera específica y con mirada de género.

La **tercera propuesta** es concebir el trabajo de la unidad fiscal en función del conflicto social que da origen o se desata a partir de los hechos ilícitos. El ministerio público deja así de ser un órgano estático para ser reemplazado por una relación dinámica con la comunidad, con las víctimas, con los colectivos vulnerabilizados. Este esquema de trabajo es rico para el funcionamiento de toda la institución y en

relación con la violencia contra las mujeres es particularmente fértil debido a la enorme transformación social que está operando en estos tiempos en toda la región, vinculada con los cambios de paradigma sobre la lógica patriarcal de las instituciones y el modo en que las agrupaciones feministas están traccionando los cambios.