

El fracaso de las medidas dictadas para combatir los delitos de género

Por Sergio Hernán Salaverry¹

Al analizar la importancia que las políticas criminales imponen, así como la trascendencia de su mandato de determinación, pretendo interiorizarme sobre los resultados empíricos de una investigación que analiza un fenómeno social que azota a nuestra población. Véase que, desde hace unos años a esta parte, se ha profundizado e instaurado en nuestra sociedad la firme necesidad de dictar un abanico de medidas complementarias para combatir la violencia de género, ello por cuanto se multiplican los sucesos que repercuten con profunda y sorprendente asiduidad en esta tierra. En ese marco, intentaré mencionar algunas de las disposiciones que se han adoptado, haciendo luego hincapié en los datos fácticos que ilustran sobre el lamentable resultado negativo que han arrojado –de momento– la implementación de esas reglas instadas al efecto.

femicidios – violencia de género - violencia contra las mujeres – perspectiva de género – violencia estructural

* * * * *

a. Normativa dictada para combatir la violencia de género

Al día de hoy, existen un importante número de leyes que han sido sancionadas para proteger a las mujeres contra todo tipo de violencias que se pretenda ejercer sobre ellas.

Quizás la más relevante sea la *convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (Naciones Unidas, 1979), más conocida como «CEDAW», la cual ha sido ratificada por nuestro país allá por el año 1985. Los Estados partes, con la adscripción de esta convención, se obligan a adoptar

«en todas las esferas, y en particular en las esferas políticas, social, económica y cultural todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre» (Naciones Unidas, 1979, art. 3).

También, pretende guiarnos sobre un norte la *convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer* (OEA, 1994), conocida como «Belén Do Para», la cual aborda la violencia contra la mujer, entendiéndola como «*cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte,*

¹ Abogado (Universidad Nacional de Mar del Plata). Cursa la especialización en derecho penal (Universidad Nacional de Mar del Plata). Secretario coordinador de la oficina judicial de Mar del Plata. Docente de la licenciatura en criminalística de la Universidad FASTA, cátedra derecho procesal penal. Correo electrónico: sergio.salaverry@pjn.gov.ar

daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado» (OEA, 1994, art. 1).

A nivel nacional, cobra relevancia la ley No. 26.485 (Boletín Oficial de la República Argentina, 2009), la cual busca la *protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales*.

Esta ley garantiza todos los derechos reconocidos por la *convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, la *convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, la *convención sobre los derechos de los niños* y la ley No. 26.061 (Boletín Oficial de la República Argentina, 2005) de *protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes*.

Aquí se reconocen los distintos tipos de violencia que por lo general azotan a las mujeres (doméstica, institucional, laboral, libertad reproductiva, obstétrica, mediática), obligando tanto al estado nacional como a los provinciales, a disponer lo necesario para eliminar la discriminación y las desiguales relaciones de poder sobre las mujeres, brindándoles asistencia ante las diversas contingencias que sufran en el devenir de su vida.

Por otro lado, se ha creado el *consejo nacional de la mujer*, el cual resulta un organismo nacional diseñado con miras a ordenar las políticas públicas para efectivizar las disposiciones de la presente ley, tales como ser la implementación de la conocida línea 144, el cual resulta un canal de comunicación al que la víctima puede echar mano para denunciar cualquier forma de maltrato a la que haya o esté siendo sometida.

En 2012 se incorporó la figura de femicidio al código penal, la cual incrementa de forma significativa la pena cuando un hombre de muerte a una mujer motivado en la condición de género de la víctima. A la vez, en materia penal, se incorporó el delito de trata de personas en el artículo 145 bis, que castiga a quien por diferentes medios comisivos vulnera de alguien con fines de explotación, siendo que incluso la ley 26842,

además de realizar algunas modificaciones sobre la acción contenida en el tipo penal, creó el *consejo federal contra la trata de personas* con el fin de constituir un ámbito permanente de acción y coordinación institucional para el seguimiento de todos los temas vinculados a ello.

También, mediante decreto 936 (Boletín Oficial de la República Argentina, 2011) se prohibió la difusión de mensajes e imágenes que estimulen o fomenten la explotación sexual.

Otra de las normas con importante significancia, resulta ser aquella conocida como *ley de identidad de género* (Ley N.º 26.743, 2012). Esta, reconoce el derecho de toda persona de rectificar su sexo y cambiar su nombre, eligiendo el género que se identifique en mejor modo con la manera en que se autopercibe.

Más adelante, en noviembre de 2015, se sancionó en el congreso nacional la ley No. 27.234 (Boletín Oficial de la República Argentina, 2015), cuya finalidad radica en que en los establecimientos educativos del país se realice la jornada *Educación en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia de Género*, con el objetivo que tanto alumnos como docentes afiancen saberes que sumen en prevenir y erradicar la violencia de género. En ese mismo año, se dictó la conocida «*ley Brisa*» (Ley N.º 27.452, 2018). Con ella, se creó un régimen de reparación económica para los niños cuando «*su progenitor o progenitor afín haya sido procesado o condenado como autor, coautor, instigador o cómplice del delito de homicidio de su progenitor*» (art. 1, inc. a), y en general cuando «*cualquiera de sus progenitores y/o progenitores afines haya fallecido a causa de violencia intrafamiliar y/o de género*» (art. 1 inc. c).

La «*ley Micaela*» (Ley N.º 27.499, 2018) también resulta interesante si nos referimos a política criminal contra la violencia de género, pues obliga a todas las personas que prestan funciones dentro de los tres poderes del estado nacional a capacitarse en temáticas de género. En igual sentido, se confeccionó el *plan nacional de seguridad para la reducción de femicidios* (Resolución N.º 999/2019, 2019), destinado a capacitar a los operadores de la justicia y la policía en la

gestión de la información para el análisis de datos estadísticos y formulación de acciones, y la articulación institucional entre los distintos organismos intervinientes.

Además, podemos mencionar la ley No. 27.501 (Boletín Oficial de la República Argentina, 2019), que modifica la ley No. 26.485 incorporando como una de las formas de violencia contra las mujeres al acoso callejero, definiéndola como

«...aquella ejercida contra las mujeres por una o más personas, en lugares públicos o de acceso público, como medios de transporte o centros comerciales, a través de conductas o expresiones verbales o no verbales, con connotación sexual, que afecten o dañen su dignidad, integridad, libertad, libre circulación o permanencia y/o generen un ambiente hostil u ofensivo» (art.1).

Hasta aquí, un breve racconto de solo algunas leyes, decretos y resoluciones que se han dictado para combatir la violencia de género.

b. Los datos

Si de datos objetivos hablamos con relación a este tópico, creo que cobra especial relevancia analizar el décimo informe confeccionado y difundido el 3 de junio de 2024 por la oficina de la mujer de la corte suprema de justicia de la nación («OM-CSJN, 2024»), el cual releva las estadísticas que surgen del *registro nacional de femicidios de la justicia argentina* («RNFJA»).

Recordemos que hace diez años la oficina de la mujer comenzó a estudiar datos sobre causas judiciales donde se investigan asesinatos de mujeres cis y trans/travestis por razones de género, siendo que incluso sus números han sido reconocidos internacionalmente por su calidad metodológica y representan la cifra oficial que el Estado argentino reporta a organismos como Naciones Unidas y la OEA, entre otros.

El análisis de las tendencias en las estadísticas revela una estabilidad preocupante. Desde la consolidación de la

metodología del «RNFJA» en 2017, las tasas de femicidios se han mantenido prácticamente inalterables, con ligeras variaciones anuales. Véase que en 2019 se registró el pico más alto con 260 víctimas, mientras que en 2021 y 2022 se observaron ligeros descensos con tasas de 0,99 y 0,96 víctimas por cada 100.000 mujeres, respectivamente.

Sin embargo, en el año 2023 se registraron 250 víctimas directas de femicidio, lo que representa un incremento del 10,6% respecto al año 2022, cuando se contabilizaron 226 casos.

En el mismo sentido, se observa que desde el año 2014 las cifras, a grandes rasgos, han sido ecuanímes, pues pese todas las medidas que los gobiernos de turno han dictado a los fines de mitigar los desalentadores indicadores, la tasa inicial de 1,03 víctimas directas de femicidio cada 100.000 mujeres en 2014, pasó a una de 1,05 en 2023, y en este rango se mantuvo casi durante todo el tiempo analizado, arrojando datos menores en los periodos a los que aludí más arriba (periodo 2021 y 2022).

c. El desglose de los datos

Al inmiscuirse en las actuaciones penales que se originaron como consecuencia de los distintos hechos de violencia de género que se sucedieron concretamente en el año 2023, el informe definió algunos datos que permiten desentrañar en que sector de la sociedad se da este fenómeno social que nos aqueja.

Así, se estableció que de los 250 casos que sucedieron en aquel año, el 26% de las víctimas tenían entre 25 y 34 años; el 24% tenía entre 35 y 44 años; menos del 10 % eran niñas o adolescentes cuya edad no llegaba a los 18 años (22 casos); mientras que 28 víctimas tenían más de 60 años. En promedio las damnificadas directas por hechos de femicidio tenían algo más de 38 años en 2023.

También se determinó que el 93% de las víctimas era de nacionalidad argentina.

Además, se pudo establecer que en el 88% de los casos, aquella persona que sufría

los hechos de violencia tenía una relación directa o un vínculo afectivo cercano con quien llevaba a cabo la acción penalmente reprochada. Véase que el 64% eran parejas o exparejas; en el 12% de los sucesos los sujetos eran familiares, mientras que también en el 12% los victimarios eran amigos, compañeros de trabajo, vecinos, entre otros.

Además, el informe demuestra que en 2 de cada 5 vínculos había antecedentes de violencia de género, e incluso al menos 55 víctimas habían efectuado previamente denuncias contra quienes luego le ocasionaron la muerte. En el mismo sentido, 33 víctimas tenían o habían tenido medidas de protecciones ordenadas por la autoridad competente.

Por último, cabe destacar que según surge del cotejo de datos que pongo sobre el tapete, en el 10% de los eventos se pudo determinar que los sujetos activos ya habían sido denunciados por otras personas diferentes, respecto de quien finalmente le propiciaron muerte.

d. Mi opinión al analizar los datos

Como primera cuestión, debo decir que, sin dudas, del abordaje integral del décimo informe confeccionado y difundido por la oficina de la mujer de la corte suprema de justicia de la nación («OM-CSJN»), se avizora que las diversas medidas dictadas por el Estado Argentino para combatir los hechos de violencia de género no han contenido la problemática estructural que padece el país.

Es que pese a los esfuerzos normativos y discursivos que han caracterizado los últimos años de la vida política, persisten a la fecha los mismos indicadores criminológicos que precedieron a las disposiciones dictadas al efecto.

Por ello, desde una mirada o perspectiva criminológica, podemos afirmar que las medidas implementadas no han logrado proteger o menguar en términos cuantitativos, los hechos de violencia que

azotan a muchas mujeres en el desarrollo cotidiano de su vida.

El porqué de ello radica, a mi modo de ver, en algunas cuestiones esenciales que detallare a continuación.

En primer lugar, las políticas públicas no han tenido una eficiente coordinación y ejecución adecuada. A modo de ejemplo, nótese que si bien es cierto que en diversas jurisdicciones se han establecido campañas de prevención y mecanismos de asistencia para contener la violencia contra las mujeres, los indicadores plasmados en el informe al que referimos muestran que estas medidas han fallado, pues en gran parte de los casos investigados, previo a los hechos letales, han acontecido situaciones de violencia de menor agresividad que no alcanzaron para despertar las alertas tempranas y evitar que la situación concluya en un desenlace fatal.

Esa situación entonces revela la falta de respuestas adecuadas y oportunas del sistema judicial y las agencias de seguridad. Las medidas de protección parecen haber sido insuficientes o ineficaces, pues no han podido disminuir los indicadores a los que he mencionado.

Tampoco ha servido el endurecimiento de las penas que se ha implementado a través de diversas técnicas legislativas, tal como ser la incorporación en el código penal del femicidio, pues los hechos de violencia contra las mujeres responden, muchas veces, a factores estructurales o actitudes sociales de larga data, como puede ser la desigualdad de género, la cultura patriarcal y la falta de acceso a recursos socioeconómicos.

Sin políticas preventivas y educativas que se direccionen contra las jóvenes masculinidades, el sistema penal seguirá arrojando datos oscuros que demostrarán la incapacidad de contener este tipo de conductas atravesadas por estereotipos socioculturales.

Lo que quiero decir con esto, es que la estabilidad de las tasas de femicidios demuestra que las políticas de corto plazo no son suficientes para provocar un cambio. De allí, el único camino posible radica en la

contemplación de iniciativas y campañas de sensibilización, que confronten fuertemente con los patrones sociales y culturales que permanecen inalterables de un tiempo a esta parte.

Por último, la carencia de recursos no ha permitido una implementación efectiva de las políticas de protección, ya que, si bien se ha puesto en funcionamiento la línea de asistencia a las víctimas, su ineficiente infraestructura coloca a muchas mujeres que viven en zonas vulnerables o alejadas de un tejido urbano, en una situación mucho más desfavorable.

e. Actualidad

La mirada adoptada por el Estado Argentino ha mutado recientemente, ya que como es de público conocimiento, desde la llegada al gobierno del presidente Javier Milei, se han modificado o eliminado diversos organismos originados para mitigar o erradicar los casos de violencia de género, tal como es el caso del cierre del ministerio de las mujeres, género y diversidad de la nación.

Incluso, en la actualidad se escuchan voces oficiales que fomentan la eliminación del tipo penal que se ha incorporado a nuestro código penal en el año 2012 (femicidio).

f. Conclusión

La criminología se presenta como una ciencia interdisciplinaria que busca estudiar 4 objetos concretamente determinados, los cuales están dados por el crimen, el criminal, la víctima y el control social de la criminalidad.²

Su objetivo, o finalidad común, ha sido perfectamente dimensionada en la obra denominada *La cuestión criminal*, una aproximación pluridisciplinar, cuando los redactores de dicha pieza remiten, entre

otros, a las palabras de Pavarini, quien afirma que

«...bajo el término criminología se pueden comprender una pluralidad de discursos, una heterogeneidad de objetos y de métodos no homogeneizables entre sí pero orientados –aún moviéndose desde puntos de partida muy lejanos- hacia la solución de un problema común: cómo garantizar el orden social...»³

Que entonces, si la criminología busca afianzar el bienestar general desde una óptica criminal, debemos celebrar las medidas que se han adoptado para mitigar los daños que generan sobre la sociedad los siniestros hechos de violencia que han sucedido sobre las mujeres de un tiempo a esta parte.

Sin embargo, esa visión positiva sobre el combate técnico legislativo que se ha enderezado contra esos hechos no debe impedir aceptar que las medidas adoptadas han no han tenido los resultados esperados.

Por ello, soy de la idea que, desde una mirada criminológica, urge la necesidad de revisar y ajustar las estrategias, fortaleciendo los recursos económicos, técnicos, humanos y esencialmente culturales que busquen, mediante un enfoque integral, modificar las conductas sociales que repercuten de manera negativa en los índices de criminalidad relacionados con la violencia de género.

Solo el tiempo dirá si la nueva mirada que propone el gobierno actual puede ayudar en ese sendero, o si, por el contrario, este enfoque que se pregonaba incidirá negativamente en los índices futuros.

g. Bibliografía

Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos – Red Especializada en Género. (2023). *Criminalidad organizada*

² García Pablos de Molina, 1988, pág. 61.

³ Bergalli *et al*, 2018, pág. 11.

- o compleja y violencia contra las mujeres: Propuesta de pautas para los Ministerios Públicos integrantes de la ALAMP.*
- Bergalli, R., Rivera Beiras, I., Fraile, P., Zino, J., García-Bores Espí, J., Mellon, J. A., & Bombini, G. (2018). *La cuestión criminal: una aproximación pluridisciplinar*. EUDEM.
- García Pablos de Molina, A. (1988). *Manual de criminología: Introducción y teorías de la criminalidad*. Espasa Calpe.
- Ley No. 27.452. (2018, 4 de julio). *Régimen de reparación económica para las niñas, niños y adolescentes*. Boletín Oficial de la República Argentina.
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/187851/20180704>
- Ley No. 27.501. (2019, 23 de mayo). *Modificación de 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*. Boletín Oficial de la República Argentina.
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/207850/20190523>
- Naciones Unidas. (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*.
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/cedaw.pdf>
- Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (OM-CSJN). (2024). *Décimo informe de femicidios de la Justicia Argentina*.
<https://om.csjn.gob.ar/consultaTalleresWeb/public/documentoConsulta/verDocumentoById?idDocumento=333>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* («Convención de Belém do Pará»).
<https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/belmdopara-ESPANOL.pdf>
- Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM). (2025). Dossier de jurisprudencia y doctrina N.º 11: *La debida diligencia en investigaciones por violencia de género*. Ministerio Público Fiscal de la Nación.