

A. La atención policial en las Comisarías de la Mujer y la Familia: de la revictimización al empoderamiento*

* Por Luciana Sánchez

I. Introducción

Objetivos del Trabajo

El presente trabajo ha sido encargado por la Dirección General de Coordinación de Políticas de Género (DGCPG) con un doble objetivo: por una parte, evaluar la implementación piloto de los Protocolos de Atención a la Víctima (PAV) en las Comisarías de la Mujer y la Familia (CMyF) y, por otra, el establecimiento de una línea de base, esto es, un punto de partida sobre diversos aspectos de la atención a las víctimas/sobrevivientes de violencia familiar (VF) y violencia sexual (VS) que permita futuras evaluaciones, investigaciones y políticas (TDR, 2006).

Las comisarías de la mujer se encontraban en una situación de abandono institucional desde la disolución del CPM (Consejo Provincial de la Mujer) en 1994, lo que las dejó sumidas en la informalidad, sin que hasta la fecha se relevaran oficialmente aspectos de su funcionamiento¹. Este mismo abandono las situó en los márgenes de la institucionalidad policial, postergando la asignación de recursos públicos de todo tipo a estas comisarías² hasta la creación de la DGCPG en la órbita del Ministerio de Seguridad en 2004³. Por ambos motivos se comprueba la necesidad de estandarizar y formalizar a través de reglamentación específica y actualizada el funcionamiento de las CMyF y de apreciar diferentes aspectos de ese funcionamiento.

En el contexto del desarrollo humano la política de seguridad para proteger los derechos de las mujeres frente a la violencia forma parte de las políticas de empoderamiento que vinculan derechos, poder y disminución de la pobreza (Alsop, 2005, Carcedo Cabañas, 2006; McDermott, 2005)⁴. Para la puesta en práctica de este empoderamiento, dentro de lo que se denomina el “paradigma de

¹ Ver Informe Final, Jornadas de capacitación, “Prevención y atención de la violencia familiar, desde la perspectiva de género”, 2004-2005, Dirección General de Formación y Capacitación, Subsecretaría de Formación y Capacitación, MSeg y “Estudio sobre Comisarías de la Mujer, Provincia de Buenos Aires”, 2004. Por la Dirección Provincial de Igualdad de Oportunidades, Secretaría de Derechos Humanos, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. No existe información documental oficial, sino algunos artículos de prensa que, en general, hacen referencia a la CMyF de San Isidro durante los años 90 y 00 (como por ejemplo el informe de CLADEM, en <http://www.cladem.org/espanol/regionales/Violenciadegenero/Proyecto/argentr.asp>). Previo a la creación del MSeg, las CMyF eran gerenciadas por el Consejo Provincial de la Mujer (CPM). El Gobernador Duhalde disolvió esa dependencia, por lo que por más de 10 años las CMyF dependieron sólo de la estructura orgánica policial. Como consecuencia de esto el personal que dependía del CPM (lo que hoy sería el EI, pero que contaba con especialización dada por el CPM) fue despedido, y las CMyF y su personal en estado de “congelamiento” (Scialpi, 2005).

² Ver Informe Final, Jornadas de capacitación, “Prevención y atención de la violencia familiar, desde la perspectiva de género”, 2004-2005, Dirección General de Formación y Capacitación, Subsecretaría de Formación y Capacitación, MSeg.

³ León Arslanián reasume en el Ministerio de Seguridad el 07/04/2004 y se crea el 30/12/2004 la Dirección de Coordinación de Políticas de Género a través del decreto 3435/04. Ver en http://www.mseg.gba.gov.ar/Boletin%20Informativo/ordenes/his_pdf/BoletinInformativo2005/BI-027-05.PDF Esta es la única referencia que existe documental y oficial respecto de la creación de la DGCPG.

⁴ Ver también, OMS, “La igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, en <http://www.ops-oms.org/Spanish/AD/GE/WH2005-hojainformativa.pdf>

resolución de problemas”⁵ la gestión en seguridad se apoya en investigación aplicada (Sherman, 1996; Goldstein, 1990). Esta investigación profundiza el conocimiento existente sobre VF y VS y el comportamiento de víctimas, agresores y operadores/as⁶. En otras palabras, se trabaja sobre los problemas que impiden a las instituciones alcanzar los objetivos cristalizados en las leyes desarrollando herramientas concretas para resolverlos de manera efectiva.

Este enfoque hace especial hincapié en la prevención del delito, que la policía de la provincia de Buenos Aires ya ha venido aplicando (Saín, 1998)⁷. Dentro de éste paradigma, los objetivos de la intervención policial en VF y VS son⁸:

- Minimizar la violencia y los daños
- Incrementar el reporte de episodios de VF y VS
- Llevar a cabo intervenciones tempranas y adecuadas
- Mejorar los servicios para las víctimas/sobrevivientes

De estos cuatro objetivos generales se desprenden varios objetivos/ejes operativos⁹:

- Brindar seguridad y protección a las víctimas/sobrevivientes (protección de la víctima/desmotivar al agresor: cautelares, arresto, alimentos, vivienda, etc.)
- Responder a las emergencias por VF y VS (sistemas de alarma y respuesta inmediata)
- Brindar información a víctimas/sobrevivientes sobre derechos y recursos
- Ofrecer apoyo de corto plazo (legal, emocional, médico, etc)
- Evitar/reducir la victimización recurrente¹⁰
- Incrementar el reporte de episodios de VF y VS
- Llevar a los agresores ante la justicia/investigación efectiva de casos de VF y VS (recolección de prueba, entrevistas a testigos/sospechosos, etc.)
- Mejorar el registro de los casos
- Compartir información con otras agencias

⁵ “Problem solving oriented policing”, en su original en inglés. Ver Sitio web del Centro para la Policía orientada en resolución de problemas, en <http://www.popcenter.org> ; y cómo se usa la tecnología de mapas del delito aplicada a este paradigma, en “Crime Mapping News”, en http://www.cslj.net/library/dk_files/Law%20Enforcement/L%20E%20Technology/L%20E%20Information%20Technology/Crime%20Mapping%20&%20GIS/1999%20Pol%20Fdn%20Vol1%20Issue1.pdf

⁶ En el mundo anglosajón la investigación sobre policía y violencia contra las mujeres se realiza desde hace ya 40 años. En nuestro país estos modelos de gestión en seguridad comenzaron a aplicarse con la primera reforma policial de la policía de la Provincia de Buenos Aires, a fines de la década del 90 (Saín, 1998, 2002; Bayley; Skogan et al, 1997; Maier et al, 1997; Goldstein, 1990, entre otros).

⁷ Este paradigma de intervención policial se origina en el mundo anglosajón durante la década de 1980, y se basa en investigación científica aplicada (Ver Goldstein, 1990, entre otros).

⁸ Estos objetivos se encuentran genéricamente incluidos en las leyes sobre VF y VS de la Provincia de Buenos Aires (12.569 y su decreto reglamentario 2875/05⁸, CP, CPP, ley 13.482), y algunos de ellos se encuentran más específicamente desarrollados en los PAV dispuestos por la DGCPG.

⁹ Ver “Community Oriented Policing Approach Towards Domestic Violence”, en http://www.usmayors.org/uscm/best_practices/domestic/white_plains_ny.htm

¹⁰ Ver “Repeat victimization toolkit”, en <http://www.crimereduction.gov.uk/toolkits/rv10.htm> ; y “Preventing Victimization in Scotland”, en <http://www.scotland.gov.uk/cru/kd01/green/repeat04.htm>

A fin de evaluar la implementación de los protocolos en las CMyF, y teniendo en cuenta el carácter experimental de la prueba piloto y el contexto de cambio institucional en el área, se realizó en relación a los mencionados objetivos una evaluación de efectividad enfocada en la identificación de buenas prácticas, entendidas como aquellas que concretan o favorecen el empoderamiento de las víctimas de VF y VS¹¹. De este modo se relevaron en el transcurso de la investigación diversas áreas y temas alrededor de los cuáles existen acuerdos entre las y los operadores de las CMyF, la DGCPG y otras organizaciones que trabajan con ambas, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Estos acuerdos guiaron la caracterización de un conjunto de buenas prácticas de atención a las víctimas/sobrevivientes de VF y VS que hacen a la implementación de los PAV en las jurisdicciones de las comisarías del estudio (Ezeiza, La Matanza, Malvinas Argentinas, San Martín¹²). También hicieron posible identificar obstáculos a los que la implementación de los PAV (y la atención en las CMyF en general) tuvo que enfrentarse, algunos de los cuáles aún permanecen como importantes factores de riesgo. Asimismo, los acuerdos, en especial sobre el “deber ser” de las CMyF revelan la existencia de oportunidades que se asientan sobre una serie de condiciones favorables. En su conjunto, esta serie de prácticas, obstáculos y oportunidades puede constituir la base para evaluaciones futuras, la realización de investigaciones y el desarrollo de modelos y políticas de intervención en VS y VF. Los párrafos que siguen presentan los hallazgos de la investigación, proveyendo tanto información descriptiva como prescriptiva acerca de lo que las y los operadores que intervienen en las CMyF están haciendo o deberían hacer.

¹¹ En esta oportunidad no es posible realizar una evaluación más tradicional, como la basada en estándares de desempeño, debido a que no hay información o acuerdos sobre medidas respecto de desempeño o rendimiento de las agencias para casos de VF o VS (Miller, 2001). Ver también “Evaluability assessment: examining the readiness of a program for evaluation”, en <http://www.jrsa.org/jjec/about/publications/evaluability-assessment.pdf>; “Evaluability Assessment: a tool for program development in corrections”, en <http://www.nicic.org/pubs/1996/014292.pdf>. Dado el carácter experimental de la implementación de los protocolos y de la juventud de la DGCPG y sus políticas, recién en la actualidad parece estar dándose el contexto para la recolección de información acerca de lo que las CMyF están haciendo y los necesarios consensos de los agentes acerca de lo que debieran estar haciendo. En este estudio se aporta información acerca de las prácticas de los agentes y sus opiniones respecto de esas prácticas y su contexto de aplicación. También fueron consultados en esta materia los siguientes materiales: Berk y Rossi, 1999; Buchwald, 1993; Moore, 1995; Nirenberg et al, 2003.

¹² Estas jurisdicciones fueron dadas al equipo de investigación por la DGCPG.

II. Protocolos de Atención a las Víctimas (PAV)

A fines de 2005 la DGCPG inició el proceso que produjo los PAV. Este conjunto de 4 (cuatro) protocolos expresa decisiones tomadas en el ámbito de la DGCPG y constituye el medio por el cual las mismas son comunicadas. En otras palabras, constituyen la reglamentación formal de la relación entre la DGCPG y las CMyF, así como el marco de la atención a víctimas/sobrevivientes de VF y VS en dichas comisarías.

El Protocolo de “Procedimiento de Atención a la Víctima” (PAV I), está dirigido específicamente al personal de servicio en una comisaría. Este protocolo establece definiciones conceptuales y procedimientos de actuación en relación a los casos de violencia familiar, definiendo en concreto el procedimiento policial ante los casos correspondientes a la ley provincial de violencia familiar, entre otros.

El “Protocolo de Organización y Funcionamiento de los Equipos Interdisciplinarios” (PAV II), dirigido a todo el personal policial y del Equipo Interdisciplinario (EI), crea este equipo e instituye el enfoque interdisciplinario como marco de funcionamiento de las CMyF. Más que un protocolo de actuación este protocolo constituye una verdadera reglamentación de funcionamiento interno de las comisarías y la DGCPG, en especial en lo que hace a composición del equipo interdisciplinario y el estatus y proveniencia de su personal. Este protocolo organiza y asigna misión y funciones al personal del EI, y también se dan definiciones conceptuales y se establecen reglas de actuación del mismo.

El Protocolo de “Atención Telefónica a la Víctima” (PAV III), está dirigido al personal que se encuentre de servicio en una comisaría. Este protocolo estandariza la atención telefónica en las comisarías de la mujer, pero también instaura formalmente un mecanismo único de seguimiento de llamadas telefónicas. También se dan definiciones conceptuales y reglas de actuación.

Por último, el “Protocolo de Lectura, Análisis y Resolución Bibliográfica” (PAV IV), establece una política de capacitación para el personal de las comisarías de la mujer, tanto policial como civil. Este programa incluye definiciones, metodología y un cronograma para reuniones, así como una metodología de evaluación.

a. Formulación de los PAV

La formulación de los protocolos tuvo lugar en el ámbito de la DGCPG. Según surge de entrevistas y talleres, participaron de este proceso Adriana Maldjián, Directora de la DGCPG¹³, Analía Vega, integrante del EI de la CMyF de Ezeiza¹⁴,

¹³ Ver Boletín Informativo del MSeg, en http://www.mseg.gba.gov.ar/Boletin%20Informativo/ordenes/his_pdf/BoletinInformativo2005/BI-027-05.PDF . La Directora General de la Dirección de Coordinación de Políticas de Género integra el Grupo de Trabajo sobre el Tráfico de Personas (Boletín Informativo del Ministerio de Seguridad, nro. 32, 19 de Abril de 2005. http://www.mseg.gba.gov.ar/Boletin%20Informativo/ordenes/his_pdf/BoletinInformativo2005/BI-032-05.PDF); y la Comisión de Evaluación de Actos Meritorios del Personal de las Policías de la

en especial en lo referido al EI; Liliana M. Balacco, que en ese entonces desempeñaba tareas en la DGCPG¹⁵, y Manuel Noya¹⁶, quien entonces también desempeñaba actividades en la DGCPG como Coordinador General, y se habría encargado de los aspectos formales de los PAV. Estas personas no se conocían entre sí, y era la primera vez que trabajaban juntas. De ellas, dos tenían experiencia previa en las CMYF, Analía Vega es personal ad honorem de la CMYF de Ezeiza y es Licenciada en Servicio Social y especializada en VF, y Liliana Balacco, que es actualmente Jefa de la Departamental de Mercedes y había trabajado en la CMYF de Almirante Brown¹⁷.

El 29/03/2006 la Resolución 303 del Ministerio de Seguridad aprueba los PAV, los publica, y resuelve la realización de la prueba piloto “Protocolos en las Comisarias de la Mujer y la Familia”¹⁸. Como indica esta resolución la implementación de los protocolos en las CMYF tiene por finalidad estandarizar y formalizar de acuerdo a criterios de gestión modernos la planificación y ejecución de las acciones y tareas de las CMYF, en pos de un fortalecimiento institucional en la atención a las víctimas y potenciales víctimas de VF o de género¹⁹.

b. Comunicación de los PAV

El 16/05/2006 el Ministerio de Seguridad da otro paso hacia la consolidación de la DGCPG. A través de la resolución 667²⁰ se crean dentro de la DGCPG los cargos de Coordinador Zonal y Coordinador General²¹, a ser ocupados por oficiales de

Provincia de Buenos Aires y del Personal de Apoyo a las Policías (Boletín Informativo del Ministerio de Seguridad, nro. 98, 2 de Diciembre de 2005.

http://www.mseg.gba.gov.ar/Boletin%20Informativo/ordenes/his_pdf/BoletinInformativo2005/BI-098-05.PDF); ambas creadas dentro del Ministerio de Seguridad. Asimismo, la DGCPG es designada para formar parte en el proceso de campaña de convocatoria, evaluación y selección de personas que quieran ingresar a las policías de la provincia (Boletín Informativo del Ministerio de Seguridad, nro. 86, 21 de Octubre de 2005.

http://www.mseg.gba.gov.ar/Boletin%20Informativo/ordenes/his_pdf/BoletinInformativo2005/BI-086-05.PDF).

¹⁴ Durante un período y hasta Julio de 2006 Analía Vega se desempeñó también como coordinadora de los EI en la DGCPG.

¹⁵ Y que actualmente se desempeña como jefa Departamental en Mercedes, Pcia. de Bs. As. Ver <http://www.elcivismo.com.ar/edicion/2006/abril/08/7170masinfo06.htm>

¹⁶ Manuel Noya desempeñó funciones en la DGCPG hasta Julio de 2006. Ver http://www.iidh.ed.cr/comunidades/DerechosMujer/noticia_despliegue.aspx?Codigo=2996 ; <http://www.resdal.org/expertos/argentina.html>

¹⁷ En esta CMYF hay detenidas alojadas.

¹⁸ Boletín Informativo del Ministerio de Seguridad, nro. 36, 21 de Abril de 2006.

http://www.mseg.gba.gov.ar/Boletin%20Informativo/ordenes/his_pdf/BoletinInformativo2006/BI-036-06.PDF Esta prueba piloto consiste en implementar los protocolos en todas las comisarias de la mujer por sesenta días al término de lo cual se realizará una evaluación.

¹⁹ La misma resolución expresa que “la puesta en funcionamiento de dichos documentos con carácter experimental, permitirá su evaluación para su adecuación para el mejor cumplimiento de sus objetivos”.

²⁰ Boletín Informativo del Ministerio de Seguridad, nro. 47, 26 de mayo de 2006.

http://www.mseg.gba.gov.ar/Boletin%20Informativo/ordenes/his_pdf/BoletinInformativo2006/BI-047-06.PDF

²¹ Según el Anexo II de esta resolución, son funciones del Coordinador General controlar el cumplimiento de la labor desarrollada por las CZ y evaluar y analizar su desempeño; diagramar y proponer programas de acción tendientes a la capacitación de las Policías de la Provincia, a través de la Subsecretaría de Formación y Capacitación; representar a la DGCPG en la capacitación del

policía de alta jerarquía. A tales efectos se asciende y nombra personal para ocupar dichos cargos jerárquicos²². Todos los cargos son ocupados por oficiales mujeres de rangos de Comisionado o Inspector. Las Coordinadoras Zonales (CZ) que hay hasta la fecha son mujeres, y en 3 de las 5 tienen en común haber sido titulares de comisarías de la mujer durante más de diez (10) años; todas tienen 20 años de antigüedad o más en la Policía de la Provincia²³. Las CZ no habían trabajado juntas anteriormente, a pesar de su larga trayectoria en las CMYF, y provienen de experiencias dispares en el manejo de sus comisarías y concepciones sobre VF y VS. El nombramiento significó un postergado asenso y movilidad en sus carreras dentro de la policía.

Quienes hoy son CZ ocuparon casi hasta el inicio de este estudio y durante un largo período la titularidad de una comisaría de la mujer. En el caso de las CMYF del estudio, debido a esta u otras circunstancias, las titulares son nuevas y también lo es el nuevo espacio de liderazgo de las CZ.

Los PAV se comunicaron al personal de las CMYF a través de su publicación en el Boletín Oficial del Ministerio de Seguridad (Mseg), y por medio de las CZ, encargadas de reforzar la difusión de los PAV entre el personal policial y del EI²⁴. En general se ha comprobado que el personal policial se notificó de los protocolos, cumpliendo con el requisito formal establecido de hacerlo “por escrito”. En algunas CMYF la comunicación se reforzó durante Academias (mecanismo de capacitación policial interno de cada comisaría), pero no se hizo utilización del PAV IV. En el caso del EI, al momento del relevamiento no todo el personal estaba enterado de la existencia de los PAV²⁵.

personal de las policías en los Centros de Reentrenamiento, Organismos Gubernamentales y No Gubernamentales; atender, asesorar y participar en la elaboración de estrategias a implementar dentro de los equipos interdisciplinarios; y proponer a la Dirección General ámbitos de trabajo para analizar el funcionamiento y desarrollo de la actividad de los equipos y de las coordinaciones zonales. Las Funciones de las Coordinadoras Zonales son observar el cumplimiento de protocolos y/o disposiciones de la DGCPG y de los EI, confeccionando los informes correspondientes; coordinar acciones con la DGCPG para la capacitación del personal de las CMYF y EI; relevar, registrar y confeccionar mapas de violencia para desarrollar acciones tendientes a lograr la sensibilización de la población y grupos vulnerables sobre problemáticas específicas vinculadas a la política de género; planificar, diseñar y supervisar las reuniones mensuales destinadas al personal de seguridad y/o equipos para la implementación de las previsiones de la ley de Violencia familiar de la Provincia y su decreto reglamentario; proponer a la DGCPG acciones con organizaciones no gubernamentales y dependencias gubernamentales nacionales, provinciales y municipales tendientes a la formación de redes de apoyo en su jurisdicción; analizar e informar sobre la necesidad de creación de nuevas dependencias; informar quincenalmente la labor desarrollada por los EI y cualquier otra cuestión que considere relevante para optimizar el servicio.

²² Boletín Informativo del Ministerio de Seguridad nro. 46, 23 de Mayo de 2006.

http://www.mseg.gba.gov.ar/Boletin%20Informativo/ordenes/his_pdf/BoletinInformativo2006/BI-046-06.PDF ; Boletín Informativo del Ministerio de Seguridad, nro. 54, 20 de Junio de 2006.

http://www.mseg.gba.gov.ar/Boletin%20Informativo/ordenes/his_pdf/BoletinInformativo2006/BI-054-06.PDF

²³ Se trata de Irma Díaz, ex titular de la CMYF de Malvinas Argentinas, Silvia Luján, ex Titular de la CMYF de San Martín, Nora Ullua, ex Titular de la CMYF de Merlo. También son coordinadoras Adriana Bustichi, ex Titular de la policía distrital de Berisso, y Norma Álvarez.

²⁴ En muchos casos las titulares son nuevas. Ver Anexo.

²⁵ Se privilegió la difusión de los PAV entre miembros policiales de las CMYF, entre quienes hay mecanismos formales de comunicación y responsabilidades, que además cumplen más horas en las CMYF. Estas fueron las razones manifestadas por las cuáles los miembros no policiales de los EI

Las titulares de las CMYF del estudio provienen de lugares y experiencias diferentes. En dos casos se trata de mujeres cuya experiencia en la policía es de alrededor de 10 años, y que habían sido segundas titulares de las CMYF previamente a su nombramiento como titulares (Ezeiza y Malvinas Argentinas). En dos casos se trata titulares con experiencia en diferentes posiciones dentro de la policía, una de ellas nueva en las CMYF (La Matanza) y otra con una experiencia previa en las CMYF durante los años 90 (San Martín). En el caso de las oficiales de servicio o guardia, en su mayoría se trata de mujeres jóvenes con alguna o poca experiencia previa en la policía, o cuyo primer puesto son las CMYF (ver D).

c. Implementación piloto

Previo a la implementación de los PAV el Mseg, a través de la DGCPG, dispuso recursos de distinto tipo: equipo informático básico (Ver D)²⁶; contratos para personal profesional no policial de los EI²⁷; personal profesional policial proveniente de otras áreas para trabajar en los EI de las CMYF como abogados²⁸. Asimismo, se aumentó el personal policial en servicio en las CMYF con oficiales recién egresados de las escuelas policiales, estandarizándose la cantidad de personal en las CMYF a fin de alcanzar los mínimos requeridos para este tipo de comisarías²⁹.

Luego del proceso inicial de difusión de los PAV en las CMYF se inició su implementación piloto, consistente en una serie de actividades no especificadas en las CMYF a cargo de sus titulares y CZ y en el ámbito de la DGCPG. Cuando fue realizada, la capacitación respecto de los PAV es muy diferente en cada CMYF, la comprensión respecto de conceptos y procedimientos no siempre es la misma, y dado que las instancias de coordinación y capacitación de la DGCPG se

que no participaron del proceso de formulación de los protocolos (la mayoría) tuvieron dificultades para acceder a los mismos. Ver secciones B y C.

²⁶ Usualmente este tipo de recursos los otorga la Dirección de Coordinación del Ministerio de Seguridad.

²⁷ El personal que integra los EI perteneciente al Equipo Psicosocial (EPS) o bien ya estaba trabajando en las CMYF ad honorem, o se nombró nuevo personal, preferentemente perteneciente a la policía de la provincia, como indica el PAV II. En este PAV se prohíbe el trabajo de personal ad honorem en las CMYF, lo que implicó que muchas/os profesionales que trabajaban en estas comisarías en EI fueran “despedidas”, y algunas contratadas formalmente (es el caso de Lucía Herrera, ex integrante del EI de la CMYF de San Isidro y actualmente en funciones en el EI de Malvinas Argentinas).

²⁸ Los abogados del EI son policías y varones provenientes de áreas que se han desarmado dentro de la institución. Ver Sección C.

²⁹ Actualmente algunas CMYF han superado esos mínimos (23 oficiales de policía) y se ha nombrado nuevo personal policial egresado de la especialización en género de la Policía de la Provincia (primer grupo de egresados en Julio de 2006). Este aumento obedece a cambios en las políticas de reclutamiento de personal policial, que antes se efectuaba de forma centralizada y ahora se efectúa en cada comisaría, por lo que cada CMYF ha recibido una dotación de egresados/as correspondiente a las personas que ha podido reclutar. Asimismo, cuando se abre una nueva CMYF se realiza un procedimiento de selección de personal policial proveniente de otras comisarías e instituciones policiales. Esta selección es realizada por la titular de la CMYF con el asesoramiento de la DGCPG.

encuentran en pleno proceso de consolidación se han producido muchos cambios sobre la marcha³⁰.

Asimismo, es manifiesto que la implementación de los PAV ha tenido que confrontar fuertes obstáculos estructurales e históricos que no han podido ser superados en su totalidad y que aún permanecen como factores de riesgo altos para el buen funcionamiento de las CMYF. Entre ellos, los más importantes identificados por los actores/as son la escasez y precariedad de recursos de infraestructura, la prácticamente inexistente formación especializada del personal policial, los bajos salarios para el personal policial y del EI³¹, la violencia institucional (Scialpi, 2005³²) y de género al interior de la policía, el impacto negativo para la carrera profesional en la policía que implica pertenecer a las CMYF (Ver D); la precariedad de la red interinstitucional para la atención en VF y VS, y la poca relevancia que la VF y VS aún tienen en el debate de seguridad de la provincia de Buenos Aires³³. En las secciones correspondientes de este documento y sus anexos se abunda sobre cada uno de estos aspectos.

Otros componentes de los PAV no han podido ser puestos en marcha, como el programa informático que facilita el seguimiento y registro de los casos³⁴, o han podido ser implementados sólo parcialmente, como la coordinación con otras áreas de la policía (911, patrullas, Cseg).

Entre el personal policial y gran parte del EI existe la visión generalizada de que los PAV meramente reflejan la práctica histórica de las CMYF, y que por ello no ha sido necesario modificar las prácticas preexistentes luego de la puesta en marcha de los PAV. Esta situación es notable, considerando que la mayor parte del personal de las CMYF está allí hace menos de un año, y que el proceso de

³⁰ Se han constatado cambios en el personal que la DGCPG consigna para las diferentes actividades, como la coordinación de los EPS y de los Equipos de Abogados (EA), la Coordinación general (antes a cargo de Manuel Noya y actualmente a cargo de Laura García, Ex Vicedirectora de la Escuela Juan Vucetich). También se han constatado cambios en la mecánica de la coordinación de actividades y capacitación (reuniones en las CMYF, en la DGCPG, a veces semanales, a veces quincenales, luego suspendidas por períodos de tiempo indefinidos). Acerca de los motivos de estos cambios es poco lo que se ha podido indagar durante la investigación, pero se presupone que obedecen al carácter piloto de la implementación. El personal policial y del EI involucrado en las diferentes actividades no puede dar cuenta del motivo de estos sucesivos cambios ni de la continuidad de las actividades. Sí se constata la necesidad de formalizar y estabilizar estos procesos.

³¹ Durante las entrevistas el tema sobre la carrera de las oficiales que integran las CMYF surgió en varias ocasiones. Las oficiales están preocupadas por quedar relegadas para asensos y pases debido a desempeñarse en CMYF. Debido a que la mayoría de las oficiales que integran las CMYF son jóvenes, se produce una diferencia salarial y de experiencia de las personas que integran las CMYF en comparación con las de CSEg. Ver Sección D sobre personal.

³² Ver también Barbado, 2005 y Scialpi, 2003 y 2002. Ver también Secciones B, C y D sobre los efectos de esta violencia sobre las y los profesionales que trabajan en las CMYF.

³³ A este respecto, ver Ynoub, Roxana, 1998, "Caracterización de los Servicios de Atención en Violencia Familiar del área metropolitana de Buenos Aires, Argentina", en <http://www.scielo.br/pdf/csp/v14n1/0127.pdf>

³⁴ Al parecer no están disponibles todos los recursos tecnológicos y de capacitación necesarios, a pesar de que el programa ya ha sido formulado por la dirección de informática de la DGCPG. Esto hace que la estadística que se remite a la DGCPG sea efectuada mediante un conteo manual de ocurrencias asentadas en los libros de registro, también manuales, y sin un proceso de control sobre los mismos.

formulación de los PAV no les incluyó. Quizás a esto se debe la aplicación selectiva que de los PAV se hace en las CMyF: se aplican sólo determinadas partes (la frase de saludo para la atención telefónica del PAV III), o se aplican a veces y no para la totalidad de los casos (los registros de llamadas del PAV III, la Intervención del EI del PAV II, la recepción de denuncias del PAV I).

III. Prácticas

Hallazgos generales sobre VF y VS

Esta sección y las que le siguen presentan información respecto de cómo la policía se organiza internamente a fin de proveer el servicio específico de atención a víctimas de VF y VS. Se presenta información sobre las estructuras y sistemas que funcionan en la práctica de las CMYF, respecto de los objetivos generales y operativos de la atención policial de VF y VS enumerados en la introducción, identificados a partir del trabajo de campo que se llevó a cabo durante el tiempo de la implementación piloto de los PAV³⁵. Los hallazgos son descritos ampliamente y presentados respetando el orden en que los casos progresan en las CMYF, adaptando la clasificación de Miller (2001:64): desde su identificación y clasificación en una primera parte, y pasando por diferentes procesos de gestión en la segunda y la tercera. Se incluyen también una serie de hallazgos específicos acerca del proceso de implementación de los protocolos y sobre otras cuestiones generales de las CMYF³⁶.

a. Características diferenciales

Un primer paso de la intervención policial en VF y VS es tener en cuenta sus características diferenciales. Para cumplir los objetivos generales de minimizar la violencia y los daños y garantizar una intervención adecuada, es necesario determinar cómo ellas afectan el trabajo policial, en especial de las CMYF. Según la experiencia y apreciaciones del personal de las CMYF y la DGCPG relevadas para este estudio, las características diferenciales más relevantes para su trabajo son:

- VF y VS son formas de violencia tanto dispersas como concentradas. Son dispersas en el sentido que se estima que afectan a aproximadamente $\frac{1}{4}$ de la población, y concentradas en tanto afectan principalmente a mujeres, cualquiera sea su edad, raza o condición socioeconómica, y, dentro de estas, a un grupo que es víctima de ataques múltiples, sostenidos en el tiempo, muchas veces con heridas o daños graves y crecientes y de los que suelen constar ya registros (victimización recurrente³⁷). Ver Almeras, 2002; CEPAL, 2005; Contrainforme CEDAW, 2002 y 2004; entre otras.
- VF y VS son violencias de género, en el sentido de que su ejercicio y naturalización se basan en “mandatos” o “condiciones” de género, y de que víctimas/y agresores aparecen segregados por su sexo (Bordieu, 2000;

³⁵ El trabajo de campo se llevó a cabo sobre cuatro (4) CMYF: Ezeiza, La Matanza, Malvinas Argentinas y San Martín. Ver Anexo, Sección sobre Metodología.

³⁶ Un estudio que ha sido consultado como fuente de la presente investigación es “Policing Domestic Violence, effective organizational structures”, Plotnikoff y Wooldson, 1998, de Inglaterra y Gales, en <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/fprs100.pdf> Estos estudios son más comprensivos y específicos, y estimamos que junto con el presente sirven como insumo para generar un sistema permanente de monitoreo de la atención en VF y VS por las CMYF y la policía de la provincia en general.

³⁷ Ver Hanner, et al, 1998: “Arresting Evidence: Domestic Violence and Repeat Victimization”, en <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/fprs104.pdf>

Hercovich, 1997, UN, 2006; UNFPA, 2005; UNIFEM, 2006, entre otros). Las condiciones y consecuencias diferenciales de esta violencia sobre varones, mujeres y otros géneros (por ejemplo, al escapar de la VF las mujeres quedan sumidas en la pobreza; es probable que la mujer víctima de VF o VS no encuentre apoyo en familiares o conocidos/as, entre otros) deben ser consideradas para poder generar intervenciones adecuadas. En especial, debe considerarse el desempoderamiento de las mujeres víctimas frente a la violencia de género.³⁸ El hecho de que sean violencias de género impacta también sobre la institucionalidad que debe responder a esta violencia.

- Por ello, es necesario ser concientes y dejar de lado los prejuicios de género para abordar los casos de VF y VS. Estos prejuicios operan a través de estereotipos basados en mitos o prácticas discriminatorias que, si bien no son privativos de la institución policial, es necesario desplazar de su operatoria³⁹. En su lugar deben instalarse criterios basados en investigación y en las normas sobre los derechos de las víctimas (Pauluzzi, 2006; Velazquez, 2005, entre otras). En especial deben eliminarse los prejuicios/obstáculos que hacen que VF y VS sean subreportadas⁴⁰ y subregistradas⁴¹, y minimizadas sus consecuencias lesivas sobre la vida de las personas involucradas, particularmente las víctimas/sobrevivientes⁴².
- VF y VS incluyen una multiplicidad de conductas (acoso, golpes, insultos⁴³), algunas claramente tipificadas en la legislación penal como delitos o contravenciones, otras en la legislación civil como conductas

³⁸ “Las mujeres creen que si se van pierden todo, la casa, los chicos...la familia no las ayuda, si te fuiste, ¿qué hacés? Todos te dicen que tenés que volver con tu marido...”. oficial de policía.

³⁹ Sobre estereotipos y mitos de género, ver Madriz, 2001; Bosh Fiol, 1999.

⁴⁰ Nos referimos a motivos por los cuáles las víctimas/sobrevivientes no denuncian, formal o informalmente, ante agentes estatales o privados, la violencia que sufren. En el caso que nos ocupa, nos referimos especialmente a la discriminación de género que incide en que determinadas víctimas queden excluidas de los servicios policiales de seguridad. Varias personas entrevistadas se refieren a estos prejuicios como la “mala fama” con que cuenta la policía de la provincia (en especial en ciertos sectores de la población), advirtiendo expresamente que esa fama es un obstáculo para su intervención y valorando a quienes han podido trascenderla: “La gente la quiere, la respeta...ella puede entrar a las villas con uniforme y sin problemas” (en referencia a la Oficial Mónica Gatica, ex titular de la CMYF de San Isidro).

⁴¹ Nos referimos a situaciones en las cuáles, en base a motivos de discriminación de género u otra, las víctimas/sobrevivientes de violencia se acercan a reportarla y su reporte no es registrado por la institución. Ver Allit, 2005. En el caso de las CMYF este subregistro opera de dos formas: hay personas que son directamente rechazadas en su intento de denunciar violencia (tal la práctica policial tradicional), y otras que entran en la zona gris de la “exposición civil” (tal la práctica policial en la mayoría de las CMYF estudiadas), a la que me referiré expresamente más adelante. El subregistro policial de VF y VS es una importante causa de impunidad. Ver Morrison Institute, 2005, “Domestic Violence Revictimization Prevention”, en [http://www.popcenter.org/Library/Goldstein/1997/97-17\(F\).pdf](http://www.popcenter.org/Library/Goldstein/1997/97-17(F).pdf); “Effects of Arrest of Domestic Violence Batterers on Reducing Victims' Revictimization: An Analysis of the National Crime Victimization Survey from 1987 to 2003”, en <http://sswr.confex.com/sswr/2007/techprogram/P5944.HTM>;

⁴² Al respecto, ver “O retrato da família pela lente policial: Uma análise da violência sofrida por mulheres idosas”, en

http://www.fazendogenero7.ufsc.br/artigos/A/Amanda_Marques_Oliveira_39.pdf

⁴³ Ver Wallby y Allen, 2004, “Domestic Violence, Sexual Assault and Stalking, findings from the British Crime Survey”, en <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/hors276.pdf>

ilegales o prohibidas, y otras cuya relevancia y visibilidad estará determinada por los requerimientos y oportunidades, en este caso, de la o el actor policial (Ver cuadro VIII, sección D) ⁴⁴. Es un error no considerar las conductas de VF y VS como conductas de violencia grave, altamente lesivas, ya sea que se cometan dentro o fuera del ámbito familiar. La VF no excluye la VS, que puede darse en el ámbito familiar (mayormente) o entre extraños. En el caso de VF es necesario considerar el ámbito familiar en sentido amplio, incluyendo otras relaciones de convivencia en un entorno de intimidad cotidiana. También debe tenerse en cuenta el carácter cíclico e incremental de la VF.

- Determinadas situaciones o contextos pueden escalar la violencia o la periodicidad de los episodios de agresión, profundizando la victimización recurrente. Por ello es necesario identificar y trabajar sobre factores de riesgo/prevalencia en VF y VS (desempleo, embarazo⁴⁵, abuso de alcohol, antecedentes de violencia, disponibilidad de armas de fuego⁴⁶, patrones estacionales u horarios, edad o capacidades de la víctima, entre otros) y compartir información con múltiples agencias a fin de adecuar las intervenciones.
- En los casos de VF y VS, en especial cuando la víctima/sobreviviente conoce al agresor, ésta suele ser amenazada y permanecer en riesgo (ella, sus pertenencias, sus hijas/os, etc). Es necesario desde el reporte –y aún hasta después de la sentencia si la hay- garantizar a la víctima condiciones de seguridad a través de la CMF y otras agencias policiales.

Estas características diferenciales relevadas constituyen el fundamento para llevar a cabo diferentes prácticas en el ámbito de las CMF. Es por ello recomendable profundizar el conocimiento que se tenga respecto de ellas, mediante investigación cualitativa y cuantitativa, ya que las mismas están basadas en la experiencia cotidiana, y no en la investigación. A través de la investigación se pueden fortalecer las posiciones de las operadoras y desterrar mitos, así como también evaluar los costos y la efectividad de las prácticas, permitiendo implementar un proceso continuo de mejora de la atención y prestación de servicios.

⁴⁴ Se observó que el personal policial maneja en general el discurso jurídico penal, en especial el Código Penal y el de Procedimientos. Sin embargo, se comprueba también que no han recibido la misma capacitación respecto de Derechos Humanos, en especial su influencia en la práctica de la justicia penal. En este sentido, hay un escaso conocimiento, incluso por parte del personal policial abogado del EI, de instrumentos legales sobre derechos de las mujeres, y, en especial, sobre derechos de las víctimas, que forman parte del ordenamiento jurídico nacional (Art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional) (Ver Sección C). Asimismo, esta normativa no es mencionada o citada en los PAV, que tampoco incorpora un lenguaje de derechos para guiar la atención en las CMF. Se hará referencia y recomendaciones específicas sobre este punto cuando se aborde en este trabajo el tema del lenguaje de derechos.

⁴⁵ Ver, OMS, “La violencia doméstica frente al embarazo”, en <http://www.ops-oms.org/Spanish/AD/GE/VAWPregnancysp.pdf>

⁴⁶ Este factor de riesgo ha comenzado a ser analizado en algunos trabajos locales recientemente, como por ejemplo, Kosovsky, 2006.

b. Identificación de los casos: es clave sensibilizar y capacitar a otras agencias.

La identificación temprana⁴⁷ de casos de VF y VS es clave a fin de minimizar los daños para las víctimas/sobrevivientes. Está íntimamente relacionada con la intervención temprana y con el objetivo de incrementar el reporte de episodios de VF y VS. Asimismo, la identificación temprana genera una primera oportunidad para brindar información a víctimas/sobrevivientes sobre derechos y recursos; ofrecer apoyo de corto plazo (legal, emocional, médico, etc); y con ello evitar o reducir la victimización recurrente.

En la provincia de Buenos Aires las CMYF participan con otras agencias en un proceso informal y no estandarizado ni uniforme de detección de VF y VS (ver cuadro I). Respecto de las CMYF la mayor parte de los casos llegan en forma directa o bien a través de la derivación de una Comisaría de Seguridad (Cseg) (ver Cuadro II).

Si bien se detectaron problemas en torno a la identificación de casos de VF y VS, los mismos no suelen tener lugar en las CMYF, sino más bien en otras agencias no especializadas, como hospitales, Cseg, o servicios municipales. Las operadoras entrevistadas coincidieron en que esto produce derivaciones erróneas hacia las CMYF (de casos que no son de su competencia, con consecuencias negativas tanto para la persona derivada como para el trabajo interno de las CMYF), y resaltaron en especial la necesidad de capacitar a personal de las Cseg para la adecuada detección y derivación de los casos (Ver Sección D)⁴⁸.

Asimismo, expresaron que es imperioso aumentar la sensibilización de la comunidad y la capacitación de actores estratégicos en diferentes agencias (como maestros/as, trabajadoras/es sociales, agentes de salud, pastores u agentes religiosos, y agentes de Cseg, patrulla o 911⁴⁹) a fin de mejorar la detección de los casos y reducir la impunidad⁵⁰. Las operadoras/es coinciden (y son en esto respaldadas por la literatura e investigaciones sobre el tema⁵¹) en que persiste una gran cantidad de víctimas de VF y VS que no están recibiendo ayuda de las agencias estatales debido a que los casos no son registrados, o bien porque las víctimas no los reportan, o porque cuando lo hacen son rechazadas o la VF/VS es

⁴⁷ Identificación temprana es el proceso y herramientas a través de las cuáles se procura detectar la VF y VS lo antes posible. En las CMYF estudiadas, gran parte de la identificación temprana se vincula con las actividades de prevención primaria (Ver PAV I y II) en forma de actividades con la comunidad (en escuelas, soc. de fomento, jornadas, etc.). Sin embargo, hay una serie de experiencias exitosas de detección temprana que podrían implementarse en las CMYF a fin de mejorar este proceso: mejorar la información contenida en los registros y su uso, focalizar actividades de prevención en poblaciones de riesgo mejor definidas, entrenar a oficiales de patrulla sobre indicadores de VF y VS para que puedan motivar una intervención adecuada, entre otras.

⁴⁸ Como buena práctica, la CMYF de La Matanza trata de realizar charlas con la comunidad por lo menos una vez por semana.

⁴⁹ Ver “Call management and community policing”, en <http://www.cops.usdoj.gov/Default.asp?Open=True&Item=913>

⁵⁰ Como un ejemplo, ver “Domestic Violence Health Care Provider Training Evaluation Toolkit”, en <http://www.pcadv.org/dvhcptet.html>, y “Domestic Violence Division, Symptoms of Abuse - Threats, Power Misuse, and Control”, en <http://www.police.nashville.org/bureaus/investigative/domestic/symptoms.htm>. También Teubal, 2005; Pauluzzi, 2006; Velázquez, 2005; Hercovich, 1997; Entel, 2002; Aiscar, 2005 y Burín, 2005.

⁵¹ Ver Alvazzi del Fratte, 1998; Daich, 2005; Htun, 2005; OMS, 2005;

invisibilizada por las agencias que intervienen, lo que se condice con las características diferenciales de VF y VS anteriormente enumeradas⁵². En este sentido, la sensibilización contribuiría a mejorar la situación en torno a la invisibilización y el no reporte de VF y VS, mientras que la capacitación (en especial respecto a las nuevas leyes sobre VF y VS y DDHH y las obligaciones que estas implican para las/os agentes) ayudaría a reducir el rechazo de los casos y a mejorar su gestión (Alvazzi del Fratte, 1998).

A estos fines las CMYF han adoptado desde hace varios años la práctica de salir a la comunidad en forma de jornadas⁵³, esto es, eventos abiertos a la comunidad y otras agencias dónde la CMYF y sus operadores/as se presentan y presentan temas. Durante los meses del estudio las CMYF de La Matanza y Ezeiza realizaron jornadas sobre abuso sexual infantil (ASI), y se invitó a participar a otras agencias (hospital, escuela, juzgados) y se presentó al EI y los servicios de la CMYF y su titular. Cada comisaría estaba a cargo de la organización y difusión de las jornadas, y también de conseguir los recursos, para lo cual contaron con el apoyo de la DGCPG en especial a través de las Coordinadora Zonal (CZ). En el mes de Octubre/06 las CMYF de Zona Sur organizaron una jornada sobre la misma temática.

Esta práctica resulta muy positiva para las CMYF permitiéndoles desarrollar vínculos con la comunidad, y ofrece una oportunidad para fortalecer a las CMYF a través de acciones para apoyar la realización de jornadas y extenderlas⁵⁴. Sin embargo, es necesario destacar que la realización de jornadas no es suficiente para cubrir adecuadamente la necesidad de capacitación, sensibilización y evaluación para mejorar la detección temprana de los casos, sino sólo una en un conjunto de actividades necesarias y recomendadas. (ejemplo, folleto *medicos nij 2001*, *resource manual for health care professionals*, *domestic violence multiagency guidance*, *police community partnerships to address DV*)

Tanto las víctimas/sobrevivientes como diferentes operadores/as especializados se quejaron de que en muchos casos la policía no recibe las denuncias por VF y VS, aún en jurisdicciones que cuentan con unidades especializadas. Las y los agentes no tienen hoy capacidad para detectar casos ocultos de VF y VS⁵⁵, y las y los

⁵² El proceso por el cuál ante la incapacidad del agente para detectarla, la VF o VS se diluye detrás de otro encuadre (pobreza, depresión, alcoholismo, ausentismo escolar, molestia vecinal, abandono de hogar, incumplimiento de deberes de asistencia familiar, lesiones leves, etc).

⁵³ La defino cómo práctica porque la posibilidad de realizar jornadas sólo aparece mencionada en el art. 7 de la ley de 1989, <http://www.mseg.gba.gov.ar/dgcp/g/criamujer.htm>. A partir de este artículo algunas comisarías (en especial al de san isidro, citar) comienzan a autogestionar la realización de eventos y la salida a la comunidad, tanto organizando jornadas como participando en otros eventos. Se destaca especialmente en este rol Mónica Gatica, ex titular de la CMYF de San Isidro, citada en numerosos artículos de prensa y estudios sobre la temática, y como impulsora de la creación de CMYF en otras provincias del país (Tucumán, Chubut, entre otras).

⁵⁴ Actualmente para la realización de jornadas las acciones de planificación, gestión de recursos, etc., suelen desarrollarse desde las CMYF, lo que implica destinar grandes recursos de las comisarías a la realización de la actividad, afectando el trabajo de atención en la CMYF. Además de jornadas, hay otras actividades que las CMYF pueden realizar para llamar en la comunidad la atención sobre la violencia contra las mujeres. Ver <http://www.agenciapulsar.org/nota.php?id=9092>

⁵⁵ El método más eficaz para que el personal policial adquiera esta habilidad es entrenamiento para reconocer y reaccionar adecuadamente ante la presencia de indicadores objetivos de VF y VS,

oficiales responsables de patrulla tienen dificultades para reconocer VF y VS aún cuando la llamada que motiva su intervención exponga de manera evidente los elementos que configuran estos casos. El objetivo del fortalecimiento institucional en este sentido debiera ser el desarrollo de entrenamiento específico para identificar casos de VF y VS, aún los ocultos, brindado estratégicamente a oficiales de guardia de las Cseg y de las patrullas. En la actualidad existe abundante información sobre métodos que mejoran la adecuada identificación de los casos y que no requieren que las/os agentes que intervienen sean “expertos/as” en el tratamiento de VF y VS, sino que refuerzan la identificación de riesgos de VS y VF teniendo en cuenta estándares objetivos. Este tipo de entrenamiento, acompañado de una adecuada evaluación periódica sobre su funcionamiento en la práctica cotidiana, es efectivo para disminuir la interposición de los múltiples prejuicios y estereotipos de género que ocuyen a las víctimas la posibilidad de ejercer sus derechos.

brindando información y asesoramiento a las víctimas. A su vez, combinando esta información con sistemas de mapeo de crímenes y riesgos, puede mejorarse enormemente el sistema de información para la prevención temprana de VF y VS.

IV. Clasificación de los casos

Necesidad de un salto cualitativo

La clasificación de los casos⁵⁶, el sistema y las categorías por las que se opte, condiciona las acciones y procesos de intervención. Clasificación e identificación son procesos complementarios y como tales tienen aspectos en común. Una adecuada clasificación del caso perfecciona el objetivo de minimizar los daños para la víctima/sobreviviente, y muchas veces durante la identificación es necesario ya tener claros elementos de clasificación. Para VF y VS, debe considerarse especialmente la influencia de sus características diferenciales.

La clasificación de los casos de VF y VS vincula los reportes con procesos de gestión diferenciados. En el ámbito de las CMyF hay diversas instancias de clasificación: en la guardia, el EPS, el EA y las y los oficiales de servicio. Se detectaron tensiones y problemas relacionados con la clasificación de los casos, tanto por la amplitud, vaguedad y falta de uniformidad de los términos clasificatorios empleados, como porque no están claros los marcos para diferentes actividades que tienen lugar en las CMyF⁵⁷. Paralelamente, también se detectaron buenas prácticas y acuerdos de las y los operadores acerca de cómo sortear algunos de esos obstáculos.

a. Los prejuicios de género y otras discriminaciones

Una cuestión no menor vinculada a la clasificación de los casos de VF y VS es la preocupación constante que debe existir por parte de las y los operadores y las autoridades para detectar y subsanar la aparición y operación de prejuicios y estereotipos de género y conductas discriminatorias de otra índole. Si bien, nuevamente, esto no es privativo de la institución policial o de las CMyF, es particularmente necesario en su caso prestar atención a las manifestaciones de discriminación de género dada la vulnerabilidad de las víctimas y las características de las temáticas que las CMyF atienden.

Una de las consecuencias más visibles, extendidas y a la vez naturalizada de la discriminación de género en las instituciones que intervienen en VF y VS es la minimización de la gravedad (y en algunos casos criminalidad) de las conductas que configuran VF o VS, producto de la aún inconclusa tarea de visibilizar a ambas en el contexto del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia⁵⁸.

⁵⁶ El proceso de clasificación es aquel por el cual las y los agentes filtran el relato de la víctima/sobreviviente utilizando para ello categorías formales e informales. En general, según se clasifique el caso la víctima/sobreviviente recibirá una u otra respuesta, lo que convierte al resultado de la clasificación en una verdadera puerta de acceso (o no) a derechos. En las CMyF los procesos de clasificación suelen ser informales y no estandarizados, ni siquiera dentro de una misma comisaría, a pesar de que pudiera parecer lo contrario, dado su apego a las categorías de las leyes penales.

⁵⁷ Uno de los objetivos de los PAV es mejorar la clasificación de los casos y su uniformidad.

⁵⁸ Con Belem do Para y la CEDAW se instala el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Este tratado internacional que integra nuestro marco legislativo nacional consagra definitivamente la obligación de los estados de garantizar a las mujeres este derecho (Ver Fallo María Da Penha, de la CIDH, en

Esta minimización producto de la discriminación de género produce una valoración distorsionada de la realidad (los golpes, el miedo de las víctimas, su riesgo de vida, etc). En sede policial se subvalora el nivel de la violencia (reduciéndosela a una disputa doméstica, a algo sin demasiada importancia), los derechos de las víctimas (en su mayoría mujeres y niñas, consideradas aún por muchas personas como “ciudadanas de segunda categoría”⁵⁹), la importancia de la intervención policial temprana y adecuada (para prevenir el aumento de los daños, mejorando la calidad de vida de las personas).

Las operadoras/es, así como otras personas entrevistadas, coincidieron en señalar a la cultura policial dominante como masculinista. Por una parte, no se considera en la práctica que la VF contra las mujeres sea un crimen, o por lo menos no uno tan serio como un robo o un secuestro (ver Sección D; McDowell Santos, 2005; Hunt, 1990; Young, 1991)⁶⁰. Por otra, los prejuicios de género alcanzan a las mujeres policía, a quienes se las manda a hacer “tareas de mujer” (secretariales, burocráticas, no intelectuales). En base a esta división sexual del trabajo las mujeres que trabajan en la policía y el personal de las CMyF son muchas veces discriminadas de diversas formas por su condición de mujeres o de operadoras/es en VF y VS, constatándose esto como un obstáculo estructural importante para la implementación de cualquier cambio. Finalmente, también manifestaron que consideran alto el índice de VF y VS en que toman parte como agresores miembros varones de la policía, y que la cultura policial dominante es violenta⁶¹.

En general, las entrevistadas/os consideran que en las CMyF la discriminación (de género) que se ejerce sobre víctimas/sobrevivientes de VF y VS es significativamente menor que en las Cseg u otras agencias policiales. Estos avances están vinculados a la especificidad de las CMyF y al hecho de que están integradas mayormente y dirigidas por oficiales de policía mujeres (ver sección D). De hecho, el nivel de satisfacción de las víctimas con la calidad de la atención es alto (ver sección D). A pesar de esto, se constata aún la existencia de prácticas discriminatorias, tanto a través de procesos y clasificaciones formales como informales, ya que en la operatoria de las CMyF hay un gran margen para procedimientos e intervenciones discrecionales, que no están estandarizados ni han sido evaluados. Estas prácticas discriminatorias pervivientes obstruyen los

<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/capituloiii/fondo/brasil12.051.htm>), promoviendo la valoración adecuada del impacto negativo de la violencia familiar y sexual sobre la vida de las mujeres (en su acceso al trabajo, a otros derechos, a la justicia, su impacto económico, etc).

⁵⁹ Ver Giberti, Eva, 2001, “La Niña”, en

http://www.rimaweb.com.ar/infancia_adolescencia/ninia_egiberti.html

⁶⁰ Los prejuicios de género sobre las víctimas de VF y VS las alcanzan tanto cuando denuncian estos delitos, como cuando son denunciadas. En las entrevistas se manifestó que es común que a las mujeres que matan a sus maridos en episodios de VF “no se les cree”, se les practican numerosas pericias psicológicas, y que además son victimizadas no sólo por la policía sino por “el resto de la gente”. Ver “Gender Issues in Policing, do they matter”, en <http://www.emeraldinsight.com/Insight/ViewContentServlet?Filename=/published/emeraldfulltext/article/pdf/0530200205.pdf>

⁶¹ Ver Página/12, “Fuera de Servicio”, en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-70414-2006-07-24.html> .Para material sobre este tema específico, ver

<http://www.theiacp.org/documents/pdfs/Publications/DomViolenceModelPolicy.pdf> ; y también “The impact of Police Perpetrated Domestic Violence”, en http://www.abuseofpower.info/Article_FBI.htm

derechos de las víctimas, y por ello es necesario profundizar y extender el las buenas prácticas detectadas en las CMyF y la DGCPG.

b. Calificación legal

Si bien la calificación legal es un paso específico, formal, dentro del proceso de atención a la víctima en el cual se aplican las categorías legales (lesiones, violación, VF, etc., ver cuadro VI), y cuyo fin es motivar adecuadamente la intervención fiscal y/o judicial, y guiar las acciones policiales en tanto auxiliares de la justicia⁶², en las CMyF, y en la policía en general, las y los actores hacen uso casi exclusivo de las categorías de la legislación penal (delitos y contravenciones) y lenguaje jurídico para clasificar los casos (ver cuadro VI).⁶³

Tanto la guardia, la intervención del EI, hasta el registro formal del caso que realiza el/la oficial de servicio, son exigidas de considerar las categorías legales en la atención de las víctimas (a fines de registro, disponibilidad de recursos, etc).

El empleo casi exclusivo de categorías del sistema penal obstaculiza la intervención policial efectiva en VS y VF (Goldstein, 2000). Por una parte, al estar las categorías penales centradas en la relación de la policía con los órganos del poder fiscal y judicial, conducen a la policía a pensar erróneamente que si una conducta no puede ser fácilmente clasificada como delito –lo que es frecuente en VF y VS- entonces no requiere de intervención policial. Esto constituye una fuente de tensión permanente entre las CMyF y sus distintos operadores/as, y aún con otras agencias que intervienen en VF y VS (ver Sección B, D)⁶⁴. Por otra, se genera confusión respecto al rol de la policía, implicándose, también de manera equivocada, que en VF y VS este rol se reduce a arrestar a los agresores y reportar los casos a la fiscalía o juzgado, previo cierta valoración de “verdad” sobre el relato de la víctima/sobreviviente (Goldstein, 1985:21,22, Sección D)⁶⁵.

Finalmente, las categorías legales, sobre las cuales luego la policía apoya sus estadísticas, son demasiado abstractas para enfrentar la realidad cotidiana de la

⁶² Por ejemplo, si se trata de un delito, hay que avisar telefónicamente a la o él fiscal, o realizar determinadas medidas para la conservación de pruebas, entre otros procedimientos que no corresponden si el hecho no es delito.

⁶³ Nos referimos aquí a la calificación legal preliminar que hacen las y los oficiales de policía, en especial en sede de comisarías, el proceso por el cuál los relatos de las personas denunciantes son filtrados para detectar la existencia o no de delitos, y para decidir a qué juzgado o fiscalía remitir la denuncia. Esta primer calificación decide qué casos ingresan o no al sistema, y adónde y cómo ingresan (con una persona detenida, para procesos de flagrancia, como delitos graves o leves, etc.). La misma es controlada luego por el órgano fiscal y juez de garantías, y luego en el juicio oral. La calificación del delito es determinante, por ejemplo, de la correspondencia o no de libertad durante el proceso o de procesos alternos.

⁶⁴ Puede ser que un caso de VF o VS no requiera de intervención judicial (cuestión sobre la cuál la policía no está autorizada a decidir), pero sí de intervención policial (para proteger a la víctima).

⁶⁵ Se suele limitar la intervención policial a su accionar como auxiliar de la justicia. En el caso de las CMyF, tal es el peso de los límites de la calificación legal sobre las posibilidades de la actuación policial que para abordar los casos de manera más completa se han desarrollado prácticas en torno a la “contención y escucha”, las cuáles no son consideradas operativas. Ver Sección D. Ver también “Domestic Violence and the criminal justice system”, en http://www.nursingworld.org/ojin/topic17/tpc17_3.htm y Fagan, Jeffrey, 1995, “Criminalización de la Violencia Doméstica: promesas y límites”, en <http://www.ncjrs.gov/txtfiles/crimdom.txt>

intervención policial en VF y VS. Debido a ello surgen formal e informalmente categorías operativas que complementan las legales.⁶⁶ Se recomienda restringir el uso de estas categorías al momento del proceso que corresponde, y que su aplicación se realice por parte de una o un abogado u oficial de servicio a fin de motivar la intervención fiscal o judicial en cumplimiento de los requisitos del CP, CPP o la ley 12.569 y su reglamento.

c. Categorías operativas

Los PAV recogen y proponen dos categorías operativas generales –VF y VS (más genéricamente aún llamada “Abuso”)- que complementan las categorías legales (Ver cuadro VI), incorporando otras dimensiones (vínculo entre agresor y víctima, tipo de agresión) (ver PAV, Goldstein, 1985:21, Sección D, ver cuadro VII). De este modo se logra incluir a casos que quedan fuera de la calificación legal, en especial la penal, que por sus características intrínsecas es más restrictiva⁶⁷.

Según los PAV, el reporte de la persona que se acerca a la CMYF es clasificado por la guardia como VF o VS, clasificación que se comunica al EI y a la o él oficial de servicio para sus respectivas intervenciones, que incluyen, aunque no exclusivamente, la adecuada clasificación legal⁶⁸.

La efectividad de la clasificación operativa de VS y VF también es puesta en duda desde la práctica, y las y los operadores coinciden en que los términos de VF y VS son muy amplios: pueden abarcar una o varias conductas, repetidas o no, constantes o no, desde “una mirada” hasta “la muerte” (Sección D, Sherman,

⁶⁶ Debido a las características de la VF y VS como violencia de género y a las de la institución policial, es necesario siempre monitorear que en los espacios de informalidad y discreción no se ejerza discriminación. No se trata de eliminar la discreción, sino de que ella sea ejercida libre de patrones y estereotipos de género que condicionen la efectividad de la intervención en cada caso. A estos efectos son muy útiles los cuestionarios y encuestas de satisfacción que se apliquen de modo permanente a las usuarias y usuarios de las CMYF, que permitan a estas personas acercar sin restricciones –de manera anónima, antes o después de haber recibido el servicio- sus opiniones a las autoridades de las CMYF y la DGCPG.

⁶⁷ Rigen sobre ellas las prohibiciones de analogía y otras por las cuáles extender las conductas de los tipos penales a otras situaciones.

⁶⁸ Se ha detectado en algunos casos cierta confusión en las y los operadores de las CMYF respecto de cómo combinar las categorías legales y las generales de VF y VS. Si bien VS es claramente correspondido con los delitos de violación y abuso, y con el correspondiente procedimiento de toma de denuncia, no sucede lo mismo con los casos de VF (que, como vimos, pueden o no configurar delitos en el sentido de la ley penal). Cuando una mujer se acerca a la CMYF para reportar VF, en la mayoría de los casos no se toma la correspondiente denuncia que ordena la ley 12.569. Si bien esta denuncia no es una denuncia penal, ya que debe ser remitida a los juzgados o tribunales de familia, la ley obliga a que se reciba una denuncia en sede policial. Como la ley 12.69 es una ley que motiva un procedimiento civil, en contraposición a un procedimiento penal motivado por la denuncia de delitos, la VF se recibe en forma de exposición civil, procedimiento informal no contemplado en la ley de VF –sobre todo en caso de lesiones leves o violencia psicológica o si es el primer reporte-. Las y los oficiales describen el proceso de toma de decisiones sobre el relato de la víctima diciendo que en primer lugar confirman o no la existencia de delitos. Si hay un delito, se recibe la denuncia, y se remite al fiscal, y cuando es VF también al juez o tribunal civil. Si se trata de un caso de VF que no configura delito de acción pública (lesiones leves), el reporte se recibe como exposición civil. La regla consagrada en los PAV es que denuncia por VF y exposición civil no son categorías excluyentes, por lo que en la práctica se complementa con estos criterios informales de operación que le dan una lógica. Ver sección D y Anexo.

1996); esta multidimensionalidad requiere diferentes intervenciones de las y los operadores, las cuales es imposible inferir con clasificaciones tan generales.

Asimismo, surge que las categorías de violencia “sexual”, “familiar” o “contra las mujeres” no dan cuenta o definen adecuadamente el ámbito de intervención de las CMYF, ya que a éstas se acercan también varones, o víctimas de violencia sexual cometida fuera del ámbito familiar. Es por ello necesario encontrar categorías que incluyan estas dimensiones relevantes para una clasificación operativa eficaz.

Finalmente, otra dificultad no menor respecto del uso de las categorías tanto operativas como legales es que las personas que se acercan a las CMYF en general no reportan VF o VS, sino otras conductas (gritos, carácter controlador, abuso sexual, cachetadas, etc), que pueden –o no- configurar VF o VS, o bien caber –o no- dentro de categorías legales (Ver Cuadro VI). Como las categorías penales usualmente utilizadas y las operativas de VF y VS no son excluyentes (esto es, una misma conducta cae dentro de varias categorías)⁶⁹, y como todas las categorías son utilizadas para calificar los casos en las diferentes etapas de un proceso de atención (formalmente) unificado y con operadores/as de diferente formación y entrenamiento; las confusiones, roces y arbitrariedades que se producen son importantes, y arriesgan el buen funcionamiento de las CMYF.

Dada esta circunstancia es necesario avanzar y profundizar, subdividir y estandarizar categorías empíricas y dimensiones más pequeñas y operacionalmente relevantes, que permitan una intervención policial más específica y consistente (Goldstein, 1985:21).

d. Subcategorías operativas utilizadas en las CMYF

En la práctica de las CMYF se constata la utilización de subcategorías operativas, las cuales articulan diferentes dimensiones de VF y VS que se consideran relevantes para definir la intervención policial ante cada situación⁷⁰. Aunque esta utilización de subcategorías operativas es aún precaria, y de ningún modo estándar o uniforme, se presentan en esta sección las buenas prácticas encontradas y las reflexiones de las y los operadores para mejorar su práctica actual. Estas subcategorías conllevan acciones específicas que son combinadas para intervenir en cada caso (por ejemplo, no aplica el mismo proceso si un caso de VF o VS se presenta a la madrugada que en horas hábiles, o si se trata de VS cometida en el ámbito familiar o por extraños, por un individuo o por un grupo. Del mismo modo, se distingue cuando el agresor es un policía, cuando convive o no con la víctima, cuando las víctimas son ancianas o niñas, entre otras).

⁶⁹ Se considera que una categoría es excluyente cuando la constatación de su existencia motiva un proceso de intervención distinto al que se seguiría de no comprobarse su existencia. La edad de la víctima o el agresor suelen ser categorías excluyentes, así como su sexo. La aplicación de categorías excluyentes de ningún modo puede resultar en una discriminación negativa para la persona, que le impida ejercer sus derechos. Así, que la víctima de VF sea menor de edad no puede implicar un proceso diferenciado que niegue su derecho a reportar la violencia ante las autoridades.

⁷⁰ Ver características diferenciales.

- Nivel de Urgencia: trata de establecer si se trata o no de un caso que requiere algún tipo de intervención urgente. Se valora si se trata de un episodio reciente, inminente, la gravedad del daño o herida, el tipo de agresión y el estado de la víctima. Luego, se emplean las subcategorías operativas de VS reciente, urgencia de seguridad en VF, otra urgencia, o desborde emocional de la víctima (ver cuadro VIII). Cada una de esas categorías desencadena una serie de acciones diferentes⁷¹. También se tienen en cuenta factores comunes de la intervención en urgencias para minimizar los riesgos/daños: si el agresor está o no presente cuando la policía responde a la urgencia, si tiene o no acceso a armas (por su profesión, etc.).
- Contexto del reporte: el contexto en el cuál se realice el reporte afecta la disponibilidad de recursos y los procesos de intervención policial y de otras agencias. Si se reporta un hecho en horas hábiles hay mayor disponibilidad de recursos inmediatos, lo que no sucede durante la noche y fines de semana.⁷² Si el hecho ha sido ya reportado en una ONG o no es la primera vez que se reporta un hecho de VF o VS, la actitud y conocimientos de la víctima serán diferentes, entre otras dimensiones que afectan el contexto. Si la víctima ya ha sido atendida en urgencia por otro agente o institución de seguridad, el proceso de atención en la CMYF será diferente.

⁷¹ La diferenciación en casos urgentes o no urgentes está presente en todas las CMYF del estudio. Sin embargo, las acciones y procesos de intervención no son en todos los casos los mismos. Algunos están incluidos en los PAV (Citar, desborde emocional, vaso de agua, contención y escucha) y su aplicación es adecuada. Otros son informales, o complementan los procesos formales. Se abundará más en la sección referida a procesos.

⁷² Si bien en determinados casos esto no es un obstáculo, es necesario considerar que otros (por ejemplo los de VS recientes), requieren que la víctima sea atendida en forma urgente (por ejemplo, para minimizar los riesgos a su salud -kit de emergencia- y recolectar pruebas -forense) SOBRE VIH/SIDA y violencia de género, ver OMS: “VIH y Violencia de Género”, en http://www.ops-oms.org/Spanish/AD/GE/Viol-VIH_FS0705.pdf. Es necesario entonces que las y los oficiales puedan identificar las urgencias y garantizar que disponen de las herramientas necesarias para la intervención de urgencia, para lo cual si es necesario deben adaptarse la asignación de recursos de la policía y las CMYF en particular. Por ejemplo, concentrando el cumplimiento de horas cores en las horas o días cuando mayor actividad de la CMYF hay, permitiendo a las Titulares una organización flexible del personal de acuerdo a patrones de estacionalidad, asignar más dinero para transporte durante la noche, entre otras. Ejemplos de buenas prácticas: el hospital municipal de La Matanza no provee el kit de emergencia para violación, e incluso han “rebotado” víctimas aún cuando las han acompañado de la CMYF. Por ello en la actualidad la CMYF traslada a las víctimas de VS reciente al hospital Muñiz, de la Ciudad Autónoma de Bs. As. Si bien es una jurisdicción diferente, allí reciben a las víctimas sin restricciones y les proveen la medicación. La titular de la CMYF considera el traslado de las víctimas de VS al hospital Muñiz dentro de su asignación presupuestaria para combustible y transporte. En la CMYF de San Martín cuentan con un hospital municipal a media cuadra, con el que han establecido buena relación y estándares comunes para realizar los informes de “precario médico”. Esto les permite mejorar la constatación de lesiones y otras agresiones en los casos de VF, y superar la dificultad que implica que el médico forense se encuentre lejos.

- Vínculo entre el agresor y la víctima: esta dimensión redefine las categorías operativas de VF y VS contenidas en los PAV. En la práctica de las CMyF el vínculo entre el/los agresor/es y la/s víctima/s condiciona fuertemente los procesos de intervención policial (incluso los urgentes), y constituye el primer paso para la identificación del/los agresor/es⁷³: si el/los agresor/es son personas extrañas, los recursos que se movilizan son distintos a cuando el/los agresor/es son personas que forman parte del ámbito de relaciones íntimas (familiares, de pareja) de la/s víctima/s⁷⁴. Por ello, las categorías operativas generales debieran redefinirse en los PAV como VF y VS no familiar, logrando disipar la zona gris problemática que la definición formal actual produce respecto de la VS familiar, bastamente invisibilizada por las categorías actuales⁷⁵.

⁷³ Tanto la intervención del EI como del personal policial, e incluso condiciona y guía la investigación y la presentación de los casos ante las instancias judiciales. La VF (incluyendo la VS dentro del ámbito familiar) tiene características propias que la distinguen de la violencia cometida entre extraños (y dentro de ésta, la VS entre extraños tiene características también propias). Estas características propias o distintivas se conocen a través de investigación aplicada en base a información confiable, y son utilizadas para evaluar riesgos, generar indicadores, mejorar la gestión, etc. Ver, por ejemplo, “Violencia y Perspectiva de género”, en <http://misitio.fibertel.com.ar/proege/Content11510.shtml> ;

⁷⁴ Lamentablemente, en nuestra realidad cotidiana se comprueba en muchos casos que esta diferente movilización de recursos implica muchas veces la denegación de seguridad y justicia a víctimas de VF. Esta realidad es alimentada por los estereotipos de género y las relaciones familiares en un modelo patriarcal, en el cual se considera legítimo el ejercicio de la violencia dentro de la familia hacia la esposa y las hijas e hijos. Este modelo de relaciones familiares ha sido ilegalizado por la normativa sobre derechos humanos, en especial derechos de las mujeres, niñas y niños. Por ello debe monitorearse especialmente la asignación de recursos y modelos de gestión, constatando que no profundicen la discriminación de género y la violación de derechos, a fin de revertir la práctica que subvalora la VF. Sobre atención especializada de niñas y niños víctimas de VF y VS, ver “Domestic Violence and Children, good practice guidelines”, en <http://www.crimereduction.gov.uk/dv/dv08e.htm>

⁷⁵ Como se ha reiterado en varias ocasiones a lo largo del presente texto, para ser operativas las categorías deben ser mutuamente excluyentes. Las categorías generales de VF y VS como están definidas en los PAV no cumplen con este requisito, por lo que es necesario redefinirlas en base a elementos útiles para la operatividad policial y, en especial, de las CMyF. En base a la práctica observada en las CMyF se propone la recategorización de los casos en VF y VS no familiar. Esta recategorización mutuamente excluyente permite agrupar los casos teniendo en cuenta primordialmente el vínculo entre el/los agresor/es y la/s víctima/s, que es lo que más fuertemente condiciona los procesos de intervención policial de las CMyF. La superposición problemática está constituida por aquellas conductas de violencia sexual que tienen lugar en el ámbito de la familia o relaciones íntimas. No sólo representan éstas alrededor del 90 % de los casos de violencia sexual, sino que también se trata de casos donde las víctimas requieren de medidas especiales de protección y tratamiento, y además son casos que rara vez son bien investigados por la justicia (ver AMJA, <http://www.amja.org.ar/Actividades%20realizadas/investigviol.htm>), por lo que pesa sobre ellos un gran manto de impunidad y consiguientemente de subreporte y subregistro (propiciado en parte por estereotipos de género, que funcionan minimizando la lesividad de la VS ocurrida en el ámbito familiar o de pareja). Las categorías legales no son de gran ayuda, ya que tampoco son excluyentes: la violencia sexual en la familia debe, según el caso, clasificarse como delito (de violación o abuso) y ser comunicada a la fiscalía, pero también debe darse aviso al juzgado o tribunal de menores si hay personas menores de edad involucradas, y, por último, debe girarse al juzgado o tribunal de familia la correspondiente denuncia por violencia familiar, que incluirá otras conductas violentas además de la VS relevante en lo penal. Por supuesto, luego se requiere analizar otras dimensiones que precisen la información sobre el caso, en especial en cada caso de VF descartar la existencia de VS, a fin de generar la respuesta más adecuada.

- Contexto del episodio: género y edad del agresor y la víctima: el género del/los agresor/es y la/s víctima/s es determinante por varias razones. Una de las principales características diferenciales de VF y VS es su condición de violencia de género (una de cuyas consecuencias es que las víctimas son en su mayor parte mujeres y los agresores, varones). Por ello, hay que monitorear permanentemente que las prácticas y procesos institucionales no refuercen estos estereotipos y profundicen la discriminación. El género es determinante de otras cuestiones relevantes para la intervención policial, en especial porque afecta el acceso a derechos de las víctimas de discriminación de género (en este caso, mujeres, ancianas, niñas) en diversos ámbitos: recursos económicos, trabajo, familia, vivienda, etc. Adicionalmente, la edad de la/s víctimas y agresor/es condiciona la intervención policial, ya que en algunos casos se requiere de protección o tratamientos especializados, y en otros además si agresor o víctima son personas menores, hay que dar intervención a la justicia de menores⁷⁶.

- Contexto del episodio: ocurrencia (victimización recurrente, repetición de incidentes, patrones): La VF y VS suelen ser recurrentes, esto quiere decir que es frecuente que una misma persona sea víctima de múltiples episodios (victimización recurrente) o que se repitan episodios ejercidos por la misma persona agresora (repetición de incidentes). A esto le llamamos “violencia recurrente”. La recurrencia de la violencia en VF y VS es relevante de diferentes maneras⁷⁷. En primer lugar, implica que ante un caso de VF o VS debe siempre indagarse si la víctima reporta un sólo hecho o múltiples episodios de violencia en períodos de tiempo pasados prolongados. En el caso de VF, se trata de violencia cíclica y creciente, e incluso se han establecido pautas de intervención considerando las particularidades de cada uno de estos períodos cíclicos. Esto es un indicador sobre la posibilidad de que los episodios violentos se repitan (alto para estos casos), y aquí también hay consideraciones e intervenciones particulares para disminuir la frecuencia y la violencia de los episodios. En los casos de VS no familiar, es probable que la víctima reporte conductas de acoso, que suelen ser el preludio de ataques sexuales más violentos. Asimismo, diversas víctimas suelen reportar ataques que suceden en un mismo lugar, a una misma hora, lo que indica un patrón de conducta y la posible identificación del agresor/es.⁷⁸ Por último, se han

⁷⁶ Existe en algunas jurisdicciones de la provincia una disputa entre las y los jueces de familia y menores y las y los operadores policiales sobre la adecuada remisión de casos de niñas y niños víctimas de VF o VS. Sobre atención en VF a niñas/os, ver “CDCP Domestic Violence Intervention Project”, en <http://www.nccev.org/initiatives/dvi.html>

⁷⁷ Ver “Reducing Repeat victimization of Domestic Violence, en <http://www.aic.gov.au/conferences/criminality/riches.pdf> ; “Reducing Repeat Victimization Among High-Risk Victims of Domestic Violence”, en <http://vaw.sagepub.com/cgi/reprint/12/8/761.pdf> ; “Analyzing Repeat Victimization”, en <http://www.cops.usdoj.gov/mime/open.pdf?Item=1565> ; “Research and Reports: Tackling domestic violence”, en <http://prb.sagepub.com/cgi/reprint/52/4/442.pdf> ;

⁷⁸ Es frecuente que se trate de lugares que son muy vulnerables o de agresores cuya conducta es reiterada, por lo que suelen implementarse acciones para desmotivar a los agresores y controlar que no se incumplan penas y medidas cautelares.

detectado también algunas intuiciones acerca de la estacionalidad de ciertas conductas de VF y VS, como que la VS aumentaría los fines de semana desde los viernes a la noche, que el Abuso Sexual Infantil (ASI) aumenta en vacaciones de invierno, que los reportes de VF aumentan durante las horas laborables los días hábiles. Es altamente recomendable profundizar sobre estas intuiciones con investigación aplicada⁷⁹. Debido a estas características la información sobre los casos se va acumulando, y es fácil utilizarla en las diferentes intervenciones haciendo un seguimiento del caso y generando bases de datos ágiles con información relevante⁸⁰.

- Contexto del episodio: fecha, hora, lugar, testigos, otras características: existen otras dimensiones relevantes sobre las cuáles se generan subcategorías operativas.

Gran parte del debate acerca de la adecuada intervención policial sobre VF y VS no considera relevantes muchas de las dimensiones mencionadas, por lo que las respuestas de políticas públicas no suelen ser lo suficientemente profundas. En base a las dimensiones enumeradas (y probablemente a otras que han quedado fuera por las limitaciones del estudio), puede mejorarse el marco para la toma de decisiones cotidianas por parte de las personas que trabajan en las CMYF. La existencia de un marco claro de clasificación de los casos orientado por los objetivos generales en VF y VS/derechos de las víctimas/sobrevivientes, vuelve más eficiente el registro de los casos, la posibilidad de compartir información y recursos con otras agencias⁸¹, y con ellos evitar y/o reducir la victimización recurrente, responder adecuadamente a las emergencias, brindar las medidas de protección y llevar a los agresores ante la justicia.

Como síntesis general, puede decirse que es necesario mejorar sensiblemente la clasificación de los casos de VF y VS, ya que la empleada actualmente no termina de resolver conflictos operativos importantes como la discrecionalidad y la discriminación, si bien ciertamente constituye un avance. Específicamente, se requiere subdividir las categorías operativas generales de VF y VS en dimensiones

⁷⁹ Ver, por ejemplo, “Reducing Domestic Violence, What works?”, en <http://www.crimereduction.gov.uk/domesticviolence/domesticviolence8.htm>; “Preventing Domestic Violence to Women”, en <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/fcpu48.pdf>, “Living without fear”, en http://www.womenandequalityunit.gov.uk/archive/living_without_fear/index.htm

⁸⁰ La administración o prestación del servicio de seguridad pública implica la disponibilidad del servicio para todas las personas que lo requieran de manera permanente, por lo que en la actualidad se trabaja mediante la asignación de recursos de seguridad en base a la demanda. Esta demanda se establece mediante el análisis político criminal y la investigación aplicada (mapas criminales, identificar zonas calientes, poblaciones en riesgo, etc.), para lo cual la repetición en la ocurrencia de los hechos es un patrón fundamental a considerar, dado que la investigación aplicada sobre victimización muestra que la gran mayoría de los delitos y problemas de seguridad son sufridos por las mismas personas (ver “Reducing Repeat Sexual Assault”, en http://www.vera.org/project/project1_23.asp?section_id=1&project_id=54&sub_section_id=35). Lamentablemente, y a pesar de que las soluciones técnicas son muy simples y está comprobada su efectividad, operan sobre las CMYF factores estructurales que impiden en la actualidad maximizar la utilización de la información sobre la ocurrencia de VF y VS. Ver también “Safety and justice: sharing personal information in the context of domestic violence – an overview”, en <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/dpr30.pdf>

⁸¹ Al respecto, ver “Guidance for Agencies, collecting and managing data”, en http://www.crimereduction.gov.uk/dv/dv08_.pdf

que ayuden a evaluar el riesgo/daño, la intervención correspondiente, y la calificación legal, restringiendo el uso de ésta al paso de registro legal del caso (realizado por las y los oficiales de servicio). La clarificación de los procesos, el empleo de categorías apropiadas que sustenten la toma de decisiones de las y los operadores, junto con capacitación y evaluación periódica basada en estándares objetivos, son las herramientas fundamentales que en conjunto deben utilizarse para desincentivar el ejercicio de discriminaciones en las CMyF, sustento de una intervención eficaz⁸².

⁸² Ver, por ejemplo, “Impact Evaluation of the Nez Perce Domestic Violence Unit”, en <http://www.isp.state.id.us/pgr/Research/documents/NezPerce7.pdf>, y Morrison Institute, 2005.

V. Cuestiones Generales sobre Gestión y Organización

Avances, obstáculos, oportunidades

Una adecuada gestión en VF y VS requiere que se comprueben en la práctica y la estructura organizacional los siguientes ejes:

- el empleo de definiciones estandarizadas de violencia familiar y violencia sexual no familiar y de victimización recurrente entre la/s policía/s y otras agencias que intervienen en VF y VS (servicios de salud, ONGs, escuelas, etc.)⁸³;
- generar intervenciones consistentes⁸⁴;
- que la organización y gestión estén basadas en un liderazgo unívoco (evitando solapar jerarquías o múltiples dependencias jerárquicas), y en una sólida rendición de cuentas y un soporte administrativo eficiente y de calidad⁸⁵;
- la capacitación a todo el personal policial sobre derechos de las mujeres y su sensibilización acerca de VF y VS y la política general al respecto, y la capacitación y entrenamiento de personal clave (patrullas, CMYF, etc.) a fin de que esté especializado en la materia⁸⁶.
- monitorear permanentemente el desempeño de las y los oficiales, otro personal no policial, unidades y divisiones policiales, en especial la respuesta a las urgencias y el uso de los recursos.

⁸³ Vinculada con evitar/reducir la victimización recurrente, mejorar el registro de los casos, compartir información con otras agencias, ver objetivos de la intervención policial en VF y VS descritos en II. Contar con definiciones interagenciales comunes acerca de victimización recurrente en VF y VS permite mejorar la eficacia de la intervención en red y de cada agencia (por ejemplo, cada agencia puede brindar a las víctimas “alarmas de pánico” cuando detecten que se trata de casos de victimización recurrente, a fin de generar intervención policial de urgencia, si se acuerdan estos criterios comunes). Un ejemplo de instrumento sobre cómo se puede mejorar la atención multiagencial en los casos de VF y VS puede encontrarse en http://www.met.police.uk/dv/files/dom_violence.pdf, sobre Inglaterra en <http://www.crimereduction.gov.uk/dv/dv01.htm>, otro sobre Estados Unidos, en <http://aspe.hhs.gov/hsp/cyp/domvilnz.htm>. Otro documento, de España, puede encontrarse en http://www.eurowrc.org/06.contributions/girona/violencia/protocol_es.pdf;

⁸⁴ Incrementar el reporte de episodios de VF y VS, llevar a los agresores ante la justicia/investigación efectiva de casos de VF y VS (recolección de prueba, entrevistas a testigos/sospechosos, etc.), responder a las emergencias por VF y VS (sistemas de alarma y respuesta inmediata), minimizar la violencia y los daños, llevar a cabo intervenciones tempranas y adecuadas, ver objetivos de la intervención policial en VF y VS descritos en II.

⁸⁵ Mejorar los servicios para las víctimas/sobrevivientes, ver objetivos de la intervención policial en VF y VS descritos en II. Esto incluye en la actualidad generar mecanismos de participación ciudadana, evaluación periódica, y acceso irrestricto y simple a la información, además de la adopción de otros criterios de transparencia y rendición de cuentas. Ver Basterra, 2006; CIM, 2002; CEPAL, 1999, 1991; Arteaga, 2003, entre otros).

⁸⁶ Brindar seguridad y protección a las víctimas/sobrevivientes (protección de la víctima/desmotivar al agresor: cautelares, arresto, alimentos, vivienda, etc.); brindar información a víctimas/sobrevivientes sobre derechos y recursos, ofrecer apoyo de corto plazo (legal, emocional, médico, etc), ver objetivos de la intervención policial en VF y VS descritos en II.

En las CMYF se detectaron varios problemas en la gestión de los casos, dentro de un marco de oportunidades para generar cambios positivos.

a. Reglas confusas para el nuevo funcionamiento

En las CMYF hay tres ordenamientos normativos que guían la mayor parte de la práctica, estableciendo procesos, responsabilidades y acciones: el ordenamiento policial, los PAV, y el Ordenamiento Procesal Penal.

El ordenamiento policial⁸⁷ está configurado principalmente por la jerarquía y rangos policiales y las categorías de funcionamiento creadas por él (categorías de comisaría, funciones operativas y no operativas, oficina judicial, gabinete criminológico, etc.), sobre las cuáles se asignan funciones y áreas. Las y los operadores manifiestan que en la práctica se alienta que “todos hagan de todo”, rotando funciones en la medida de lo permitido por el ordenamiento legal policial, como una forma de capacitar y mantener la salud laboral del personal⁸⁸.

El ordenamiento procesal penal está constituido principalmente por el Código Procesal Penal⁸⁹, que define genéricamente a la policía como auxiliar de la justicia. Esto genera obligaciones de la policía respecto de las y los funcionarios del poder judicial y Ministerio Público, y una serie de nuevas reglas que la autoridad judicial de cada juzgado o fiscalía puede disponer para la intervención en los casos (horarios, métodos de reporte, forma de dirigirse, etc).

Los PAV crean nuevos actores (el EI, la DGCPG, las CZ), nuevas áreas (contención y escucha, derivación al EI, grupo), nuevos principios de intervención “transversales” (gentileza, vaso de agua, etc, Ver PAV I y II), y unifican la intervención de las CMYF en un único y amplio “procedimiento de Atención a la Víctima (ver PAV I)”. Estas nuevas y las viejas áreas, actores y principios se superponen dentro del proceso único, interviniendo en ellos las mismas personas, a veces con responsabilidades diferenciales y otras no. Al contarse con un marco confuso, que no delimita claramente las responsabilidades, funciones y atribuciones de las y los operadores para cada área de responsabilidad sin superposiciones, se generan situaciones que agravan las tensiones derivadas de la inclusión de nuevos actores en la gestión de seguridad (DGCPG, EI, nuevo personal, CZ). El “todos hacen todo” se distorsiona, afectando en especial las especificidades profesionales y confundiendo objetivos finales con instrumentales. Esto perjudica finalmente a las víctimas, pero también tiene su impacto en el personal de las CMYF, agregando tensiones.

En este sentido, los PAV son un avance, ya que introducen normativa específica para las CMYF y la atención en VF y VS (cosa con la que antes no se contaba)⁹⁰, y

⁸⁷ DECRETO-LEY 9.550/1980, Ley 13.482, Resol. 37136/78. También la ley de 1989. La ley 13.482 de 2006 no tiene normativa específica para las CMYF. No está claro si la nueva ley deroga la Resol. 37136/78 y la ley de 1989. Esto hace que en la práctica confluyan diferentes regímenes normativos, probablemente parcialmente o totalmente derogados entre sí.

⁸⁸ Ver Art. 2.12 de la Resol. 37136/78.

⁸⁹ En particular, Art. 294 y ss.

⁹⁰ Salvo en la de San Isidro, citar informe. Este marco normativo específico que integran los PAV constituye la base para la estructura de oportunidades, entendida como el marco institucional que determina de hecho que las personas tengan o no acceso a sus derechos (empoderamiento).

común para operadores policiales y no policiales. Pero es necesario revisarlos e introducir en ellos modificaciones en pos de aclarar procesos de intervención diferenciados, acciones que corresponden, responsabilidades y reglas para el trabajo en conjunto⁹¹.

b. Muchas autoridades, poca autoridad

Por otra parte, la autoridad de aplicación de los PAV es la DGCPG, del ordenamiento policial, la superioridad jerárquica y organizacional, y del ordenamiento procesal penal las y los funcionarios del poder judicial y Ministerio Público. Mientras que la primera depende directamente del MSeg, la segunda y la tercera incluyen a una diversidad de actores: Jefatura departamental, distrital, fiscales, jueces, etc.)⁹². Así, confluyen autoridades que suman potestades disciplinarias (Jerarquía policial, jerarquía judicial/fiscal), de asignación de recursos (DGCPG, Jerarquía policial, jerarquía judicial/fiscal), de registros y obligaciones de información (DGCPG, Jerarquía policial, jerarquía judicial/fiscal), y de disponibilidad operativa de recursos (DGCPG, Jerarquía policial, jerarquía judicial/fiscal). Lamentablemente, el grado de coordinación entre estas autoridades es aún muy bajo, y es difícil encontrar acuerdos que unifiquen las directrices para las prácticas y el ejercicio de la autoridad. En especial las jerarquías policial y judicial ejercen su autoridad de acuerdo a criterios particularistas, habiéndose detectado malas prácticas⁹³.

La DGCPG es la autoridad más nueva, se encuentra aún en proceso de consolidación, y su autoridad se restringe a cuestiones por fuera de la jerarquía policial (lo que principalmente implica que no tiene autoridad operativa sobre las y los operadores policiales y recursos materiales de las CMyF). Sin embargo, en Junio de 2005 la DGCPG motivó una disposición ministerial que ordena a los jefes departamentales no afectar personal de las CMyF para “ninguna otra tarea que no resulte la específica o propia de estas dependencias.”⁹⁴. Esta acción favorece la autonomía operativa de las CMyF y ha sido recibido positivamente por las y los diversos actores, por lo que nuevas acciones en esta dirección son recomendables. Es deseable que las CMyF adquieran mayor autonomía/autoridad operativa, a fin de poder disponer de recursos propios y de los cuerpos operativos específicos (patrulla, investigaciones, 911) para intervenir en casos de VF y VS, y que se estructure la organización funcional de tal modo que no se solapen dependencias jerárquicas y las obligaciones que las mismas conllevan (control, disciplina, información, etc.).

⁹¹ En la actualidad se han desarrollado muchos modelos de protocolos de atención policial, en base a estudios y acciones que identifican cuáles de las acciones policiales posibles funcionan mejor en los casos de VF y VS. Al respecto, ver, por ejemplo, Protocolos de Atención de España, <http://www.ub.es/geav/imatges/Protocolo%20de%20protecci%F3n%20a%20Victimas.pdf> ...

⁹² La ley 13.482 ubica a las CMyF dentro de la estructura de la Policía de Seguridad de Distrito o Comunal, ver art. 21 y ss. y 39 y ss. Esto implica que tienen superioridad jerárquica el jefe distrital, el jefe departamental, y las entidades de coordinación y superintendencia.

⁹³ Visitas sorpresa para controlar si está en regla el uso del uniforme; remitir a las CMyF casos que no son de su competencia; que funcionarios judiciales exigen a las CMyF prácticas ilegales como no reportar los casos de VF que suceden fuera del horario hábil; disponer del personal de las CMyF para otras actividades; no brindar la asistencia operativa necesaria.

⁹⁴ Volante D.G.C.O. (Dirección general de Coordinación de Operaciones) nro. 100/5, del 2 de Junio de 2005.

Otro paso importante es el que la DGCPG ha dado para avanzar respecto de la capacitación del personal de las CMYF en VS y VF, aunque aún no han sido evaluados los resultados de esa capacitación y tampoco se trata aún de una actividad sistemática⁹⁵. Respecto del monitoreo sobre el desempeño de la atención en VF y VS, no existen estudios o sistemas implementados con este objetivo. Algunos resultados de la presente investigación, sin embargo, pueden ser utilizados para el desarrollo de indicadores de evaluación de desempeño y de satisfacción de las y los usuarios de las CMYF⁹⁶.

c. Tipos de gestión de la actuación policial

En las CMYF la gestión está dividida en tres categorías: “gestión operativa”, “gestión no operativa”, y “gestión de detenidas/os”. La “gestión de detenidas/os”, que se realiza aún en algunas CMYF (ver sección D), es descrita como una gestión burocrática “especial...muy trabajosa” que “distrae la atención de las víctimas porque cuando hay detenidas hay que cuidarlas, cuidar que no se escapen, que no se lastimen...”, y que “no es lo mismo... atender a las víctimas que tener que lidiar con delinquentes...”. La “gestión operativa” se refiere a aquellas actividades que implican un rol activo de la policía, ya sea en la prevención o en la investigación de los delitos, fuera de las oficinas y escritorios y el trabajo burocrático. La “gestión no operativa” es aquella vinculada al trabajo burocrático (de trámites legales y otros), o administrativo (recibir llamadas, derivar), pero también implica la realización de tareas de gestión de la información, registro, e investigación sobre todo preventiva (que no son habituales en las CMYF). En general, las actividades operativas se reservan para las brigadas, patrullas y las Cseg (todos lugares ocupados preferentemente por oficiales varones, donde aún las escasas oficiales femeninas suelen ser destinadas a tareas administrativas)⁹⁷, mientras que en las CMYF en general las tareas son, desde esta perspectiva, “no operativas”. En el trabajo policial tradicionalmente las y los operadores suelen tener preferencia por el desarrollo de lo que consideran “gestión operativa”.

Una buena práctica detectada en las CMYF del estudio es que en las mismas no se llevan a cabo tareas relacionadas con la gestión de detenidas/os, ya que no hay personas privadas de su libertad en las instalaciones de estas comisarías⁹⁸. Las personas entrevistadas manifestaron que esta situación marcaba una diferencia sustancial con otras CMYF donde sí hay alojadas personas detenidas, e incluso

⁹⁵ Durante esta investigación no se contó con información sobre esta capacitación, su formulación, alcances, contenidos, docentes, etc. Simplemente se tuvo noticia por diferentes fuentes de la existencia de actividades de capacitación llevadas a cabo por la DGCPG en VF y VS.

⁹⁶ Ver “Evaluation of a UK police domestic violence unit using victimization as performance indicator”, en <http://www-student.lut.ac.uk/~ssgf/PDFs/DVU%20evaluation%20using%20rv%20.pdf>. También “Domestic Violence, good practice indicators”, en http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/shss/swell/dv_gpi_booklet.pdf

⁹⁷ Los prejuicios de género de la cultura policial masculinista alcanzan a las CMYF. Es tradicional en la policía la división sexual del trabajo en base a estos criterios de “operatividad”. Asimismo, los prejuicios alcanzan a las mujeres policía, a quienes “se las manda a hacer tareas de mujer”.

⁹⁸ Si bien no está dentro de sus funciones específicas, desde hace varios años algunas CMYF alojan personas detenidas en sus instalaciones, Ver Página/12, <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-970-2004-01-18.html>

mencionaron que en algunas CMyF durante algunas épocas el hecho de tener detenidas (incluso en condiciones de hacinamiento) había resultado en que las mismas “debieron dejar de atender a las víctimas de violencia y solamente se dedicaron a cuidar las detenidas”. Por esta misma situación es que nos referiremos sólo a las acciones relacionadas con la gestión operativa y no operativa, específica de las funciones de las CMyF.

En cuanto a la actividad propia de las CMyF, esto es, la intervención en VF y VS, la principal actividad gira en torno del registro de los casos y de brindar cierta contención y escuchar a la víctima (ver Sección B, D). Estos procesos finalizan con la derivación del caso, ya sea a las autoridades judiciales o fiscales competentes o hacia organizaciones e instituciones que brinden servicios, en especial de tratamiento, para las víctimas. En las CMyF donde funcionan, también es frecuente una derivación hacia el grupo de autoayuda o ayuda mutua que funciona en la comisaría. Se realizan también algunas tareas operativas como el transporte de las víctimas, y en ocasiones se coordina o solicitan medidas operativas a otras dependencias (atención de una emergencia, apoyo para una intervención fuera de la comisaría). Durante la intervención policial ante un caso de VF y VS, se combinan tanto tareas operativas como no operativas, en las diferentes instancias.

d. Áreas de gestión internas de las CMyF.

Si bien en las CMyF coexisten diversas áreas de gestión, aquí sólo se mencionan las relevantes para la atención en VF y VS. La recientemente aprobada Ley 13.482, instala a las CMyF dentro de la policía de seguridad de distrito o comunal (art. 21)⁹⁹. Esta misma ley dispone que la actividad en las comisarías se divide en

⁹⁹ El 28/06/2006 se sancionó en la provincia la Ley de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. Esta ley, que reúne en un sólo instrumento lo que antes constituía diferentes reglamentaciones y las coordina entre sí, es constituyente de la policía de buenos aires, dado que es el documento primordial que contiene su estructura orgánica y operativa. La nueva ley hace referencia a las comisarías de la mujer en el art. 21, instalando a estas comisarías en el ámbito de la policía de seguridad distrital. Así, las comisarías de la mujer forman parte de la policía de seguridad de distrito, cada distrito correspondiente a un municipio. Según la nueva ley sólo puede haber un jefe distrital por distrito, y las comisarías de la mujer están integradas al sistema distrital de seguridad. En la práctica esto ocasiona que las titulares de las comisarías de la mujer estén jerárquicamente subordinadas a los jefes distritales con asiento en las comisarías de seguridad. Dentro de la competencia del jefe distrital, se encuentran la de conducir operativamente a todas las comisarías de su jurisdicción; presentar al jefe departamental el plan de seguridad de su distrito; garantizar la prevención de delitos y contravenciones en el distrito; proyectar y elevar el presupuesto al Jefe Departamental; controlar el funcionamiento de las comisarías subordinadas y el funcionamiento de los gabinetes de investigaciones de las comisarías. En cada comisaría de seguridad hay un gabinete criminológico que actúa esencialmente bajo las órdenes de fiscal, el jefe de distrito y/o el jefe departamental. Esta subordinación jerárquica implica determinadas cuestiones respecto de los recursos. Las comisarías de la mujer comparten con las comisarías distritales variados recursos y funciones. En la norma de 1989, se disponía una dotación mínima de recursos y personal a cargo de la Dirección general de Seguridad para las comisarías de la mujer. En 2005, por disposición del Ministerio de Seguridad, se aumentan los recursos de las comisarías. En la práctica, la subordinación jerárquica, disciplinaria, administrativa y de gran parte de los recursos de las comisarías de la mujer contribuyen, entre otras cosas, a que los jefes distritales y departamentales dispongan de los recursos de las comisarías de la mujer para realizar tareas que no les son propias. Debido al déficit de prestación de servicios de seguridad existente en la provincia de Buenos Aires y a las prioridades de seguridad, las comisarías de la

prevención, que consiste en una patrulla (art. 50), e incluso en una patrulla rural (art. 49) y otras actividades operativas; e investigaciones (art. 48), que consiste en un gabinete de investigaciones, cuya actividad es recibir las denuncias, labrar actuaciones base de la IPP (instrucción penal preparatoria), practicar las diligencias indicadas por el o la fiscal, e indagaciones preliminares tendientes a identificar la existencia de delitos (art. 51).

En las CMYF se llevan a cabo las actividades correspondientes al gabinete de investigaciones. Sin embargo, no hay recursos ni procesos vinculados con la actividad de prevención como es definida en la ley, que como vimos aplica a las CMYF y está asociada a la gestión considerada operativa. La falta de este tipo de actividad y el precario desarrollo de actividades operativas sobre VF y VS están más relacionados con estereotipos de género dentro de la institución policial (los cuáles es necesario erradicar), que con obstáculos reales para su implementación.

Como se ha mencionado anteriormente, en la institución policial no es aún moneda corriente que las mujeres ejerzan autoridad, y menos aún autoridad por fuera de lo considerado burocrático o secretarial. Sólo recientemente se han nombrado mujeres en posiciones operativas clave (como jefaturas departamentales y distritales), aunque no se han puesto en práctica mecanismos para apoyar los liderazgos femeninos (como sistemas de guarderías efectivos, compensaciones en la carrera por maternidad, promoción de inserción de mujeres en lugares que no son tradicionalmente asignados a éstas, etc). Más bien, la designación de mujeres en altos puestos de dirección parece obedecer al fenómeno de feminización de la policía en el contexto de su expansión, asociado con el creciente reclutamiento y egreso de mujeres como oficiales de policía en la provincia¹⁰⁰.

En la práctica se observa que las oficiales con posiciones de liderazgo tienen una visión clara sobre los objetivos de la intervención policial en VF y VS, las dimensiones relevantes, así como sus características diferenciales. Esta situación es altamente favorable, y debe ser aprovechada junto con las buenas prácticas para llevar a cabo los cambios necesarios respecto de la autoridad, el marco regulatorio y la falta de capacidad operativa, que dejan trancos los procesos de intervención en VF y VS.

Otra área de gestión dentro de las CMYF es la guardia, que aparece en la Res. 37136/78, a cargo de un Ayudante de Guardia (art. 24 y ss) y en los PAV (II, 4.2)¹⁰¹. Como veremos más adelante, esta área es clave para el proceso de

mujer se encuentran en permanente riesgo de perder su especialidad, resguardada dentro del ministerio de seguridad por la DGCPG.

¹⁰⁰ El ingreso de nuevas oficiales y la expansión territorial y técnica de la policía generan movimientos de personal hacia arriba, ya que generan la necesidad de promover a oficiales con experiencia y en condiciones de ascender a los nuevos cargos directivos. Esto funciona como la oportunidad ansiadamente esperada durante años por muchas mujeres dentro de la policía, que conforman actualmente una gran reserva de personal capacitado y con experiencia en condiciones de recibir un asenso largamente postergado.

¹⁰¹ La ley de 1989, específica para las CMYF, disponía que el personal de las CMYF tenía que ser todo del agrupamiento comando, y se dividiría en personal interno y externo, con funciones similares a las descritas en la ley actual. Sumaba a las actividades tradicionales las requeridas por el entonces programa de prevención de la Violencia Familiar y Doméstica, y la de contener a las víctimas y derivarlas al Centro de la Violencia más próximo (art. 9).

atención, y actualmente se encuentra subutilizada. Es necesario dotarla de recursos suficientes a fin de aprovechar mejor este espacio de relación con las víctimas/sobrevivientes y de mejorar las condiciones de trabajo de las ayudantes de guardia, que son las más expuestas al público en las CMyF.

Los PAV adicionalmente crean las áreas de gestión del EPS (PAV II, 4.4.1.3 y ss) y del EA (PAV II, 4.4.1.2, PAV III) (ver Sección D). Estas áreas ejecutan junto con el gabinete de investigaciones la mayor parte del proceso de atención rutinario. Es necesario también redefinir las etapas y actividades correspondientes a la intervención en cada una de estas áreas para dar la relevancia necesaria a procesos paralelos e interdependientes como la evaluación de riesgos y las medidas de protección a las víctimas, que constituyen el foco principal de los procesos de intervención policial en VF y VS.

Cuando existen personas detenidas, estas están bajo la supervisión del personal de la dependencia, sin especificación. En la actualidad, las CMyF cuentan con el gabinete de investigaciones (PAV II, 4.2.7, 3), pero no así con las patrullas.

VI. Modelo de atención policial e intervención en Urgencias

Profundizar el modelo y perfeccionar la gestión de urgencias

La atención a las víctimas de VF y VS en las CMyF y en la policía en general está compuesta por una serie de procesos de intervención diferenciados. Los procesos de intervención combinan una serie de acciones, clasificaciones e interacciones (gestión) que se aplican a los reportes de las víctimas/sobrevivientes y que configuran los casos. Un caso es el o los reportes de la víctima/sobreviviente y sobre la o él agresor, más las clasificaciones y procedimientos que apliquen o se hayan aplicado durante otras intervenciones.

Un caso está atravesado por varios procesos, organizados en torno a la obtención de los objetivos ya mencionados¹⁰². A su vez, estos procesos de intervención pueden dividirse en etapas y “áreas de responsabilidad” (espera, primera atención, transporte, contención y escucha, registros, derivaciones, asesoramiento legal, grupo, atención telefónica, entre otras).

Durante el trabajo de campo se verificó la existencia de diferentes procesos de intervención, etapas y áreas de responsabilidad, que ordenan el accionar diario de las CMyF. Algunas de ellas se encuentran reflejadas en los PAV (como pasos dentro del proceso único de atención a las víctimas); otras constituyen buenas prácticas aún informales, pero que vale la pena considerar. Estos procesos ofrecen el panorama de una realidad compleja, de una institución que ha debido adaptarse a contextos políticos y prácticos y sobre cuyos factores de éxito o fracaso poco sabemos.

a. El Modelo de atención a víctimas de VS y VF

En los PAV y en la práctica de las CMyF se configura un modelo de atención a víctimas de VF y VS que se diferencia del modelo de atención tradicional empleado en las CSeg y para víctimas de otro tipo de delitos. Este modelo adapta los criterios de atención teniendo en cuenta las características diferenciales de la VS y VF.

Una particularidad de la atención en las CMyF es que tienen especificidad. Las CMyF atienden sólo a víctimas de VF y VS, en cualquiera de sus formas, tanto criminales (lesiones, violación, homicidio, etc.) como no criminales (maltrato psicológico, económico, etc.). Esta especificidad está dada por las características que diferencian a la VF y VS de otros delitos y problemas de seguridad, en particular, por su carácter de violencia de género cuya víctima principal (aunque

¹⁰² Brindar seguridad y protección a las víctimas/sobrevivientes; Responder a las emergencias por VF y VS; Brindar información a víctimas/sobrevivientes sobre derechos y recursos; Ofrecer apoyo de corto plazo; Evitar/reducir la victimización recurrente; Incrementar el reporte de episodios de VF y VS; Llevar a los agresores ante la justicia/investigación efectiva de casos de VF y VS; Mejorar el registro de los casos; Compartir información con otras agencias.

no exclusiva) somos mujeres y niñas. Asimismo, la especificidad está dada por el marco legal sobre derechos de las mujeres y violencia contra las mujeres, que incluye las Convenciones internacionales CEDAW y Belém do Pará¹⁰³.

Otra característica es que toda la atención de las CMYF está centrada en las víctimas, no hay espacio para los agresores. Nuevamente, esto se deriva de una particularidad de la VF y VS, que es el desempoderamiento de las víctimas. Debido a que la violencia de género es un problema multidimensional, cuya raíz se encuentra en la cultura de dominación sexista de la sociedad patriarcal, las mujeres y niñas víctimas de VS y VF encuentran obstáculos adicionales en las instituciones para ejercer sus derechos (Alsop, 2005). Dado que la cultura policial es masculinista, la violencia contra las mujeres aparece naturalizada. Como consecuencia de esto se refuerza la discriminación en base a estereotipos de género en perjuicio de las víctimas a quienes son negados sus derechos.

Como una medida para disminuir esta discriminación aparece otra característica de la atención en las CMYF, y es que se procura que las oficiales que brinden la atención e intervención policial sean mujeres. Mediante la incorporación de mujeres a la policía para la atención de víctimas de VF y VS se procura ofrecer a las víctimas un espacio seguro para reportar la violencia sorteando el obstáculo de los prejuicios machistas de los policías varones.

El hecho de que las CMYF sean espacios para la atención de las víctimas y su reempoderamiento pone en jaque la utilización de determinadas malas prácticas tradicionales en la atención policial en VF y VS, como desestimar reportes de VF o VS realizados por determinadas víctimas (trabajadoras sexuales, violación en la pareja¹⁰⁴, etc.), o minimizar la violencia y tratar de reconciliar a las partes en un caso de VF, o de propiciar encuentros o “acuerdos amistosos” entre las partes, o de realizar juicios de verdad sobre el relato de la víctima favoreciendo el relato del agresor, o confrontando a las partes para “oír las dos campanas”. Cuanta más capacitación y entrenamiento tengan las oficiales sobre las características diferenciales de la VF y VS, menos se producirán estas prácticas de revictimización¹⁰⁵. Durante la investigación de campo se constató un conocimiento y aplicación dispar de las oficiales de estas buenas/malas prácticas. Una recomendación es incorporar en los PAV y de manera visible también para las usuarias de las CMYF la prohibición expresa de estas prácticas de revictimización en la atención de VF y VS.

Asimismo, la atención centrada en las víctimas lleva a que en las CMYF se procure brindar a la víctima servicios adicionales, como apoyo legal o emocional de corto plazo, y orientación y apoyo para recibir otra asistencia, como refugio, patrocinio legal, tratamiento psicológico, etc. (art. 14 ley de 1989). Como parte de estos servicios adicionales tendientes a asegurar que la víctima efectivamente pueda ejercer sus derechos, se está procurando en la actualidad extender la buena

¹⁰³ Convención Belem do Pará, Arts. 7 y 8, ver <http://www.undp.org/rblac/gender/campaign-spanish/osavio.htm> ; CEDAW, Arts. 2 y 3, y Recomendaciones del Comité CEDAW, ver <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm> ;

¹⁰⁴ Ver “Marital Rape”, en http://www.vawnet.org/DomesticViolence/Research/VAWnetDocs/AR_mraper.pdf ;

¹⁰⁵ Al respecto, ver Di Corletto, 2005; Varela, 2006 y Madriz, 2001.

práctica de la incorporación de grupos de autoayuda o ayuda mutua para víctimas de VF y VS que funcionen de manera permanente en las CMyF, bajo la coordinación de miembros del EPS. En cuanto a la seguridad de la víctima, la atención en las CMyF procura garantizarla aún después de la sentencia, dado que la VF es cíclica y la victimización recurrente. Entre las medidas de seguridad, es crítico dotar a las víctimas recurrentes de sistemas de alarma que activen la intervención de emergencia, a fin de minimizar los riesgos y daños¹⁰⁶.

Finalmente, el hecho de que se trate de una atención brindada por mujeres policía a víctimas mujeres de VF y VS, impacta también positivamente en el modo de brindar la atención. Este modo particular está configurado por lo que las oficiales coincidieron en llamar una “atención más humana”, consistente en valorar y adaptar la gestión en base al estado emocional de la víctima, que condiciona fuertemente su comportamiento. Durante los focus groups (ver Sección D) las y los oficiales identificaron el comportamiento de las víctimas de VF como errático y sumiso, y de VS no familiar con un fuerte estado de shock y desborde emocional. En algunos casos, tanto oficiales de policía como miembros del EI expresaron enojo o frustración ante estos comportamientos, que hacen que las mujeres no estén seguras de denunciar, o insistan en que no quieren que su marido vaya preso, regresen a retirar la denuncia, o vuelvan a convivir con el agresor, aún en casos de alto riesgo para su vida¹⁰⁷.

La buena práctica en la atención a víctimas de VF y VS no niega esta situación o la utiliza en desmedro de los derechos de la víctima/sobreviviente, sino que genera mecanismos de gestión que puedan contener la situación, a fin de concretar los objetivos de la atención en VF y VS de brindar seguridad a la víctima, incrementar los reportes y registros de los casos, disminuir la victimización recurrente, etc¹⁰⁸. Estos mecanismos, que serán con posterioridad enunciados dentro de los procesos de intervención, incluyen: brindar el espacio del apoyo emocional de corto plazo para que la víctima supere el desborde emocional o el shock y pueda articular su relato; la información a la víctima de sus derechos en todas las instancias de atención, evitar los juicios de valor sobre las conductas de las víctimas; y explicarles con claridad los riesgos que corre su integridad y salud si toma la decisión de volver a convivir con el agresor en los casos de VF.

b. Proceso de atención de urgencias/emergencias

La característica diferencial de la atención de urgencias o emergencias es que ésta es inmediata y no genera espera. La detección y atención de las urgencias y emergencias en VF y VS de los casos que llegan a las CMyF es la función primordial de la Guardia, encargada de recibir a las personas que se acercan y de realizar la atención telefónica (PAV I). Durante el trabajo de campo fue posible detectar cinco categorías que las oficiales de Guardia emplean para clasificar las emergencias: Desborde Emocional; VS reciente; Heridas que requieren atención inmediata; Emergencia en VF; Otra urgencia.

¹⁰⁶ Por ejemplo, en Chile les dan celulares, en África silbato. citar.

¹⁰⁷ Ver, por ejemplo, Montero Gómez, Andrés, 2001: “Síndrome de adaptación paradójica a la violencia doméstica”, en <http://www.nodo50.org/mujeresred/violencia-am-sindrome.html>

¹⁰⁸ Ver http://www.seattle.gov/humanservices/dv/docs/dv_fact_sheet_10-06.pdf

i. Desborde Emocional

Cuando se trata de una persona que se encuentra en estado de desborde emocional, el proceso indicado es la atención inmediata de esa persona por parte del profesional del EPS que se encuentre presente. El PAV I llama a este desborde emocional “situación de crisis”, e indica que la Guardia debe brindar a la víctima un espacio de mayor intimidad ante estos casos (ver PAV I, 4.2.3). El mismo protocolo indica también que cuando el EI (sin especificar si se trata del EPS o el EA) se encuentra presente, siempre debe derivarse a las personas para su atención inmediata, lo cual en la práctica genera cuellos de botella para la atención, ya que todos los casos deben pasar por el EI cuando hay profesionales presentes, sin distinción. Finalmente, hay otra indicación para la derivación al EI que realizan los oficiales de servicio, y en el punto 4.4.1.1 se indica que en algunos casos de crisis el personal del EI podrá ser convocado por el oficial de servicio para atenderla. El PAV por otra parte no indica cuáles son las dimensiones que hacen posible identificar la situación de desborde emocional.

Este proceso indicado por los PAV es confuso, y por ello se propone realizar modificaciones, simplificando la atención de los desbordes emocionales. Para ello será necesario primero establecer cuáles son las dimensiones que configuran “desborde emocional”, en la práctica, llanto, nerviosismo que impide hablar, un relato muy desarticulado, miedo extremo, que impiden al oficial de Guardia determinar la aplicación de un proceso de urgencia o rutinario más específico. Segundo, capacitar a la oficial de Guardia para la adecuada identificación de desborde emocional y con elementos básicos para la adecuada contención específica (en oposición a la actual “contención y escucha” general). Finalmente, esclarecer el proceso de derivación e intervención al EPS. Esto se logra no sólo indicando que el procedimiento que corresponde ante un desborde emocional es la intervención de una profesional del EPS, sino también generando las condiciones para que siempre haya una profesional disponible.

ii. VS Reciente

La VS reciente constituye otro tipo de urgencia. Cuando la VS es reciente, una intervención temprana reduce significativamente los riesgos para la salud e integridad de la víctima. Adicionalmente, el tiempo transcurrido es también una variable crítica en materia de obtención de pruebas que pueden ser relevantes para la investigación fiscal. Los PAV no indican proceso de urgencia en relación a la VS reciente, sino el procedimiento general que debe seguir la oficial de servicio, consistente en la derivación al EI (sin especificar si EPS o EA), la recepción de la denuncia, y la derivación al forense y/o médico (4.3.2.3)

La capacitación a la Guardia para detectar los casos de VS reciente y seguir un procedimiento de urgencia es indispensable para mejorar este aspecto crítico de la atención a víctimas de VS. Ante el reporte de un hecho de VS es necesario que el primer agente que intervenga constata si hay un último episodio reciente, y de ser así acompañe o disponga que se acompañe a la víctima a la agencia de salud correspondiente, sin dilación de ningún tipo. En las CMYF, la buena práctica es que cuando una persona se acerca a la guardia en cualquier situación se le pregunte si ha sido víctima de VS recientemente, ya sea que reporte VS, ASI o

VF. Cuando la respuesta es positiva, la Guardia debe poner en marcha una gestión operativa, para lo cual se requiere la concurrencia de una persona con tal autoridad (la Titular o la Segunda Jefa). Esta persona dispone el acompañamiento (preferentemente por una oficial mujer) de la víctima hacia el hospital que efectivamente pueda brindar la atención de emergencia en VS¹⁰⁹ y durante su atención allí¹¹⁰. Paralelamente es necesario que la Guardia verifique si se puede identificar al agresor y donde se encuentra, o el lugar donde ocurrieron los hechos, a fin de ordenar medidas (nuevamente intervención operativa) para la detención del presunto agresor y/o el aseguramiento de la prueba¹¹¹. Recién una vez concluido este proceso de urgencia se continúa con otras etapas de la atención (Forense¹¹², CMyF).

A estos mismos fines, es recomendable que los oficiales de patrulla y de guardia de las CSeg sean entrenados para detectar la VS reciente e inmediatamente acompañar a la víctima para su atención médica y posteriormente a la CMyF correspondiente cuando existe.

iii. Heridas que requieren atención inmediata

En el caso de que existan heridas que requieren de atención médica inmediata el procedimiento no está especificado en los PAV, pero es similar al que se requiere para la atención de VS reciente. En caso de que la guardia en las CMyF y Cseg o la oficial de patrulla detecte o la víctima manifieste que tiene heridas que requieren atención médica inmediata (sangrado, quebraduras, heridas de bala, etc.) o que ha sufrido golpizas, cortes, o sometimiento a situaciones de tortura recientes (confinamiento, hambruna, sufrimientos físicos, etc.)¹¹³, debe, en conjunto con una autoridad operativa, disponer el acompañamiento de la persona a un centro de salud para su atención médica, paralelamente asegurar la prueba que corresponda (lugar de los hechos, entre otra, ver NIJ, 1996) e intervenir para detener al agresor¹¹⁴, y recién posteriormente volver a la CMyF para continuar con las

¹⁰⁹ Al respecto, ver “Medical Care following Sexual Assault , Guidelines for Sexual Assault Referral Centres (SARCs)”, en <http://crimereduction.gov.uk/sexual/sexual15b.pdf>

¹¹⁰ Ante información referente a que no en todos los hospitales se brinda el kit de emergencia para las víctimas de VS ni se las atiende adecuadamente y en los plazos necesarios, es necesario que la DGCPG realice periódicamente una actualización acerca de la prestación efectiva de estos servicios en los hospitales de la Provincia, a fin de poder brindar a las CMyF información actualizada frecuentemente. De este modo, ante un caso de VS reciente, las CMyF podrán decidir a qué hospital es conveniente derivar a las víctimas para su atención efectiva.

¹¹¹ Estas medidas no requieren de autorización fiscal. Art. 293 y ss CPP Bs. As.

¹¹² Lamentablemente en nuestro país los médicos de hospitales y centros de salud no están facultados ni capacitados para llevar a cabo ciertos procedimientos tendientes a la obtención y conservación de prueba. Esto genera que luego de la atención en salud sea todavía necesario acompañar a la víctima al médico forense, a fin de que extraiga muestras físicas, tome fotografías y constate lesiones, etc. En la Provincia de Buenos Aires no hay forenses especializados en VF y VS, y todos son varones. Adicionalmente, el cuerpo médico forense no tiene la misma disponibilidad de recursos durante las horas hábiles que durante la noche o fines de semana. En los casos de lesiones con VF esto se soluciona gracias a que en estos casos sí cualquier médico de hospital público puede emitir un “precario médico”, que es el certificado que constata las lesiones, por lo que se ven perjudicadas las víctimas de VS, que requieren de una atención más inmediata.

¹¹³ Sobre las formas de VF que configuran tortura, ver Amnesty International, “Alto a la Violencia Doméstica, alto a la Tortura”, en

http://www.amnestyusa.org/spanish/mujeres/violencia_domestica_como_tortura.html

¹¹⁴ Siempre en los límites del CPP, CITAR.

actuaciones. En estos casos debe además obtenerse el “precario médico”, que es el instrumento que los médicos realizan para constatar formalmente las lesiones. La víctima debe ser llevada a la CMYF una vez atendida y con este documento en orden.

iv. Urgencias de seguridad en VF

Una vez descartados o atendidos el desborde emocional, la VS reciente o las heridas que requieren atención inmediata, cabe a la Guardia verificar la existencia de urgencias de seguridad relacionadas con episodios de VF, que constituyan el motivo de la asistencia de la persona a la CMYF. Los criterios para detectar estas urgencias son que se trate de un daño o un delito en curso (que está sucediendo en ese momento), o que sea inminente (que esté por suceder). Por ejemplo, constituyen emergencias de seguridad en VF cuando una vecina denuncia un episodio de VF que está sucediendo en ese momento; o cuando una mujer dice que su pareja está secuestrando a sus hijas, o las está golpeando, o que amenaza con matarse, entre otras. En estos casos la respuesta es la intervención policial inmediata fin de parar o impedir que ocurra el daño protegiendo a la víctima y reduciendo al agresor.

v. Otras Urgencias

Finalmente, no se descarta la posibilidad de la existencia de otras urgencias que requieran inmediata intervención policial, y que no estén sino relacionadas con VF o VS, como por ejemplo la intervención frente a una “pueblada”¹¹⁵.

En todos estos procesos de intervención en urgencia es necesario llevar a cabo una evaluación de riesgos preliminar y recolectar información básica sobre el caso. La evaluación de riesgos preliminar debe constatar o descartar la existencia de determinados factores de riesgo críticos para la seguridad de la víctima y de la o el oficial que va a intervenir: presencia del agresor en la CMYF o el lugar de los hechos (está, se fue, puede estar cuando vaya la víctima o la oficial de policía), acceso y manejo de armas por parte del agresor (si es miembro de fuerzas armadas o de seguridad, si posee un arma, etc). La recolección de información debe ser básica; nombre de la víctima, nombre y datos para ubicar al presunto agresor. Agregando la clasificación por el tipo de urgencia, esta información es el primer paso del registro del caso en la Guardia, y de su acceso a registros anteriores.

La confirmación de la existencia o no de registros precedentes sobre alguna de las personas involucradas en el episodio y la existencia o no de órdenes judiciales de protección (medidas cautelares en los términos de la ley 12.569) es un paso que debe tratar de darse por la Guardia tanto en la atención de emergencia como en la atención de rutina. Esta constatación permite encarar el caso de un modo diferente a partir de la información con que se cuente: si existen medidas cautelares habrá que informar a otras autoridades y se tendrá un marco concreto de actuación

¹¹⁵ Actualmente en la provincia de Buenos Aires se ha reiterado que ante casos de violación o ASI un número de vecinas y vecinos de la localidad se organicen para manifestar hacia la casa donde se encuentra el presunto violador o alguna autoridad policial o judicial. En estas manifestaciones es frecuente que haya enfrentamientos con la policía, y que se produzcan incendios, daños e incluso lesiones.

policial; si el agresor está registrado probablemente tendremos datos sobre su conducta que ayuden a evaluar los riesgos, entre otras. En la actualidad de las CMYF este paso no puede darse, ya que el sistema de registro no está orientado a estos fines sino a la rendición de informes estadísticos generales. La información se asienta manualmente en diversos libros de registro creados por el ordenamiento policial (Resol. 37136/78). La DGCPG ha puesto en marcha un nuevo sistema de estadísticas, pero ha encontrado diversos obstáculos para implementarlo (Ver Anexo). Debido a esto, queda en manos de la víctima y sus posibilidades en ese momento brindar a la Guardia información sensible¹¹⁶.

Otro problema detectado es que la calidad de la atención de emergencias sufre durante horas no hábiles, en especial durante la noche y fines de semana, debido a la menor disponibilidad de recursos. Se recomienda evaluar con la titular de cada CMYF y la CZ correspondiente la necesidad de establecer un procedimiento especial para la atención de urgencias durante estas horas.

Muchas emergencias en VF y VS llegan al 911 o a las Cseg. En general los agentes deben informar a la víctima sus derechos, y en el caso de la atención telefónica del 911 se los deriva a las CMYF si no es una urgencia, en los departamentos donde existen. No tenemos sin embargo información respecto de qué pasa con los casos en que intervienen las patrullas para atención de urgencia. Se pudo relevar información respecto del personal de patrulla, que indica que no tiene formación alguna en género o derechos de las mujeres o las leyes provinciales de violencia familiar, ni está recibiendo capacitación a tales efectos. En ocasiones, con una frecuencia que no se pudo relevar por la carencia de registros al respecto y la baja ocurrencia de episodios durante los días de observación, personal de la CSeg traslada a mujeres hacia las CMYF, en especial cuando se trata de VS no familiar.

La recomendación general para la atención de urgencias/emergencias es instaurar un Protocolo de Atención de emergencias para casos de VF y VS, que sea aplicado tanto por la guardia en la CMYF como por la guardia en la CSeg y por las y los oficiales de patrulla 24/7 y el 911. En este protocolo se debieran dar las instrucciones para detectar y clasificar los 4 tipos de urgencias (cada una con las dimensiones relevantes), los procesos paralelos que deben llevarse a cabo (riesgos, identificación del autor, registro básico), y el acompañamiento de la víctima u otra intervención policial que corresponda, y su acompañamiento final a la CMYF para continuar la atención en el proceso rutinario (Ver cuadro VIII). Si bien los PAV indican que la guardia debe llevar a cabo un proceso de contención y escucha, la práctica parece indicar que es necesaria una intervención activa por parte de estas oficiales, salvaguardando la especialidad profesional del EPS para esa contención cuando es requerida. Esto permite hacer un mejor uso de la intervención de la guardia, a la vez que clarifica su intervención y la de otros oficiales de la CMYF.

¹¹⁶ Ver “Guidance for Agencies, Collecting and managing Data”, en http://www.crimereduction.org.uk/dv/dv08_.pdf

VII. Procesos de atención rutinarios

Mejorar las aptitudes para la gestión diferencial de los casos y el perfeccionamiento del servicio policial.

Estos procesos también comienzan cuando una persona se acerca a la CMYF y es atendida por la Guardia. Una vez descartada o atendida la urgencia, la Guardia debe llevar a cabo acciones para clasificar el caso, de modo tal que se permita una intervención diferenciada. El PAV I establece un proceso único de atención a la víctima, consistente en la recepción por la guardia, la espera para la intervención del EI si está presente, y luego del EI o directamente en su ausencia, la intervención de la oficial de servicio para el registro oficial del reporte, su clasificación legal y la derivación del caso al tribunal, juzgado o fiscalía (Ver cuadro III). Para todo el proceso se establecen una serie de principios de intervención, que incluyen e incentivan la contención y escucha de la víctima sin un fin preciso en todas las etapas de intervención (desde la guardia hasta la oficial de servicio, ver PAV). Esto produce que la víctima repita su relato ante varias instancias de la CMYF, lo que debe tratar de evitarse ya que es una práctica de revictimización. Para lograrlo, es necesario definir las responsabilidades de cada área de intervención y la función que el relato de la víctima cumple en cada etapa de los procesos, a fin de garantizar una intervención adecuada y lo más breve posible.

a. La recepción en la Guardia

La buena práctica en las CMYF indica que el primer paso de la guardia para la atención de rutina es recabar información básica sobre la víctima y el agresor si es que no se ha obtenido ya, para cuando sea posible consultar en los registros la existencia de precedentes sobre el caso y de medidas judiciales de protección. Luego, es necesario chequear si la víctima se acerca a la CMYF derivada de otra institución o no, y aquí nuevamente constatar si se ha brindado la adecuada atención de urgencia o si subsiste alguna otra urgencia que no ha sido atendida. Descartado esto, pueden abrirse diferentes tipos de procesos que permiten una gestión diferenciada ante diferentes circunstancias que definen los casos.

Una opción es que la persona se acerque a la CMYF derivada de otra institución, como una ONG, un juzgado u otro servicio, para la realización de un trámite concreto (denuncia, citación, etc.), en cuyo caso procede la atención de la oficial de servicio o la espera. Otra opción es que la persona que se acerca a la CMYF tenga una cita preacordada con un miembro del EI o del personal policial, en cuyo caso simplemente se informa a quien corresponda que la persona está presente y luego se procede a su atención o a la espera.

El caso más frecuente es que la persona que se acerca a la CMYF lo haga para reportar episodios de VF y VS de los cuáles ha sido víctima recientemente. En los casos de VF y VS familiar estos episodios suelen estar acompañados de otros anteriores, incluso de mucho tiempo atrás. De estos episodios pueden constar registros o decisiones judiciales, con lo cual estaremos frente a un caso de

victimización recurrente. Si no hay registros, entonces la víctima está reportando VF o VS por primera vez ante una autoridad policial¹¹⁷.

Cuando se trata de un caso de victimización recurrente, la guardia debe recoger la información existente del caso para hacerla llegar a la oficial de servicio. Este proceso de consulta de registros y comunicación de la información puede simplificarse con el apoyo de tecnología informática. Sólo cuando se trata de una persona que reporta VF o VS por primera vez la guardia iniciará el caso registrando los datos básicos de la víctima para su identificación personal y se la invitará a esperar la atención de la oficial de servicio. En todos los casos, la guardia debe informar a las personas que se acercan sus derechos, y los servicios y las obligaciones de la CMYF.

b. La espera

Una vez concretados estos pasos iniciales del proceso de atención de rutina, la guardia sigue interviniendo a cargo del proceso de espera. Los PAV no asignan ninguna función a la espera que, según se ha constatado, es significativa en las CMYF en especial durante algunos días, a algunas horas o frente a determinados procedimientos. Tampoco hay un orden claro o un mecanismo instalado para la asignación de turnos de atención. La práctica general es que se atiende por orden de llegada, siempre y cuando no haya un caso urgente. Cuando los criterios de urgencia no están claros, o con el proceso único mandado por los PAV que requiere que las personas sean todas atendidas por miembros del EI antes de ser atendidas por personal policial, se producen algunos problemas de congestión y revictimización, que ya han sido mencionados¹¹⁸. En algunas CMYF existe algún material informativo sobre VF, VS y temas relacionados en forma de folletos o afiches. Esta buena práctica, respaldada por la DGCPG, debe extenderse, mejorando la calidad del material a disposición de las usuarias de las CMYF y, con ello, la calidad de la espera.

Entre el material mínimo a disposición de las usuarias de las CMYF durante la espera debieran encontrarse:

- información sobre los derechos de las víctimas de VF y VS y los servicios y obligaciones de las CMYF, en un lenguaje claro¹¹⁹.
- información operativa sobre cómo acceder a cada uno de estos servicios/derechos, indicando si se necesitan o no documentos, los plazos, si dependen de una autoridad judicial o los lleva a cabo la CMYF, a quien

¹¹⁷ Uno de los objetivos de la intervención policial en VF y VS es incrementar los reportes de VF y VS, y otro es disminuir la victimización recurrente. En este sentido, son buenos indicadores del impacto de la intervención policial el aumento de reportes de primera vez, y la disminución de reportes de episodios por parte de víctimas recurrentes.

¹¹⁸ Se trata de la congestión que se produce para recibir la atención del EI, que actúa en todos los casos según el PAV e inmediatamente después de la atención de la guardia, sin que sus funciones sean excluyentes de las de los agentes policiales y en procesos donde se requiere a la víctima la misma información.

¹¹⁹ Ver, por ejemplo, http://www.opdv.state.ny.us/criminal_justice/police/newdir/newdir-noticespan.html ; Material para víctimas y sus defensores sobre cortes de familia, en http://www.justicewomen.com/help_family_law_sp.html

dirigirse y cómo solicitarlo, y qué cosas no pueden limitar el acceso a los servicios (discriminación, etc.)¹²⁰.

- Información visible con nombres y rangos de las personas prestando servicio en la CMYF y que la atenderán.
- Información sobre estándares de atención por parte del personal policial y el EI, y mecanismos de queja y denuncias formales en caso de mala atención¹²¹.
- Información sobre qué hacer ante una emergencia de VF o VS, incluyendo la correspondiente a los sistemas de alarma o emergencia disponibles y las acciones que motivan (visita de un patrullero, llamada telefónica, etc).

También es recomendable que en la espera se brinde información sobre recursos disponibles en la zona para atención en VF y VS (recursos de la red, ONGs, hospitales, etc.), y que se aproveche para recolectar información respecto a la calidad de la atención, como mejorarla, como mejorar la calidad de la espera, etc¹²².

Otra buena práctica detectada en relación a la espera es el acondicionamiento de un lugar para niñas y niños en la CMYF, a fin de que la espera sea menos problemática para ellos y que puedan estar resguardados en un lugar seguro de la CMYF mientras sus madres son atendidas. Durante la observación de campo se constató que muchas mujeres asisten a las CMYF con sus hijas e hijos pequeños porque por diferentes circunstancias no tienen con quien dejarlos. En general las salas de espera no están acondicionadas para niñas y niños pequeños, por lo que estos están incómodos, inquietos, muchas veces con hambre o sed. En estas condiciones, las madres no pueden estar tranquilas para recibir la atención de la CMYF, y en la mayoría de los casos incluso pasan con sus hijas o hijos pequeños a

¹²⁰ “What is an order of protection?”, en

http://www.opdv.state.ny.us/criminal_justice/courts/whatisanop.html ; “Response and Follow-up by Responding Police Officers”, en

<http://www.police.nashville.org/bureaus/investigative/domestic/response-police.htm>

¹²¹ Sistemas complementarios como líneas de teléfono directas o buzones que vayan a una autoridad con capacidad de sanción y lo suficientemente independiente suelen ser eficaces a estos fines. Ver http://www.justicewomen.com/help_police_evaluation.html En especial, ver lineamientos de atención para mujeres migrantes en situación irregular, ver “Secretaría de Estado de Seguridad, Instrucción número 14/2005, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre actuación de dependencias policiales en relación con mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género en situación administrativa irregular”, en

http://www.icam.es/docs/ficheros/200602010020_6_4.pdf

¹²² Nos referimos a encuestas sobre cuestiones puntuales o de satisfacción que periódicamente se recomienda que la DGCPG realice, como un mecanismo permanente de mejoramiento y control de calidad de la atención en las CMYF. Como ejemplos de posible material y encuestas, ver Formulario para evaluar la respuesta de la policía a la violación y la violencia sexual, en http://www.justicewomen.com/help_rape_evaluation_sp.html ; Formulario para evaluar la respuesta policial en VF, en http://www.justicewomen.com/help_police_evaluation_sp.html ; <http://www.police.nashville.org/bureaus/investigative/domestic/symptoms.htm>. Una investigación más completa sobre satisfacción y otra información de las víctimas/sobrevivientes de VF y VS puede encontrarse en “Findings from Domestic violence victim/survivor focus groups”, en <http://www.dvcommission.org/reports/Focus%20Group%20Report.pdf> . En este estudio se realizan focus groups sobre víctimas que usan las facilidades de la policía, y se presentan los hallazgos y conclusiones del estudio. Ver también “Hitting Home”, en <http://www.asu.edu/copp/morrison/public/hitcover.html>

recibir la atención del EI o la oficial de servicio, lo que suele generar múltiples interrupciones.

Por último, es necesario establecer un sistema de turnos que garantice a la vez la puntualidad de las citas preacordadas en lo posible y la atención a las personas que se presentan espontáneamente en las CMYF, a fin de dar una señal clara de transparencia en la atención y evitar sospechas de discriminación o privilegios.

c. La atención por la Oficial de Servicio

La atención de una oficial de servicio en las CMYF se centra en la confección del reporte policial sobre el caso. La información relevante para el reporte es la que permite garantizar a la víctima

- seguridad y protección (protección de la víctima/desmotivar al agresor: cautelares, arresto, alimentos, vivienda, etc.);
- apoyo de corto plazo (legal, emocional, médico, entre otros);
- y las condiciones básicas que posibiliten llevar al agresor ante la justicia.

Los PAV se refieren a la oficial de servicio en su calidad de “sumariante” (PAV I, 4.3), esto es, quien realiza el registro oficial del caso con fines judiciales o de persecución penal. En este carácter, la misión principal de la oficial de servicio en la CMYF es escuchar el relato de la víctima y determinar si corresponde o no una denuncia penal o por violencia familiar. Luego, el PAV indica que también son funciones de la sumariante brindar orientación a la víctima sobre sus derechos, y su posterior derivación para el apoyo de corto plazo.

Una vez más, se observa que muchas tareas a cargo de la oficial de servicio en las CMYF para llevar a cabo estas misiones aún no están reflejadas en los PAV, y, por consiguiente, no se encuentran estandarizadas ni hay control sobre su cumplimiento. Se observan en las CMYF una serie de buenas prácticas de la atención, nuevamente, no uniformes ni estandarizadas, por parte de las oficiales de servicio, que se presentan a continuación sistematizadas para su mejor apreciación.

i. Pasos Comunes

Ante la atención de una persona, la oficial de servicio cumple determinados pasos que son comunes a todos los casos. En primer lugar se presenta (PAV I 4.3.1), y luego orienta a la víctima de VF o VS respecto de sus derechos y los servicios que pueden garantizarle los tribunales y la policía. En especial si se trata de una víctima que está realizando por primera vez un reporte de VF o VS ante una autoridad policial, es probable que el relato se presente desarticulado, que la persona no pueda identificar con claridad elementos que ponen en riesgo su vida o su integridad, que no conozca sus derechos o los servicios que puede obtener de la policía y los tribunales. Debido a esto, es recomendable que las oficiales de servicio brinden a las personas que se acercan a las CMYF esta orientación, y que durante el transcurso de la recepción del reporte aclare las dudas que la persona pueda tener, en especial respecto de las consecuencias de acciones legales y medidas policiales y los plazos.

Posteriormente, la oficial de servicio debe tomar medidas preliminares para identificar al agresor (quién es el agresor, puede la persona identificarlo, sabe dónde está ahora?) y generar la correspondiente intervención operativa (arresto, presencia en el lugar, etc.) a través de su titular o la coordinación con agencias de seguridad que tengan esta capacidad. También debe comprobar si existen más víctimas o personas en riesgo.

Estos primeros pasos finalizan con la clasificación del caso en VF, VS no familiar, u otro caso, y el inicio del registro del incidente. A estos fines, la oficial de servicio hará uso de las subcategorías operativas mencionadas anteriormente (vínculo entre agresor y víctima, edad, género, etc). (Ver cuadro VIII). Frente a la oficial de servicio, las víctimas reportan una multiplicidad de conductas (amenazas, acoso, golpes, insultos, etc) que pueden ser clasificadas como VF o VS, u otras violencias de género. Como buena práctica y regla general, en el momento del reporte debe procurarse que la víctima no tenga contacto con el agresor, y no deben propiciarse dichos contactos en ningún momento. La oficial de servicio no tiene la obligación ni debe escuchar al agresor, ya que no es su función emitir juicios de verdad sobre el relato de los hechos de la víctima. Por el mismo motivo, no deben llevarse a cabo acciones tendientes a confrontar a las víctimas, no otros actos tendientes a comprobar si está diciendo o no la verdad, o indagar sobre conductas anteriores de la víctima y mucho menos tomar decisiones de no seguir los pasos correspondientes en base a apreciaciones de la oficial sobre la víctima y su conducta.

A cada una de estas subcategorías o “tipos de caso” le corresponde un proceso de intervención. Estos procesos tienen cosas en común y diferencias. Lo que tienen en común es que todos constan de las mismas cuatro etapas: evaluación de riesgos, registro de conductas violentas, determinación de medidas de protección policial, y registro judicial del caso (denuncia penal, de VF, obtención de medidas de protección judicial). Las diferencias son los contenidos sustantivos de cada una de estas etapas durante el proceso, y los resultados que se pueden esperar.

ii. Intervención en VF

Si existe un vínculo (familiar, de pareja, noviazgo, parentesco, etc.) que una al agresor con la víctima, cualquiera sea la conducta que la persona está reportando, entonces el caso debe clasificarse como VF. Una vez clasificado el caso y abierto el registro (primera vez o registros precedentes), debe comprobarse que ya estén ingresados los datos básicos para la identificación de la víctima y el agresor. Acto seguido, se da inicio a la evaluación de riesgos y el registro de las conductas violentas, procesos que se desarrollan en paralelo y que consisten en información que la oficial de servicio tiene que extraer del relato de la víctima. Lo recomendable en estos casos es ofrecer a la persona la posibilidad de expresarse libremente primero, tratando de registrar la mayor cantidad de datos relevantes, para luego hacer preguntas puntuales sobre la información faltante¹²³.

¹²³ Información básica sobre el reporte de incidentes de VF por la policía, ver http://www.opdv.state.ny.us/criminal_justice/police/newdir/index.html

1) Evaluación de riesgos

La oficial de servicio debe extraer del relato información sobre la existencia de factores que aumentan el nivel de riesgo que la víctima enfrenta¹²⁴: tentativa de homicidio, antecedentes de suicidio, embarazo, abuso de alcohol o drogas, acceso a armas de fuego¹²⁵, antecedentes de violencia del agresor, desempleo, patrones y horarios de mayor ocurrencia, recurrencia, condiciones precarias de vivienda, adolescencia de las hijas, discusiones, divorcio, entre otras. Para los casos de VF a partir de la implementación de los PAV se solicita al EI completar una ficha de atención de la persona (ver cuadro VIII). Esa ficha pide que se registre la existencia o no de ciertos factores considerados genéricamente de riesgo en VF (ver el Formulario de Ficha de registro, PAV II). Pero esa información no es luego volcada a ningún proceso en particular, con lo que disminuye su valor para mejorar la clasificación de los casos y la evaluación del riesgo, en pos de la minimización de los daños para víctimas y personal que interviene.

La evaluación de riesgos realizada por la oficial de servicio complementa la preliminar realizada por la guardia ante la emergencia. Esta evaluación de riesgos más profunda conlleva la asignación de recursos para la protección de las víctimas de VF y las y los operadores que intervienen¹²⁶. Es por ello recomendable integrar expresamente elementos estandarizados de evaluación de riesgos y procesos a seguir (protocolos) en el trabajo de las oficiales de servicio, y no sólo del EI, reservando a este último la evaluación de riesgos de aspectos puntuales relativos a su especialidad (psicológica, servicio social, etc). En cuanto a los procesos a seguir ante la presencia de niveles elevados de riesgo para la vida e integridad de las víctimas de VF, tampoco están claros. Los PAV indican que las oficiales de servicio deben registrar y derivar el caso, sin que queden establecidos los mecanismos para activar la asignación de recursos para garantizar la seguridad material de las víctimas.

2) Identificar conductas, daños y necesidades

La oficial de servicio también debe identificar en el relato las conductas que la persona quiere reportar por considerarlas violentas (agresiones sexuales, acoso, insultos, heridas, etc), y la gravedad de los daños sufridos o inminentes. La VF puede ser física (golpes, maltrato físico); psíquica (insultos, humillaciones); sexual (violación, acoso sexual, ASI); económica (no colaborar en la manutención

¹²⁴ Llamamos evaluación de riesgos al proceso a través del cuál se identifican y califican situaciones o hechos según el riesgo que impliquen para las víctimas y las y los oficiales intervinientes. Modernamente estos procesos implican criterios formales adoptados en base a las conclusiones de investigación aplicada apoyada en datos empíricos. Así, por ejemplo, en Estados Unidos pudo determinarse que las urgencias de violencia familiar configuraban casos de alto riesgo para las y los oficiales de policía que intervenían, quienes en muchos casos resultaban heridos o muertos por armas de fuego durante las intervenciones. A raíz de este descubrimiento (basado en un simple cruce de registros confiables de información), ayudó a tomar diferentes medidas para mejorar la protección de las y los policías que acuden a estas llamadas. Ver “Domestic Violence Enforcement Campaign”, en

http://www.jdi.ucl.ac.uk/downloads/publications/research_reports/DVEC_report2006.pdf

¹²⁵ Ver “Firearms and Violence: A Critical Review”, en

<http://www.nap.edu/books/0309091241/html>

¹²⁶ citar ejemplos de otros países, es sabido en ciencia policial.

de las personas a cargo, asignar los recursos de manera sexista), o presentarse como en general sucede de varias formas a la vez. Es necesario por ello generar y estandarizar para el uso de las oficiales de servicio un catálogo amplio pero preciso de conductas que sean manifestaciones de VF, nuevamente, profundizando sobre las categorías legales.

Como la VF es recurrente, es recomendable que la oficial de servicio pregunte a la víctima sobre la existencia de episodios de violencia anteriores. Si estos no están registrados, será necesario que la oficial de servicio los registre en el momento de la atención. Si la víctima no llega a la CMYF con los informes médicos que constaten las lesiones, en especial si se trata de casos de VS no reciente o ASI (precario médico o informe del médico forense), la oficial de servicio deberá disponer, con la autorización de la titular o segunda jefa, que se acompañe a la víctima para su obtención (PAV I 4.3.2.3). Para el registro de la conducta, deben aplicarse las reglas generales y específicas correspondientes a la recepción de la denuncia por VF y, de reportarse agresiones sexuales, también por VS (Decreto reglamentario ley 12.569; PAV I 4.3.1 y ss, CPP BS. As).

Finalmente, la oficial de servicio obtendrá información sobre las necesidades inmediatas de la víctima que esta exprese o que la oficial considere indispensables para garantizar su seguridad. Estos últimos dos aspectos son importantes para los pasos que siguen: la determinación de medidas policiales de seguridad y el posterior registro de la denuncia de VF y de conductas criminales de VF o VS familiar.

3) Determinar medidas policiales de seguridad

Este constituye el punto central de la atención por la oficial de servicio en las CMYF, e integra la misión policial fundamental de brindar el servicio de seguridad ciudadana. Luego individualizadas víctimas, agresores, conductas y evaluados los niveles de riesgo, corresponde a la oficial de servicio asignar medidas policiales de protección de la víctima y sus bienes. Entre otras, las medidas policiales de protección de la víctima que la policía de la provincia de Buenos Aires puede ejecutar directamente, esto es, sin autorización judicial, son:

- sistemas de alerta, que la policía puede poner en práctica y que complementen la llamada al 911. Por medio de estos mecanismos ante cualquier urgencia la víctima podrá directamente solicitar la intervención policial ante una emergencia de VF o VS;
- custodia policial, que la oficial de servicio puede solicitar con los debidos fundamentos para proteger a la víctima en el corto plazo;
- arresto¹²⁷, cuando corresponda, y dentro de los límites de la flagrancia o para presentar al agresor ante autoridades judiciales;
- ofrecer servicios de vivienda y otros para que abandone de inmediato la residencia actual o al agresor¹²⁸;

¹²⁷ Para que sirven los arrestos en casos de VF? Ver

http://www.opdv.state.ny.us/criminal_justice/police/arrest.html

¹²⁸ Recursos propiso de apoyo de corto plazo, recursos de la red, planes sociales, etc. Ver temporary assistance for needy families,

http://www.pcadv.org/publications/Welfare_Manual/Welf.Manual2003Ch.1.pdf

- apoyo policial para recuperar cosas fundamentales de la vivienda o lugar de los hechos (documentos, llaves, dinero, etc)
- vigilancia de la patrulla, consistente en ordenar a las oficiales de patrulla que vigilen una determinada vivienda o comprueben periódicamente el bienestar de una persona a través de rondas de seguridad.

Estas medidas son esenciales en los casos de VF, debido al carácter cíclico y recurrente de este tipo de violencia y al “rebote” que el reporte formal del caso ante la policía pueda tener sobre la víctima¹²⁹. En estos casos la víctima/sobreviviente suele ser amenazada y acosada por el agresor, permaneciendo en riesgo aún después de la sentencia. Estas medidas sirven para ofrecer una protección concreta a la víctima hasta tanto se obtengan las medidas judiciales de protección, cuya duración puede ser más prolongada o con efectos más definitivos.

Este aspecto de la intervención policial no aparece reflejado en los PAV o en otras regulaciones, quedando así sometido a las desventajas de la informalidad. En las CMYF, como no cuentan con autoridad operativa o recursos propios suficientes para ejecutar medidas de protección policial de manera directa, la posibilidad de garantizar estas medidas se ve aún más restringida. Debido a esta circunstancia, las medidas de protección a la víctima de VF o VS quedan en la cotidianeidad de la provincia de Buenos Aires en manos de una recargada justicia, que suele incumplir los plazos urgentes o archivar las causas por delitos de VF y VS con víctimas mujeres o niñas. Una buena práctica en las CMYF que debiera extenderse es la solicitud de la aplicación de estas medidas operativas a la DGCOP (Dirección general de Coordinación de Operaciones) o las Cseg. Otra recomendación es estandarizar la correspondencia de las medidas a la par de la evaluación de riesgo, a fin de garantizar que los recursos se asignen a las víctimas en base a patrones objetivos, en especial para casos de VS familiar y ASI. Nunca deben ofrecerse a la víctima de VF servicios de mediación, formal o informal, a fin de reconciliarla con el agresor, incluso cuando la conducta reportada no es criminal en los términos del Código Penal. Tampoco son medidas de protección policial o intervenciones autorizadas la citación del agresor para su apercibimiento, o amenazas de persecución que no estén debidamente fundadas en una denuncia.

Finalmente, la oficial de servicio debe llevar a cabo medidas preliminares para individualizar y arrestar al agresor cuando corresponde, y proteger posibles pruebas útiles en la investigación penal preparatoria (IPP) que se llevará a cabo bajo la supervisión fiscal por el personal competente¹³⁰.

4) Registro judicial del caso y solicitud de investigación y medidas judiciales de protección

¹²⁹ El miedo a una venganza por parte del agresor y la idea de que la policía no hará nada para evitarlo o proteger su seguridad son factores determinantes de la desmotivación de las víctimas a cercarse a la policía para denunciar VF.

¹³⁰ Ver “Guidance on investigating Domestic Violence, en <http://www.crimereduction.gov.uk/domesticviolence/domesticviolence8.htm>

El último paso de la atención de la oficial de servicio consiste en la clasificación legal del caso, su registro, la solicitud de medidas de protección judiciales, y el envío de las actuaciones a la autoridad judicial que corresponda. En este momento se registrarán también otros datos de contexto del episodio (fecha, hora, lugar), testigos, etc. Como refiriéramos anteriormente, las categorías legales para la clasificación de los casos de VF no son excluyentes, por lo que un mismo caso puede clasificarse de varias maneras, generando incluso la intervención de una autoridad distinta (fiscal, juez penal, juez civil, juez de menores, juez de paz). De acuerdo a la ley, la clasificación de las conductas puede ser delitos del Código Penal, Delitos del Código Penal que involucran a personas menores de edad, y Violencia Familiar en los términos de la ley 12.569. En todos estos casos, la acción que corresponde a la oficial de servicio llevar a cabo es la recepción y registro de una denuncia policial.

- Denuncia por Violencia Familiar en los Términos de la Ley 12.569. La ley de violencia familiar de la provincia de Buenos Aires establece la competencia de juzgados y tribunales de familia o jueces de paz para intervenir en los casos de VF, definida en sus arts. 1 y 2. A diferencia del enfoque tradicional sobre las denuncias de violencia doméstica basado en los procedimientos para delitos de instancia o acción privada, la ley 12.569 establece la obligatoriedad de la denuncia de los hechos de VF, ya sea que la realicen las víctimas o cualquier otra persona que tome conocimiento de los mismos (art.3)¹³¹. Si la víctima de VF es una persona menor de edad, tienen obligación de denunciar determinadas personas, en especial funcionarios y empleados públicos que tengan conocimiento de los hechos (art.4). En ningún caso, tampoco para personas menores de edad, se requiere patrocinio jurídico o apoyo legal alguno para realizar la denuncia ante la policía, juzgado, fiscalía, u otras instituciones¹³².

Lo más importante de esta ley es que crea, en su art. 7, una serie de medidas de protección o cautelares en favor de la víctima, que pueden ser solicitadas desde la denuncia y deben ser resueltas por una o un juez en el plazo máximo de 48 hs¹³³. Esto viene a reparar en la provincia varias falencias del procedimiento penal: la ausencia de medidas cautelares en favor de las víctimas de VF y VS; la posibilidad de que el fiscal o el juez archiven o desechen las actuaciones rápidamente; la desprotección de la víctima ante el requisito de instar la acción, que la vuelve sujeto de mayor intimidación (Hoyle y Sanders, 2000).

¹³¹ Esto permite, por ejemplo, que la víctima judicialice el caso sin criminalizar al agresor, que es una persona con la que mantiene un vínculo, dado que en el ámbito penal la víctima puede disponer de instar la acción penal o de denunciar conductas de VF como lesiones, amenazas, o VS. El juez civil ordena por una parte medidas judiciales de protección y, por otra, ordenar que se realice rehabilitación, reeducación o tratamiento, así como trabajos comunitarios.

¹³² El decreto reglamentario de la ley 12.569 establece en su art. 5 que debe garantizarse asistencia letrada gratuita a las personas menores de edad una vez realizada la denuncia de VF.

¹³³ Algunas personas entrevistadas manifestaron que existen problemas con el cumplimiento de este plazo en los tribunales de familia. Las CMYF tratan de aliviar esta carga procesal para los juzgados remitiendo las actuaciones a los jueces de paz, donde existen, a fin de lograr una resolución judicial en el plazo legal. Esta situación de retraso judicial hace aún más imperioso contar con la posibilidad de obtener en la CMYF medidas de protección policial inmediatas para garantizar la seguridad de la víctima hasta que se obtenga la orden de protección judicial.

Entonces, ante un caso de VF entendido en los amplios términos de los arts. 1 y 2, la oficial de servicio debe explicar a la víctima sus derechos y las obligaciones de las autoridades por la ley 12.569, explicar las consecuencias de la denuncia (medidas de protección judicial para la víctima y citación judicial del autor en 48 hs., más medidas de protección policial inmediatas cuando la evaluación de riesgos lo indique)¹³⁴, recibir la denuncia de la víctima¹³⁵, y apoyarla para obtener las medidas de protección y hacerlas operativas, denunciar su incumplimiento o solicitar prórrogas. A fin de obtener las medidas de protección es buena práctica de las CMF acompañar la denuncia con los informes requeridos por la ley: el diagnóstico de interacción familiar (art. 8), los antecedentes penales y judiciales del presunto agresor (art.9), y la solicitud de las medidas cautelares. A estos fines también es buena práctica contar con el apoyo del EI, cuyos profesionales en algunas CMF suelen llevar a cabo estas tareas.

Cuando no se encuentra presente personal del EI, lo que ocurre en la mayoría de los casos, las oficiales de servicio tienen que solicitar la aplicación de medidas cautelares en la denuncia, utilizando como fundamentos los factores y nivel de riesgo identificados. Las medidas cautelares que se soliciten pueden ser: exclusión del hogar, prohibición de acceso o concurrencia a determinados lugares como escuela o lugar de trabajo de la víctima; que el agresor cese actos de acoso, agresión, amenazas o perturbación; reintegro del domicilio; restitución de efectos personales como mascotas, llaves, documentos, dinero; otras medidas urgentes como obligar al agresor a entregar armas que tenga en su poder, o reubicar temporariamente a la víctima en un lugar protegido y confidencial; otorgar custodia o guarda provisoria de personas menores o incapaces; establecer provisoriamente el pago de una cuota alimentaria o la asignación de un plan social, entre otras.

Es frecuente que estas medidas cautelares se incumplan por el agresor, y que la víctima vuelva a la CMF o bien a denunciar esto o nuevos episodios de agresión. Ante esta situación, la oficial de servicio deberá tomar la correspondiente denuncia y remitirla a la o al juez del caso, adoptando nuevamente medidas policiales de seguridad para proteger a la víctima en lo inmediato. Ante el incumplimiento de las medidas, el juez puede resolver que el agresor realice trabajos comunitarios (art. 14), y también prorrogar las medidas cautelares. Una mala práctica detectada es que algunas juezas y jueces sólo otorgan medidas cautelares tres veces a la misma víctima, imponiendo una limitación que no se encuentra prevista en la ley. Otra mala práctica judicial detectada es que algunas juezas y jueces requieren de la iniciación de trámites de divorcio o separación de hecho para prorrogar las medidas cautelares. Sin embargo, la ley no establece ningún límite u obstáculo para solicitar la imposición de estas medidas de protección judicial o su prórroga, que incluso puede solicitarse sin que

¹³⁴ Información para víctimas sobre medidas cautelares,

http://www.pcadv.org/publications/PFA_Brochure.pdf

¹³⁵ El decreto reglamentario 2875/05 crea en su anexo A un formulario básico para el registro de la denuncia de VF.

haya nuevos episodios de violencia y con sólo fundamento en que perduran las situaciones de riesgo para la víctima/sobreviviente (art.12). Ante estos casos es clave la actuación del EA y su coordinación con las autoridades judiciales.

Finalmente, se recomienda la creación de un registro Unificado de medidas judiciales de protección (también pueden incluirse las policiales). De este modo, las y los oficiales de policía podrán tener acceso a información actualizada sobre la existencia de medidas y las autoridades intervinientes, lo que agiliza los trámites enormemente¹³⁶.

- Denuncia por delitos del Código Penal y Delitos que involucran a personas menores de edad. En las leyes penales no existe un delito de violencia familiar. Por el contrario, hechos ocurridos en una situación de violencia familiar pueden o no configurar delitos penales como lesiones, homicidio o tentativa, violación y abuso sexual, amenazas, abuso de armas, tortura, por mencionar los más frecuentes. La actuación policial en el ámbito de la justicia penal está dada por el CPP Bs. As., cap II, arts. 293 a 298. La VF puede configurar delitos de acción pública (lesiones graves, tentativa de homicidio, etc.), en cuyo caso corresponde siempre el registro de una denuncia penal y su remisión al fiscal. También puede configurar delitos de instancia o acción privada (lesiones leves, amenazas, violación, etc.), en cuyo caso la víctima puede no realizar la denuncia penal o retirarla. Cuando un hecho de VF es clasificado como delito la oficial de servicio debe avisar al fiscal para recibir instrucciones preliminares a la Investigación Penal Preparatoria (IPP). En caso de que se hallen involucrados como víctimas o agresores personas menores de edad, también debe comunicarse y remitirse la denuncia al juzgado de menores. Cuando existe una denuncia penal, el CPP de la provincia de buenos aires establece determinados derechos y garantías para las víctimas (Art. 83), algunos de los cuales deben ser cumplidos directamente o mediante orden judicial por la policía y, en este caso, las CMF (embargo, art. 197, procedimiento flagrancia, art. 294 bis, arts. 145 y 146, 77).¹³⁷

La etapa de registro judicial del caso y solicitud de investigación y medidas judiciales de protección culmina con la derivación de la denuncia y los documentos que la complementan a las autoridades judiciales y la realización o coordinación para su realización de medidas preliminares de investigación (art. 294 CPP) y de seguridad.

iii. Violencia Sexual no Familiar

Ante el reporte de un episodio de VS no familiar, luego realizados los pasos comunes para todos los casos y verificado nuevamente que se hayan cumplido los pasos del procedimiento de emergencia ante un caso de VS reciente, la oficial de servicio tiene que desarrollar la intervención en cuatro etapas:

¹³⁶ protection order registry, <http://www.pcadv.org/publications/PFAD%20Brochure.pdf>

¹³⁷ Si bien en el ámbito de la nación se modificó el CPP para que los jueces penales pudieran dictar medidas cautelares como exclusión del hogar y otras, esta no es la situación de la Provincia.

1) Evaluación de riesgos

La evaluación de riesgos en casos de VS es similar a la de VF en cuanto a procedimiento, y diferente en los contenidos. La existencia de factores que aumentan el nivel de riesgo que la víctima enfrenta en los casos de VS no familiar son, entre otros: si la víctima conoce al agresor, o viven en una misma zona, trabajo, escuela, etc; enfermedad mental del agresor o la víctima; edad de la víctima; antecedentes de suicidio o VF; embarazo; acceso a armas de fuego; antecedentes de violencia del agresor; agresión sexual por parte de una patota o grupo¹³⁸; condiciones precarias de vivienda; entre otras. Actualmente, en las CMYF no se han detectado prácticas consistentes tendientes a realizar esta evaluación de riesgos o a registrarla para los casos de VS no familiar, lo que complica el desarrollo de las posteriores etapas de la intervención. La misma recomendación realizada sobre la evaluación de riesgos de VF es válida para el presente punto¹³⁹.

2) Identificar conductas, daños y necesidades

Las agresiones sexuales incluyen una multiplicidad de conductas, que van desde agresiones sexuales, acoso sexual en la calle o el trabajo, manoseo callejero, abuso sexual, abuso sexual infantil, y violación. Pueden ser realizadas con violencia física (armas, golpes, etc) o psíquica (intimidación). La oficial de servicio debe identificar en el relato las conductas que la persona quiere reportar por considerarlas violencia sexual y clasificarlas dentro del rango de conductas de VS, y la gravedad de los daños sufridos o inminentes. Es necesario por ello generar y estandarizar para el uso de las oficiales de servicio un catálogo amplio pero preciso de conductas que sean manifestaciones de VS, nuevamente, profundizando sobre las categorías legales y cubriendo conductas que aunque no sean delito son importantes para evaluar riesgos y disponer medidas de protección policial.

Como la VS suele ser recurrente, en especial si el agresor es del entorno cercano a la víctima o se conocen, es recomendable que la oficial de servicio pregunte a la víctima sobre la existencia de episodios de violencia anteriores. Si estos no están registrados, será necesario que la oficial de servicio los registre en el momento de la atención. Constituye una práctica de revictimización y, por tanto, debe evitarse, preguntar a la víctima sobre su conducta sexual o de otro tipo anterior a la violación, o condicionar el registro de los hechos denunciados al estado de la víctima, su condición, o trabajo¹⁴⁰. Si la víctima no llega a la CMYF con los informes médicos que constaten la VS o las lesiones, en especial si se trata de

¹³⁸ A este respecto, ver “Gang Enforcement Problems and Strategies: National Survey Findings”, en <http://www.ilj.org/Publications/GANGSVY.pdf>;

¹³⁹ Integrar expresamente elementos estandarizados de evaluación de riesgos y procesos a seguir (protocolos) en el trabajo de las oficiales de servicio, y no sólo del EI, reservando a este último la evaluación de riesgos de aspectos puntuales relativos a su especialidad (psicológica, servicio social, etc). Ver “Identifying, assessing and managing risk in the context of policing Domestic Violence”, en <http://www.dvintervention.co.uk/assets/media/acpo-domestic-violence-risk.pdf>

¹⁴⁰ Se han detectado algunas malas prácticas en la atención de casos de VS no familiar cuando las denunciantes son trabajadoras sexuales, o la VF ocurre en un contexto donde la víctima consume alcohol o drogas por su propia voluntad, o cuando en base prejuicios sexistas sobre la conducta o actitudes de la víctima se considera que esta puede haber consentido a la relación sexual.

casos de VS no reciente o ASI (precario médico o informe del médico forense), la oficial de servicio deberá disponer, con la autorización de la titular o segunda jefa, que se acompañe a la víctima para su obtención (PAV I 4.3.2.3). Para el registro de la conducta, deben aplicarse las reglas generales y específicas correspondientes a la recepción de la denuncia por VS (PAV I 4.3.2 y ss, CPP BS. As).

Finalmente, la oficial de servicio obtendrá información sobre las necesidades inmediatas de la víctima que esta exprese o que la oficial considere indispensables para garantizar su seguridad. Estos últimos dos aspectos son importantes para los pasos que siguen: la determinación de medidas policiales de seguridad y el posterior registro de la denuncia de VS y de conductas criminales de VF o VS familiar.

3) Determinar medidas policiales de seguridad

Las medidas de seguridad a seguir ante la presencia de niveles elevados de riesgo para la vida e integridad de las víctimas de VS, no están claras en las CMYF. Los PAV indican que las oficiales de servicio deben registrar y derivar el caso, sin que queden establecidos los mecanismos para activar la asignación de recursos para garantizar la seguridad material de las víctimas. Sin embargo, una vez más estas medidas constituyen uno de los puntos centrales de la atención a víctimas de VS no familiar en las CMYF. Luego de individualizadas víctimas, agresores, conductas y evaluados los niveles de riesgo, la oficial de servicio debe asignar medidas policiales de protección de la víctima y sus bienes.

En general, las medidas que la policía puede disponer para la protección de la víctima de VS no familiar son las mismas que para los casos de VF, y valen las mismas recomendaciones y previsiones. Cuando se reporte una violación, tanto familiar como no familiar, la oficial de servicio debe informar a la víctima de su derecho a abortar cuando como resultado de la violación haya sido embarazada, en los términos del art. 86 del Código Penal, y como lo ha confirmado recientemente la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires¹⁴¹, registrando el embarazo en la denuncia que se remita al fiscal y arbitrando los medios de coordinación y burocráticos necesarios para que la víctima pueda ejercer su derecho (como entregarle copia de la denuncia y documentación complementaria, indicar a qué hospital le corresponde concurrir, etc.). Es necesario incluir expresamente esta información y la obligación de prestarla en los PAV de atención para víctimas de VS y otra información a disposición de las usuarias de las CMYF.

Finalmente, la oficial de servicio debe llevar a cabo medidas preliminares para individualizar y arrestar al agresor cuando corresponde (en especial procedimiento de flagrancia), y proteger posibles pruebas útiles en la investigación penal preparatoria (IPP) que se llevará a cabo bajo la supervisión fiscal por el personal competente.

¹⁴¹ Caso L.M.R., 2005.

4) Registro judicial del caso y solicitud de investigación y medidas judiciales de protección

El último paso de la atención de la oficial de servicio consiste en la clasificación legal del caso, su registro, la solicitud de medidas de protección judiciales, y el envío de las actuaciones a la autoridad judicial que corresponda. En este momento se registrarán también otros datos de contexto del episodio (fecha, hora, lugar), testigos, etc. En el caso de las clasificaciones empleadas para la VS no familiar, las categorías son excluyentes, y algunas conductas son judicializables mientras que otras no lo son.

Cuando se trata de VS contemplada como delito en el Código penal (arts. 119 y ss), la acción que corresponde a la oficial de servicio llevar a cabo es la recepción y registro de una denuncia policial realizada por la víctima, que debe ser remitida al fiscal y al juez de menores cuando personas menores estén imputadas o sean víctimas de delitos. En estos casos, la víctima debe instar la acción penal, lo que implica que ella puede no realizar la denuncia penal o retirarla. Cuando un hecho de VS es clasificado como delito y la víctima está de acuerdo con realizar la denuncia, la oficial de servicio debe avisar al fiscal para recibir instrucciones preliminares a la Investigación Penal Preparatoria (IPP). Cuando existe una denuncia penal, el CPP de la provincia de buenos aires establece determinados derechos y garantías para las víctimas (Art. 83), algunos de los cuales deben ser cumplidos directamente o mediante orden judicial por la policía y, en este caso, las CMyF (embargo, art. 197, procedimiento flagrancia, art. 294 bis, arts. 145 y 146, 77).

En aquellos casos en que la víctima de VS no realice la denuncia o que la conducta no pueda ser registrada como delito, se recomienda de todas maneras que la oficial de servicio registre la información, en especial cuando se trata de VS no familiar. Esta información puede compartirse con otras agencias de seguridad y generar acciones de seguridad o investigación preventivas¹⁴².

¹⁴² Como por ejemplo operativos de seguridad en los lugares de los ataques, entre otras.

VIII. Procedimientos Alternativos

Avances y Obstáculos

a. Exposición civil

La exposición civil es un procedimiento por medio del cual la oficial de servicio no recibe a la víctima la denuncia, ni asigna medidas policiales de protección. No existe un reporte legal del caso, sólo registros informales, y por lo tanto no se provee a la víctima del apoyo para solicitar protección judicial. La consecuencia de la exposición civil suele ser la derivación del caso hacia una institución externa, sin seguimiento. Cuando se encuentra presente, se provee a las víctimas del apoyo de corto plazo que ofrece el EI.

En la práctica cotidiana de las comisarias de la mujer la exposición civil es de gran relevancia, sólo excepcionalmente superada por las denuncias tomadas por violencia familiar (Ver Anexo, Estadísticas). La razón por la cual no se incluyó a la exposición civil dentro de los procesos de atención rutinarios, es porque se trata de una práctica informal, discriminatoria, por medio de la cual se disuelven los derechos que las leyes vigentes otorgan a las víctimas.

Según la práctica, una conducta que perfectamente cabe como denuncia de VF (ley 12.569), también cabe como exposición civil, o sea que son categorías no excluyentes. Según las estadísticas de la DGCPG, ante esta superposición en las CMyF se opta mayoritariamente por registrar los casos como “exposición civil”¹⁴³, lo que denota una sub-aplicación de la ley de VF 12.569, que consagra a la denuncia como obligatoria ante un caso de VF. Las consideraciones que las y los operadores de las CMyF, en particular los policiales que tienen el poder de decisión final sobre el proceso de registro legal de los casos, tienen en cuenta para clasificar un caso como denuncia o exposición civil, son ambiguas (ver Sección D).

La exposición civil es un trámite administrativo que históricamente se realiza en dependencias policiales (resolución 37136/78, que la consagra como una obligación de la oficina judicial, art. 32.3). Este trámite, que es la mera constancia policial de los dichos de una persona, sin ninguna consecuencia legal o administrativa, era aplicado por la policía para casos que no configuraban delitos o contravenciones. La exposición civil se aplicaba principalmente a “molestias vecinales” o “ruidos molestos”, y era la forma en que la policía registraba los casos de violencia familiar que llegaban a las comisarias.

En 1989 con la creación de las comisarias de la mujer pasa a ser competencia de estas tomar denuncias de delitos y exposiciones civiles relacionadas con casos de violencia familiar¹⁴⁴. Entonces, ante un caso de violencia familiar, las posibilidades eran una denuncia penal (por lesiones u otros delitos), o bien una

¹⁴³ de las 4 comisarias del estudio sólo en La Matanza prevalece la denuncia sobre la exposición civil. ver anexo estadísticas

¹⁴⁴ <http://www.mseg.gba.gov.ar/dgcp/criamujer.htm> art. 2.b

exposición civil, cuando no había constancia de la comisión de un delito en los términos del código penal.

En 2001 se sanciona en la Provincia la ley 12 569, específica sobre violencia familiar. Esta ley (y su reglamentación de 2005) establecen la obligatoriedad de la recepción de la denuncia por violencia familiar por parte de la policía, incluyendo violencia no física, y un procedimiento por el cual la misma tramita ante tribunales de familia o juzgados de paz. De este modo se establece un procedimiento formal a través del cual toda conducta de VF abre paso a una denuncia por violencia familiar, obligatoria para la policía y que constituye un derecho de la víctima. Esta denuncia es diferente a la penal, que sigue siendo regida por la legislación penal y procesal penal de la provincia, y que, en caso de lesiones leves, es de instancia privada pudiendo la víctima no denunciar o retirar la denuncia (cosa que no sucede con la denuncia por VF de la ley 12.569).

Ni el CPP, ni la ley 12.569 ni su actual reglamento mencionan la exposición civil como un recurso legalmente válido de actuación policial frente a casos de violencia familiar, o como una opción frente al reporte policial obligatorio (denuncia) para hechos que configuren violencia familiar en los términos de la ley (art.1). Adicionalmente, la exposición civil se considera una “actividad burocrática no policial”, y en vista a ello recientemente ha sido sacada del ámbito policial, pasando a los municipios (desde el 1 de agosto de 2006¹⁴⁵, decreto 1824/06, art. 4¹⁴⁶ y la resolución 1288/06 del ministerio de seguridad¹⁴⁷, que restringen la competencia de las comisarías para la realización de trámites administrativos¹⁴⁸).

El PAV I, en sus arts. 4.3.1.1.5 y 4.3.1.3 hace referencia a la exposición civil como un mecanismo de atención a víctimas de violencia en las comisarías de la mujer. En el primer artículo mencionado se establece que la oficial de servicio debe explicar a la víctima según lo que haya relatado si corresponde una denuncia o una exposición civil. Esto implica que existe una posible valoración policial que dejará a la víctima desempoderada de sus derechos. El segundo artículo establece que cuando un hecho no configure delito se le explicará a la víctima, y ante su solicitud se le recibirá una exposición civil. El procedimiento establecido por la ley 12.569 es que ante cualquier hecho de violencia cometida en el ámbito de las relaciones afectivas o de parentesco que la víctima reporte amerita el registro de una denuncia por violencia familiar, y la consecuente solicitud de medidas cautelares a las autoridades judiciales.

Esta confusión normativa produce en la práctica un ámbito de decisión poco transparente, que contradice la legislación vigente, aporta confusión y genera impunidad, en especial en casos considerados leves por la legislación penal (que

¹⁴⁵ <http://www.prensa.mseg.gba.gov.ar/notacompleta.aspx?id=2848> ,
<http://www.diarioelnorte.com.ar/20060718/28333.html> ,
<http://www.colonbuenosaires.com.ar/semanariocolondoce/cgi-bin/hoy/archivos/00001515.html> ,
<http://www.soloderecho.com/viewtopic.php?p=5414&sid=7a97943b4427ba55e12f1e3230fee038>

¹⁴⁶ <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/06-1824.html>

¹⁴⁷ <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/r-ms-06-1288.html>

¹⁴⁸ si bien estos decretos restringen la recepción de la exposición civil en caso de quejas por molestias vecinales.

ya se evaluó como limitada ante las complejidades de seguridad de VF y VS), o cuando se sabe que es muy probable que las actuaciones serán archivadas, o en aquellos casos de abuso verbal o psicológico, o si la víctima está insegura ante la realización de la denuncia o se considera que no le será posible sostener el proceso que implica una denuncia (Ver Sección C, D). La recomendación es eliminar la exposición civil de los posibles procesos de atención en las CMYF, y clarificar la actuación policial en el marco de la ley de violencia familiar 12.569.

b. Coordinación operativa e intervención en el lugar

Tanto la ejecución de procedimientos de emergencia como rutinarios, y la ejecución de medidas policiales o judiciales de seguridad, requieren de la coordinación de diversos elementos de gestión operativa que suelen materializarse en la forma de presencia física y acciones de personal policial fuera del ámbito de las oficinas y en situaciones de posibles encuentros con el agresor. Esta intervención con presencia policial está guiada por determinados principios operativos del uso de la fuerza y las atribuciones de las y los agentes policiales, que constituyen los límites de la actuación policial (Art. 83 CPP, Dchos. de la víctima, art. 293 CPP, actos y uso de la fuerza policial, Art. 285 y 296 CPP, Denuncia, Art 13 Ley 13.482, Art. 15 misma ley sobre privación de la libertad, Art 103 c misma ley, custodia de personas, art. 106, plazo de la custodia, y fundamento, queda en manos de la superintendencia especial que crea el art. 109, Art 20, obligaciones generales, i específico género). Esta intervención tiene por objetivo general brindar protección/seguridad a las víctimas/sobrevivientes, a través de la ejecución de medidas cautelares o medidas preventivas de seguridad.

Las CMYF, por las razones que ya han sido referidas, cuentan con capacidad operativa limitada para llevar a cabo este tipo de intervenciones, dado que sólo pueden disponer de los limitados recursos operativos propios. En la práctica cotidiana, cuando las CMYF requieren de intervención policial presencial en el lugar de los hechos o dónde está o puede estar presente el agresor, se ven obligadas a coordinar por medio de su titular y segunda jefa con otras instituciones policiales con la capacidad operativa requerida, fundamentalmente 911 y las Cseg, que cuentan con personal de patrulla dispuesto en cuadrículas 24/7. Pero debido a la posición en la institucionalidad jerárquica de la policía de seguridad de la Provincia de Buenos Aires, la decisión final sobre la procedencia y marco de actuación de la intervención la tiene la autoridad operativa que dispone del recurso, esto es, la CSeg o el 911, y no la CMYF.

Debido a esta situación la capacidad operativa real de la CMYF varía según las prioridades de seguridad que se asignen en ámbitos no especializados e incluso a veces hostiles al reconocimiento de la violencia contra la mujer y sus consecuencias como crímenes y conductas con altos costos sociales y personales para las víctimas/sobrevivientes. Esta situación constituye un verdadero problema que limita seriamente la efectividad de la intervención en VF y VS, dado que la CMYF no puede asegurar la respuesta oportuna y especializada en casos de emergencia u otros que requieran la intervención policial presencial para garantizar la seguridad de la víctima.

Una vía de solución posible en el corto plazo es generar un vínculo claro y directo entre las CMyF y el 911 para la intervención en emergencias de VF y VS, que actualmente es germinal. Podría capacitarse en la aplicación de los PAV de emergencia a las y los operadores telefónicos y de patrulla del 911, para que junto con la Guardia de las CMyF y su titular ejecuten los procedimientos de emergencia¹⁴⁹. De este modo, si en la CMyF se presenta un caso que requiere de intervención policial de emergencia, puede solicitar la aplicación de un determinado procedimiento al 911. Igualmente, ante una llamada o alerta de emergencia en VF y VS que llega al 911, se determina el procedimiento que corresponde y se da aviso a la CMyF¹⁵⁰.

Respecto a la disposición de recursos operativos para generar otras intervenciones de protección policial de la víctima, las CMyF no los tienen, por lo que deben solicitarlos a la DGCOP o a las CSeg o departamentales. Es recomendable que la DGCPG junto con las CZ y las titulares de las CMyF mantengan reuniones periódicas con estas autoridades, a fin de tomar parte en los procesos de toma de decisión respecto de asignación de recursos para casos de VF y VS¹⁵¹.

En los casos de intervención policial en el episodio de VF o VS de emergencia se aplica el procedimiento de flagrancia, art. 154 y 284 bis y ss del CPP. Esto habilita determinadas acciones policiales como arresto, entre otras. En el caso de las medidas policiales o judiciales de protección, la policía tiene a cargo su ejecución y la verificación de su cumplimiento¹⁵². No existe un manual operativo específico para la intervención en casos de violencia familiar, que guíe las actuaciones de las y los oficiales en el lugar de los hechos o ante la presencia del agresor, o las opciones existentes para brindar seguridad a la víctima¹⁵³. Esto nuevamente genera intervenciones inconsistentes, por lo que es recomendable generar este tipo

¹⁴⁹ Un ejemplo de protocolo de atención para un operador del 911 puede encontrarse en “911 Operator/ Dispatcher Response”, en http://www.opdv.state.ny.us/criminal_justice/police/911.html

¹⁵⁰ Al respecto, ver “Law Enforcement Response to Emergency Domestic Violence Calls for Service”, en <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/215915.pdf>; “Domestic Violence: South Australia Police Initiatives”, en <http://www.aic.gov.au/conferences/ncv2/clarke.html>.

¹⁵¹ En la práctica se llevan a cabo algunas reuniones, pero son en general motivadas por la autoridad jerárquica y tienen fines de rendición de cuentas del inferior al superior, o se realizan por motivos formales. Es recomendable que se aproveche la existencia de estos vínculos y se trabaje para lograr la participación de oficiales dedicadas a VF y VS en la toma de decisiones sobre recursos, a fin de contar con mínimos indispensables para posibilitar la coordinación en la gestión operativa en los casos de VF y VS.

¹⁵² Sobre ejecución de órdenes de protección, ver “Protecting Victims of Domestic Violence”, en <http://www.theiacp.org/documents/pdfs/Publications/ACF3068.pdf>; y “What is an order of protection”, en http://www.opdv.state.ny.us/criminal_justice/courts/whatisanop.html

¹⁵³ Ver, por ejemplo, “Tips for responding to victims of domestic violence”, en <http://www.ojp.usdoj.gov/ovc/publications/infores/firstrep/2001/vicofdomvio.html>; “Domestic Violence By police officers”, en <http://www.theiacp.org/documents/pdfs/Publications/DomViolenceModelPolicy.pdf>; “Confronting Domestic Violence: Effective Police Response”, en http://www.transformcommunities.org/tctatsite/tools/confronting_dv_epr.html; “Observations, Statement and Reports: A Law Enforcement Checklist”, en http://www.opdv.state.ny.us/criminal_justice/police/checklist.html; “RADAR: A Domestic Violence Intervention Guide”, en http://www.opdv.state.ny.us/criminal_justice/police/radar.html; “Response and Follow-up by Responding Police Officers”, en <http://www.police.nashville.org/bureaus/investigative/domestic/response-police.htm>.

de instrumentos (protocolos de actuación) a la brevedad posible¹⁵⁴. En ellos deben quedar claras las acciones de revictimización que quedan excluidas, como intentar mediar en la situación, arrestar a ambas partes, no reportar el incidente, trasladar a ambas partes a la CMYF, entre otras. También deben incluirse medidas básicas que deben tomarse para asegurar la prueba, y los ya recomendados protocolos de actuación para emergencias de VS reciente, que indican el procedimiento a seguir a fin de disminuir los riesgos para la salud e integridad de la víctima.

c. La atención por el EI

La constitución del EI y los parámetros generales para la atención a las víctimas por parte de las y los profesionales que lo integran está dado por el PAV II. En la actualidad de las CMYF, los EI están constituidos por profesionales que en su mayoría no tienen especialización en VF o VS (ver Sección B, C). Sólo en algunos casos el EI está compuesto por más de un profesional en el área, y en algunas CMYF se registraron problemas por la escasez de profesionales abogados o psicólogos (ver Secciones B, C, D). Asimismo, tanto los miembros de los EI como las oficiales de policía manifestaron como un obstáculo el hecho de que no cuentan con profesionales del EI 24/7 (Ver Secciones B, C y D). Si bien los PAV contemplan que el personal del EI puede ser llamado para atender una situación de emergencia, esta previsión no parece ser suficiente para cubrir las necesidades de las CMYF (Ver Sección B).

La función principal del EI consiste en atender a las víctimas de VF y VS en todos los casos cuando se encuentre presente, lo que constituye una importante carga de trabajo que en si misma pone en riesgo la calidad de la atención (aumentando tiempos de espera, generando cuellos de botella y disminuyendo el tiempo de la consulta). Adicionalmente, los profesionales del EI tienen que participar en jornadas y academias cuando se los requiera, y los miembros del EPS tienen que además coordinar los grupos de ayuda mutua, supervisar los de autoayuda y brindar contención y asesoramiento al personal policial (PAV II, arts. 4.3.1.4 y 4.3.1.5). Además de los problemas éticos que pueda generar poner en cabeza del EI (en especial del EPS) esta multiplicidad de responsabilidades, lo cierto es que es materialmente imposible que puedan dar cumplimiento a todas ellas de manera eficiente. Esta situación es más problemática en tanto que todas las funciones que se asignan son importantes, y es necesario llevarlas a cabo en el ámbito de las CMYF (Ver Sección B).

A fin de superar estas falencias es necesario llevar a cabo modificaciones en los criterios de contratación de personal del EI, su capacitación, y estandarizar los procesos de intervención, las actividades y resultados que deben obtenerse de ellos.

Respecto de los criterios de contratación, es necesario eliminar el requisito de que las y los profesionales sean preferentemente miembros de la policía. Esta práctica corporativa no tiene ningún sustento material fundamental, y genera distorsiones en la composición del EI, en especial en el sexo de sus integrantes (ver Sección

¹⁵⁴ Como referencia, ver <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/215915.pdf>

C). En el mismo sentido, debe priorizarse la contratación de profesionales especializados o con experiencia en la atención especializada de víctimas de VF y VS. Esto será menos costoso que contratar personal no especializado y capacitarlo a cargo del MSeg, que deberá cargar con los costos políticos que genere tener durante años una atención deficiente, hasta que se genere un cuerpo estable de personal capacitado¹⁵⁵.

En cuanto a la multiplicidad de funciones asignadas al EI, es necesario recortarlas, dejando a estas profesionales la sola responsabilidad de atender a las víctimas de VF y VS en los términos de los PAV. El resto de las funciones deben ser asumidas por áreas diferentes dentro de la DGCPG, para lo cual será necesario destinar más recursos que los actuales, por lo que se recomienda la elaboración de un plan de la DGCPG que solicite más presupuesto, a fin de crear los órganos y contratar los recursos necesarios para la capacitación, orientación y supervisión de la atención del EI, la realización de actividades con la comunidad, y, en especial, profesionales que no trabajen en las CMYF a fin de llevar adelante un programa de asesoramiento y contención para garantizar la salud laboral de las personas que trabajan con víctimas de VF y VS en las CMYF y otras agencias de seguridad¹⁵⁶.

A continuación se presenta la descripción de buenas prácticas y características generales de los procesos de atención por parte del EI en las CMYF. En la práctica, la atención y responsabilidades en la atención por parte de los profesionales abogados son diferentes a las de otros y otras profesionales y, salvo excepciones, no se generan intervenciones conjuntas en los casos (Ver secciones B y C). Debido a estas razones, la información se presenta separando la intervención del EA y del EPS.

i. La atención por el EPS

En las CMYF del estudio, las profesionales miembros del EPS son en su mayoría mujeres psicólogas (Ver sección B). Previamente o luego de la atención de la oficial de servicio según corresponda, estas profesionales atienden de forma individual y con la máxima privacidad que permita la oficina (ver Sección B, Anexo) a las víctimas de VF y VS que se presentan en las CMYF. Si bien no abundaremos aquí sobre el EPS por existir en el presente trabajo una Sección especialmente dedicada a él, mencionamos que los pasos que debe seguir esta atención están dados por los PAV, y pueden resumirse genéricamente en los siguientes:

- Atención en Desborde emocional: ante una situación de desborde emocional la guardia deriva a la persona para su atención inmediata por parte del profesional del EPS¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Adicionalmente, cuando el personal adquiera una calificación que cumpla con buenos estándares de atención de calidad y especialización, deberá pagársele acorde a fin de evitar que se dedique al ejercicio de su profesión en el ámbito privado o que renuncie a la CMYF. Ante la existencia de personal calificado su no contratación acarrea al MSeg costos políticos, de calidad de la atención y, finalmente, también económicos.

¹⁵⁶ Ver OMS, “Ayudándonos para ayudar a otros”, Guía para el Autocuidado, en <http://www.ops-oms.org/Spanish/AD/GE/gph7.pdf>;

¹⁵⁷ ver “Psicoanálisis y Familia. Intervenciones en familias y parejas graves. La escena de violencia. Urgencia y riesgo”, en

- Brindar apoyo inmediato emocional, en los términos indicados por los PAV y otros criterios de atención profesional¹⁵⁸.
- Evaluar riesgos psicosociales; considerando los factores de riesgo específicos para cada caso y tipo de víctima. Esta evaluación de riesgo es diferente a la realizada por la guardia o la oficial de servicio (ver Sección B)¹⁵⁹.
- Ayudar a la víctima a obtener apoyo psicológico y otros; mediante la derivación al grupo o a instituciones de la red local de asistencia a víctimas de VF o VS (ver Sección B, C, D)¹⁶⁰.
- Hacer informes de la Ley 12.569 para medidas cautelares: la ley 12.569 dispone que las y los jueces pueden requerir informes o diagnósticos de interacción familiar antes de dictar las medidas cautelares o tomar decisiones sobre el caso. El Decreto ley 2875/05 dispone en su art. 8 que el juez podrá dar por cumplido este requisito cuando la denuncia de VF vaya acompañada por un diagnóstico producido por alguno de los organismos enunciados en su art. 4, o que hubiese firmado convenio con el Ministerio de Desarrollo Humano. Es una buena práctica que se recomienda estandarizar que los miembros del EI elaboren este informe para acompañar la denuncia por VF en las CMYF.
- Derivación a grupo y a oficial de servicio para denuncia si no fue hecha: La intervención del EI culmina en una nueva cita con la persona, o bien en su derivación al grupo de autoayuda o ayuda mutua de la CMYF cuando existe, o a un servicio especializado prestado por otra institución. Si la persona no ha sido atendida por la oficial de servicio, corresponde que lo haga.

ii. La Atención por el EA

Según el PAV II, arts. 4.5.2 y ss, es misión del EA realizar el encuadre legal de las conductas reportadas (misión que comparte con la oficial de servicio), asesorar a la víctima sobre sus derechos y las posibles acciones legales y sus consecuencias y mantener contacto con los tribunales y fiscalías¹⁶¹, entre otras como apoyo de las tareas propias del EPS (como la coordinación de grupos y la contención de desbordes emocionales). En la práctica de las CMYF, muchas de estas funciones no se distinguen claramente de las de la oficial de servicio, por lo que se desaprovecha la especificidad profesional de los abogados. Es recomendable en este sentido poder dotar de mayor especificidad a la tarea de los abogados del EA a fin de aprovechar sus capacidades en áreas clave de la atención de los casos en las CMYF (ver Sección C).

http://www.uces.edu.ar/cursos/cursos/2006/curso_psicoanalisis_y_familia.php, y Violencia Familiar, intervenciones en la Urgencia, Mónica Fudín, en <http://psicomundo.com/relatos/relatos1.htm>

¹⁵⁸ Aiscar, 2005; Burín, 2003; Entel, 2002, entre otras.

¹⁵⁹ Ver “A judicialização da violência de gênero e o atendimento psicológico”, en http://www.fazendogenero7.ufsc.br/artigos/R/Rifiotis-Santos_39.pdf

¹⁶⁰ Ver Teubal, 2005. Un buen material que sintetiza los principales aspectos de este paso de atención a las víctimas puede encontrarse en

http://www.justicewomen.com/help_tips_10_02_sp.html

¹⁶¹ Ver “Domestic Violence: A Review of State Legislation Defining Police and Prosecution Duties and Powers”, en http://www.ilj.org/publications/DV_Legislation-3.pdf

Si bien nuevamente no abundaremos aquí sobre el EA por estar incorporada al presente trabajo una sección específica al respecto (ver Sección C), mencionaremos brevemente las buenas prácticas de atención detectadas que debieran conformar el núcleo de la actividad del EA:

- Manejar las relaciones con juzgados y fiscalías: para pautas de intervención, procurando ayudar a disminuir los obstáculos concretos que impiden el acceso de las mujeres a la justicia¹⁶².
- Apoyar las tareas de la oficial de servicio: en especial en casos de VF que no son delito y para solicitud de medidas de protección judicial y policial.
- Es su responsabilidad llevar agresores a la justicia, colaborando desde sus funciones en la investigación fiscal¹⁶³.
- Mantener el contacto con defensores y víctimas para dar seguimiento al avance de los casos judiciales, identificando las estrategias que mejor funcionen ante los tribunales, y aportando para mejorar la calidad de la investigación y la obtención de pruebas¹⁶⁴.
- Brindar asesoría legal a la víctima sobre sus derechos, consecuencias legales, etc¹⁶⁵.

Finalmente, también es una buena práctica que el profesional del EA apoye a la víctima en cuestiones relacionadas con medidas cautelares, procesos de alimentos, y su derivación a patrocinio jurídico gratuito.

¹⁶² Sobre este punto, un material muy gráfico puede encontrarse en Abogando por las mujeres en el sistema de justicia criminal, en http://www.justicewomen.com/handbook/index_sp.html

¹⁶³ Ver, por ejemplo “Prosecution Strategies in Domestic Violence Felonies: Telling the Story of Domestic Violence, Executive Summary”, en <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/194074.pdf> ; “Dealing with complex evidence on domestic violence”, en <http://aja.ncsc.dni.us/courtrv/cr39-2/CR39-2AikenMurphy.pdf> ; y “The use of expert witness testimony in prosecuting domestic violence”, en <http://www.cps.gov.uk/publications/docs/expertwitnessdv.pdf> .

¹⁶⁴ Ver, por ejemplo, “Evaluation of Specialist Domestic Violence Courts/Fast Track Systems”, en <http://www.cps.gov.uk/publications/docs/specialistdv courts.pdf>

¹⁶⁵ Ver, por ejemplo, “National Evaluation of the Legal Assistance for Victims Program”, en http://www.ilj.org/publications/LAV_FINAL_FINAL_RPT.pdf

IX. Conclusiones y recomendaciones

De la revictimización al empoderamiento

A lo largo de la historia y los diferentes contextos, las políticas de intervención policial en los casos de VF han ido variando. En VS, la política tradicional era de no intervención o mediación policial entre la víctima y el agresor, por considerar la violencia “producto” de la provocación “natural” de la víctima o por presumir su consentimiento a la relación, o considerarla parte del “débito conyugal” (Burín, Bosh Fiol, entre otras). En VF, la misma política de no intervención o mediación era aplicada por la policía, que consideraba la VF fuera de su órbita, por ser “cuestiones privadas” o “intrínsecas” del vínculo privado entre la víctima y el agresor.

En la medida del avance del reconocimiento de la violencia contra las mujeres, en especial familiar y sexual, como un problema público, comenzaron a gestarse cambios en las políticas de seguridad. Se reconoció la existencia de una cultura institucional masculinista dentro de la policía, y que ésta constituía uno de los obstáculos principales para poder llevar a cabo políticas efectivas de control y prevención de la violencia de género de acuerdo a lo mandado por las leyes. Es en este contexto que se idean y se instalan las comisarías de la mujer, a fin de dotar a las víctimas de violencia de género de un espacio seguro para reportar los abusos sufridos y recibir una atención acorde a sus derechos, sin discriminación. Durante muchos años y hasta la actualidad, la existencia y multiplicación del espacio de las comisarías de la mujer significó un avance importante en la visibilización de la violencia contra las mujeres como conductas criminales y problemas de seguridad pública. También se incrementaron los reportes, y se mejoró la calidad de la atención a las víctimas, generándose un marco normativo propio que acompañaba al desarrollo institucional.

A pesar de los logros positivos obtenidos, la inicial capacitación en temas de género y la investigación aplicada para mejorar la calidad de la atención policial en las CMYF se discontinuaron, y las comisarías de la mujer se hicieron cada vez más vulnerables a la influencia de la cultura masculinista imperante en la policía, que recientemente ha comenzado a ser transformada mediante acciones concretas del MSeg y la DGCPG. Esta influencia distorsiona los procesos de atención a las víctimas de VF y VS, instalándose elementos de la vieja cultura policial en los momentos de toma de decisiones sobre el caso, que operan en perjuicio de las víctimas. En otras palabras, al no existir un marco normativo específico y no considerarse tampoco en la práctica las características diferenciales de la VF y VS, en especial el hecho de que se trata de violencias de género cuya víctima principal son mujeres, y que se ejerce de manera cíclica y recurrente, la atención policial es presa del ejercicio de prejuicios y estereotipos de género, que impactan directamente sobre la posibilidad de que la víctima realice una denuncia formal y la sostenga (Hoyle y Sanders, 2000:17).

Mediante la sanción de la ley 12.569 se trató de subsanar esta cuestión, quitando a la policía la posibilidad de decidir acerca de si corresponde o no registrar una denuncia en los casos de VF, y haciéndola obligatoria, pero habilitando la

intervención de un juez civil para la determinación de medidas de protección a la víctima y tratamiento para el agresor. Mediante esta política se permite que la víctima pueda controlar si quiere o no invocar la intervención de la justicia penal, y a la vez pueda ejercer sin discriminación su derecho a recibir seguridad y a solicitar medidas no represivas. Sin embargo, aún con esta disposición legal no se logró erradicar totalmente una regla práctica que maneja tanto la policía como los órganos judiciales, que consiste en actuar sólo si la víctima está convencida y en tanto ésta sostenga la denuncia y su participación en los procesos judiciales.

En la actualidad de las CMF y en general de la intervención policial en VF y VS, convive un poco de cada una de estas prácticas o culturas policiales. Pero de la observación y el trabajo de campo realizado destaca también la aparición de una nueva cultura policial de atención en VF y VS, que consiste en orientar la atención hacia el empoderamiento de la víctima. La política de actuar de acuerdo a los deseos de la víctima, manifestados en la presentación de una denuncia judicial y en su participación durante los procesos judiciales, es ciertamente un avance respecto de las prácticas de mediación o no intervención. Sin embargo “la idea de que la policía debiera actuar en base a las preferencias de las mujeres (acerca de si registrar o no el caso y activar el sistema de seguridad y jurisdiccional y sus consecuencias) presupone que las mujeres pueden alcanzar la decisión “conveniente” sin acceso a información apropiada, apoyo y consejo. Asume que el mundo en el que habitan las víctimas de violencia doméstica se conduce por las reglas de la “libre elección”, y que ellas son agentes libres (...). El enfoque de la “preferencia de la víctima” también expone a las mujeres a la manipulación por parte de otras personas –como los agresores, oficiales de policía y miembros de la familia- que pueden tener un interés en que no se invoque el proceso criminal. Y así la policía, en particular, ha sido vista por algunos usando el “enfoque de la preferencia de la víctima” como una capa para cubrir su propia desinclinación a tratar la violencia doméstica en la forma en que tratan otros crímenes” (Edwards, 1989, citado por Hoyle y Sanders, 2000:17).

Para contrarrestar el impacto negativo sobre las víctimas y cómo es visualizado su trabajo, las CMF han comenzado crecientemente a implementar prácticas de atención que tienen especialmente en cuenta la situación en la que las víctimas se encuentran cuando acuden a las CMF, a fin de generar intervenciones más efectivas. A través de estas prácticas y metodologías de atención aún no uniformes ni estandarizadas, se procura llevar a cabo estrategias que incentiven la cooperación de las víctimas, favoreciendo las condiciones “que habilitan a las mujeres a entender mejor qué es conveniente para sus intereses, animándolas a actuar de acuerdo a ello y luego apoyándolas en las elecciones que han realizado – sea que esas elecciones incluyan o no invocar a la justicia penal. (...) “Diferentes mujeres quieren diferentes tipos de apoyo” (1995:40).” (Hoyle y Sanders, 2000: 19)

Estas prácticas de empoderamiento son acordes al modelo impuesto por la ley 12.569, y han sido registradas a lo largo del trabajo como “buenas prácticas”. Sumariamente, las prácticas de empoderamiento son aquellas que consideran que las víctimas de VF y VS toman decisiones en contextos en los que la violencia y el comportamiento controlador son prevalentes (Hoyle y Sanders, 2000:21). Entre otras, incluyen:

- Brindar a la víctima un ambiente seguro, protegido totalmente de la posibilidad de que el agresor ejerza su carácter controlador. Cuanto menos sujetas se sientan las víctimas al carácter controlador de los agresores, más posible es que ellas acudan a la policía y colaboren para hacer avanzar los casos (Hoyle y Sanders, 2000:25).
- Garantizar acceso a información sobre sus derechos y las posibilidades de obtener apoyo para seguridad policial y judicial, así como respecto de la efectividad y consecuencias de las mismas. Cuando se trata de casos donde la violencia es criminal, apoyar a las víctimas para que participen activamente y no retiren el caso. Cuando se trata de casos de VF en que la víctima no desea invocar la acción penal o esta no corresponde, apoyarla para el cumplimiento de las medidas de protección y la sentencia judicial, incentivándola para que reporte si se producen nuevos incidentes o se incumplen las medidas impuestas.
- Establecer lazos de trabajo y cooperación con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que prestan a las víctimas/sobrevivientes de VF y VS diferentes servicios complementarios a los de las CMF. Esto mejora la situación de las víctimas fortaleciéndolas, y además beneficia el reporte de los casos, incentivado por estas otras agencias.
- Ejecutar medidas de protección policial a la víctima de VF y VS e intervenciones consistentes en casos de emergencia u otros que requieran presencia policial durante el incidente o luego de él, incluyendo el arresto del agresor cuando corresponda. En los casos de arresto o cuando vaya a citarse al agresor, es necesario que la policía se ponga en contacto con la víctima para garantizar su seguridad. Asimismo, este arresto nunca puede ser permanente ni arbitrario, y debe estar sometido a las normas de control por la autoridad judicial.
- Implementar sistemas de atención flexibles, que contemplen tanto respuestas de seguridad y justicia penal como trabajo social y terapéutico, y que sirvan de apoyo a las decisiones de las víctimas, considerando que la intervención en VF y VS no termina con el reporte del incidente, sino hasta que termina la violencia sufrida por la víctima debido a las decisiones que ella toma para poder dejar la relación abusiva.

El desarrollo de estas prácticas, fortalecidas en la actualidad a través de la inclusión del EI en las CMF¹⁶⁶, se basa en la experiencia práctica y la comprensión acerca de las razones por las cuáles una víctima de VF o VS se resiste a dar intervención a las autoridades, y el compromiso de llevar adelante acciones para superar esas resistencias. La gran ventaja y principal oportunidad para la DGCPG y el MSeg en este sentido, es que este compromiso se encuentra presente en las personas que tienen a su cargo funciones de liderazgo en la DGCPG y las CMF. El gran desafío es poner en práctica políticas concretas que

¹⁶⁶ Como lo jugó en su momento la incorporación de personal no policial ad honorem en las comisarías de San Isidro y Ezeiza, identificado por las personas entrevistadas como directo antecesor de la actuación de los EI en las CMF.

superen los obstáculos estructurales e históricos que impone la cultura policial y social en general respecto de la violencia contra las mujeres.

Este compromiso constituye la oportunidad principal para que a través del ejercicio de un liderazgo claro se generen las necesarias estandarizaciones e intervenciones consistentes, adecuando las prácticas históricas a los nuevos estándares legales (ley 12.569). Este ejercicio debe incluir actividades de capacitación y sensibilización sostenidas, así como una constante publicación y distribución de material didáctico y práctico para las víctimas/sobrevivientes y oficiales de policía que intervienen¹⁶⁷. También es necesario mejorar la gestión e infraestructura de las CMF, proceso que se ha iniciado con los PAV y otras acciones llevadas a cabo por la DGCPG. A lo largo del texto y en las secciones y anexos que siguen dan abundantes ejemplos y recomendaciones específicas sobre cada uno de estos puntos en particular, basados en la práctica policial de las CMF y de otras comisarías de la mujer o unidades especiales con buen funcionamiento.

Por otra parte, si bien es cierto que en el presente en la Provincia de Buenos Aires contamos con mejor información que hace una década sobre VF y VS y las agencias que intervienen, es altamente recomendable una inversión de corto plazo a fin de desarrollar indicadores aceptables respecto de la magnitud y seriedad de la VF y VS en la Provincia de Buenos Aires. Estos indicadores servirán para desarrollar una cultura policial de intervención en casos de VF y VS de acuerdo a las exigencias de las leyes vigentes.

¹⁶⁷ En especial, es necesario difundir entre las oficiales de policía como material de lectura, en boletines y órganos de comunicación y capacitación y disponible en las CMF, además de las leyes nacionales, provinciales y tratados internacionales sobre derechos de las mujeres y niñas, los informes producidos por los países, órganos internacionales y ONGs sobre violencia contra las mujeres, como por ejemplo el Contrainforme de la CEDAW de 2004, <http://www.ispm.org.ar/documentos/cedaw04.htm>; Femicidios e impunidad en la Provincia de Buenos Aires, http://www.cecym.org.ar/investigacion.shtml?sh_itm=bc92d41a6c337563c3989159ccf017a6, Los Informes nacionales del PNUD sobre violencia contra las mujeres, en <http://www.undp.org/rblac/gender/campaign-spanish/argentinafull.htm>, El costo de la Violencia Doméstica, en http://www.rimaweb.com.ar/violencias/costo_bid.html; y en http://www.womenandequalityunit.gov.uk/research/cost_of_dv_Report_sept04.pdf, 2004; ACDH, ADEHUEM, Cátedra de Derechos Humanos y Garantías de la Universidad del Litoral. Rosario; CLADEM Argentina; FEIM; Feministas en Acción; ISPM; Mujeres en Acción, 2002. *Documento de las ONGS argentinas para Beijing más 10*. Disponible en <http://www.ispm.org.ar/documentos/beijing+10.htm>; Argentina, 2000. *Cuestionario sobre la Aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000)*. Disponible en <http://www.unic.org.ar/06-mujer/archivos/ARGENTINA-Spanish.pdf#search=%22argentina%20informe%20beijing%2010%22>; y también de otros países, en especial si cuentan con comisarías de la mujer, como Nicaragua, <http://www.omct.org/pdf/vaw/NicaraguaSPA2001.pdf>; <http://www.mujereshoy.com/secciones/2192.shtml>; . Género y Seguridad ciudadana, de GTZ, en <http://www.gtzgenero.org.ni/publicacion/Texto%20Base.pdf>; ... En este sentido, es necesario revisar y mejorar el PAV IV, ya que los mecanismos que prevé son insuficientes. Pero fundamentalmente, es necesario modernizar la comunicación hacia las y los oficiales y personal de las CMF, ya que los boletines oficiales y notas tienen un formato desactualizado, un lenguaje difícil y, fundamentalmente, se utilizan para comunicar órdenes y no información útil sobre actividades de capacitación, estadística, novedades, que llegan por medio de circulares que tienen los mismos problemas que los otros documentos.

También es necesario mejorar la capacidad operativa de las CMyF, a fin de propiciar su intervención en la asignación y coordinación de recursos para la atención de las víctimas de VF y VS en sus jurisdicciones. A estos fines es necesario eliminar las múltiples autoridades y la superposición de jurisdicciones para la intervención, clarificando el rol operativo de cada una de las agencias que intervienen, y las pautas mínimas para la atención de las víctimas/sobrevivientes.

De la investigación surge que el espacio de las comisarías de la mujer es altamente valorado por las víctimas de VF y VS y por las instituciones que conforman la red de atención. También se constata que las CMyF desarrollan una experticia necesaria para identificar e investigar VF y VS y para asistir a la víctima/sobreviviente. Las variadas y novedosas buenas prácticas que en ellas se desarrollan proveen de modelos para ser escalados e implementados por otras agencias. También destaca el papel que las CMyF desarrollan en sus comunidades, en las cuales son clave para articular recursos sociales y políticos, e incluso de seguridad.

En resumen, y para finalizar, la evaluación de la implementación piloto de los PAV en las CMyF es positiva, detectándose la puesta en marcha de políticas claves para generar los cambios. Es necesario aún aumentar el énfasis de las políticas para erradicar la discriminación y otros obstáculos estructurales. Ambas políticas, de ser fortalecidas y realizados los cambios adecuados, pueden constituir un genuino giro de la intervención policial en casos de VF y VS de prácticas de revictimización, a prácticas de empoderamiento.