



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

LEY DE CREACIÓN DEL REGISTRO ÚNICO DE CASOS DE VIOLENCIA DE GÉNERO A NIVEL NACIONAL

Artículo 1°: Créase el Registro Único de Casos de Violencia de Género a nivel nacional, en el ámbito del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación.

El mismo tendrá por objeto recopilar, centralizar, sistematizar y publicar, en forma continua, dinámica y actualizada, la información sobre los hechos, tipos y modalidades de violencia por razones de género en todo el territorio de la Nación, en el marco de las Leyes 26.485 y 26.743, y constituirse en un insumo fundamental para el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas orientadas a la prevención, sanción y erradicación de las violencias por razones de género.

Artículo 2°: El Registro reunirá la información aportada por los organismos e instituciones públicos que asisten y registran situaciones de violencia por razones de género en los distintos poderes del Estado y en todas las jurisdicciones, ya sea que presten servicios de asistencia, asesoramiento, orientación, acompañamiento, protección, o cualquier tipo de abordaje a las mujeres y personas LGBTI+ en situación de violencia, en los más diversos sectores como salud, trabajo, seguridad, justicia o áreas de la mujer y/o diversidad, entre otros. El relevamiento incluirá tanto consultas y pedidos de asesoramiento, orientación o asistencia, como llamadas de emergencia, presentaciones policiales o denuncias judiciales.

Artículo 3°: El Registro Único de Casos de Violencia de Género deberá:

a) Registrar, relevar y procesar la información sobre situaciones de violencia por razones de género en sus diversos tipos y modalidades, relevadas y reportadas por los organismos e instituciones de las distintas jurisdicciones y poderes del Estado en sus niveles nacional, provincial y local, a través de criterios metodológicos e indicadores unificados.

b) Sistematizar la información a través de una plataforma digital de datos común y de actualización permanente.

c) Producir datos y estadísticas en materia de violencia por razones de género, desagregados por zona geográfica, que permitan contar con un diagnóstico de situación y una dimensión real de las diversas manifestaciones de violencia para la elaboración, análisis, evaluación y adecuación de políticas públicas por parte del Estado nacional, en articulación con las áreas competentes en las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con un alcance federal y un abordaje acorde a las particularidades territoriales.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

d) Difundir en forma continua dicha información por medios digitales de acceso público, en formato accesible y datos abiertos, y actualizar, al menos bimestralmente, la información producida y desagregada por zona geográfica.

Artículo 4°: Toda la información proveniente de los diferentes organismos e instituciones estará resguardada, de forma que no se pueda identificar a las personas involucradas en las situaciones de violencia. Deberán adoptarse los recaudos necesarios a fin de garantizar la confidencialidad de la información sobre la identidad de las personas, tanto en relación a los datos recibidos como incorporados en el Registro.

Artículo 5°: El Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, coordinará con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) las acciones necesarias a fin de contar con la asistencia técnica para la implementación del Registro Único de Casos de Violencia de Género, adoptando el esquema de gestión y administración que considere más conveniente para la consecución del objeto de esta ley.

A los efectos de la implementación del Registro, deberán:

a) Generar instancias de diálogo y articulación con todos los poderes del Estado y las distintas jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a fin de adoptar el diseño más adecuado a las necesidades de un registro que reúna, centralice y sistematice la información proveniente de fuentes de distinta naturaleza a escala nacional, promoviendo la conformación o consolidación de registros de situaciones de violencia en los ámbitos jurisdiccionales a fin de facilitar el proceso.

b) Diseñar, a propuesta del Observatorio de las Violencias y Desigualdades por Razones de Género, y en consulta con las áreas competentes en la materia, una serie de indicadores básicos, consensuados y homologados, que incorporen la mirada interseccional e incluyan mínimamente: tipo y modalidad de violencia; tipo de asistencia o servicio prestado; género, edad, ocupación, nivel educativo alcanzado, condición socioeconómica, origen étnico, condición de migrante o no, ruralidad o urbanidad, presencia de discapacidad o no en la víctima; edad, género, ocupación, nivel educativo alcanzado por el agresor cuando se tratare de persona humana, o características de la entidad, carácter público o privado, cuando la se tratare de una persona jurídica; vínculo entre la víctima y el agresor; frecuencia y tiempo del maltrato; lugar y fecha en que fuera reportado el o los hechos de violencia, medidas y/o sanciones que se hubieran adoptado; entre otros.

c) Generar los mecanismos de cooperación y articulación interinstitucional en forma continua y dinámica entre las distintas áreas y poderes del Estado Nacional, y con las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para la captación, recopilación y



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

provisión de la información disponible en los distintos organismos e instituciones en todos los niveles, unificando aspectos metodológicos, criterios para la selección de datos y modalidad de registro, y poniendo a su disposición una plataforma informática, las herramientas, la asistencia técnica y capacitación necesarias, tanto a las personas que operen el sistema en los distintos niveles como a las responsables de detectar, relevar y captar los datos de las situaciones de violencia en las distintas áreas prestadoras de servicios; incluyendo la formación con perspectiva de género.

A los efectos de lograr una mayor articulación interjurisdiccional, el Consejo Federal del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad se constituirá en un ámbito de coordinación, intercambio y cooperación permanentes.

En particular, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad extremará los recaudos para garantizar la coordinación con el Poder Judicial, incluyendo además a los Ministerios Público Fiscal y de la Defensa, tanto en el ámbito nacional como en las jurisdicciones locales. A tal fin, contará con la colaboración del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el marco de las respectivas competencias y responsabilidades asignadas por la Ley 26.485, en orden a lograr un sistema integrado de información que comprenda los registros provenientes de todos los juzgados intervinientes en casos de violencia de género en el territorio nacional.

Por su parte, el INDEC instrumentará los medios y mecanismos tendientes a la cooperación y participación de las direcciones provinciales de estadística.

d) Promover la participación y colaboración de instituciones y organizaciones especializadas en la temática, tanto gubernamentales como académicas, científicas o de la sociedad civil, en todo el proceso, y garantizar mecanismos transparentes y accesibles para el monitoreo y evaluación del sistema por parte de la sociedad civil.

e) Destinar los recursos técnicos, humanos, financieros y de infraestructura necesarios para la puesta en marcha y funcionamiento del sistema.

f) Respetar y hacer efectivos los objetivos, mandatos y lineamientos de las Leyes 26.485, 26.743 y 27.499.

Artículo 6°: Los recursos que demande el cumplimiento de la presente ley deberán incorporarse a las partidas del Presupuesto General de la Administración Nacional que correspondan.

Las partidas presupuestarias pertinentes deberán contemplar los recursos necesarios para contribuir al fortalecimiento de las distintas áreas e instituciones que componen el sistema y asistir financieramente a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de acuerdo a criterios objetivos que atiendan a las diversas realidades y necesidades, la disparidad de



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

recursos, capacidades e infraestructura disponible, los requerimientos de cada zona geográfica, entre otros. Las jurisdicciones destinatarias de los recursos deberán rendir cuentas periódicamente al Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación acerca del destino y la ejecución de los fondos transferidos.

El Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación deberá rendir informes semestrales al Congreso de la Nación acerca del grado de implementación del Registro Único de Casos de Violencia de Género, acciones y resultados obtenidos.

Se autoriza al Poder Ejecutivo a realizar las adecuaciones presupuestarias pertinentes para atender los requerimientos de esta ley durante el ejercicio en curso, incrementando acordemente en términos reales, el presupuesto asignado al Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación.

Artículo 7°: El Poder Ejecutivo arbitrará las medidas necesarias para implementar las acciones y mecanismos que requiere el cumplimiento de las disposiciones de esta ley, en articulación con los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y con el Poder Judicial y el Ministerio Público tanto en el ámbito nacional como en las jurisdicciones locales. Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adoptar, por sí o a través de las autoridades locales o dependencias que resulten competentes, las medidas y disposiciones necesarias a tal fin.

Artículo 8°: La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial y deberá ser reglamentada dentro de los sesenta (60) días de su publicación.

Artículo 9°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El Estado argentino ha asumido una serie de compromisos con la comunidad internacional en materia de derechos humanos de las mujeres, entre los que cabe destacar las normas emanadas de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de las Naciones Unidas, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará) en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA); ambas ratificadas por la República Argentina, y la primera de ellas, de rango constitucional.

Con el antecedente de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (DEVAW) -aprobada por Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas-, la Convención de Belém do Pará fue, en el año 1994, el primer tratado específico que caracterizó la violencia basada en el género de manera integral, tanto en el ámbito público como el privado, reconociendo expresamente el derecho humano a una vida libre de violencia.

Dicho instrumento regional consagró un cambio de paradigma: la violencia, en sus diversas manifestaciones, constituye una violación de los derechos humanos de las mujeres que trasciende la órbita de lo doméstico/familiar, con la consiguiente responsabilidad indelegable de los Estados de adoptar políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia por razones de género, independientemente del ámbito en el que tenga lugar.

Asimismo, es importante señalar que “la eliminación de todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado” se hizo presente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2015, toda vez que fue incluida expresamente por los Estados entre las metas a alcanzar en el marco del Objetivo 5: “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”. Ello, sin perjuicio de que, tal como indica ONU Mujeres en su Informe de 2018, lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres forma parte integral de cada uno de los 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible; documento en el que pone de relieve las desigualdades y los problemas que enfrentan las mujeres e identifica brechas y oportunidades para la igualdad de género en la Agenda 2030.

Por otra parte, la normativa internacional de los derechos humanos afirma como principios básicos la igualdad y la no discriminación, y ello implica que todas las



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

personas tienen iguales derechos, con independencia de su orientación sexual o identidad de género.

Si bien por imperio de aquellos principios universales en materia de derechos humanos, el sistema internacional y los sistemas regionales deberían ser lo suficientemente receptivos a los avances culturales y sociales que se producen con el tiempo, lo cierto es que la violencia y la discriminación sistemática hacia las personas LGBTI+ ha demandado una atención particular por parte de los organismos e instrumentos de derechos humanos, ante la necesidad de generar un firme compromiso de los Estados hacia la igualdad de derechos. Tal como sucede con las legislaciones locales, la consolidación de instrumentos normativos específicos pretende constituirse en un marco de referencia y propiciar políticas y acciones concretas.

En el ámbito de Naciones Unidas, en el año 2006 se redactaron los Principios de Yogyakarta sobre la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos a las cuestiones de orientación sexual e identidad de género, que fueron complementados por una serie de recomendaciones adicionales en el año 2014. Tomando como punto de partida la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración y el Programa de Acción de Viena y otros tratados de derechos humanos, se determinaron estándares básicos que los Estados deben cumplir.

Tras ello, la Declaración sobre Orientación Sexual e Identidad de Género, en el marco de la Asamblea General en diciembre de 2008, en la cual un grupo de países (Argentina, el Brasil, Croacia, Francia, Gabón, Japón, Noruega y los Países Bajos) tuvo por objeto reafirmar el principio de no discriminación, que exige que los derechos humanos se apliquen por igual a todos los seres humanos, independientemente de su orientación sexual o identidad de género, y condenar las violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales basadas en la orientación sexual o identidad de género. A pesar de haberse propuesto como resolución, no fue adoptada por la Asamblea General como órgano.

En junio de 2011 tuvo lugar la primera resolución de Naciones Unidas sobre igualdad, no discriminación y protección de los derechos de todas las personas cualquiera sea su orientación sexual, expresión e identidad de género, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos bajo el rótulo “Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género” (Resolución 17/19). Dicho instrumento condena formalmente cualquier acto de violencia o discriminación basado en los motivos indicados. A partir de allí, se han producido una serie de informes en la materia por parte de los organismos de protección de derechos de Naciones Unidas.

En el marco de la OEA, la Asamblea General tiene un cierto camino recorrido, iniciado en el año 2008 con la primera resolución dedicada a los derechos humanos y su



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

vinculación con la orientación sexual e identidad de género. La resolución AG/RES. 2435 (XXXVIII-O/08), titulada “Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género”, entre otros puntos, manifestaba la preocupación por los actos de violencia y violaciones de derechos humanos relacionadas, cometidos contra individuos a causa de su orientación e identidad de género.

A lo largo de los años se fueron sucediendo distintas resoluciones e informes de relatoría en la materia. Cabe hacer mención de la resolución de junio 2013, AG/RES. 2807 (XLIII-O/13), que condena los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos contra personas a causa de su orientación sexual e identidad o expresión de género, e insta a los Estados a que fortalezcan sus instituciones nacionales con el fin de prevenirlos, investigarlos y asegurar a las víctimas la debida protección judicial en condiciones de igualdad, y que los responsables enfrenten las consecuencias ante la justicia” (“Derechos humanos, orientación sexual e identidad y expresión de género”).

También en junio de 2013 tuvo lugar la adopción de la Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia, que significó un avance sustantivo en la temática, toda vez que, al establecer el compromiso de los Estados en la lucha contra toda forma de discriminación, incluye aquella basada en la orientación sexual, identidad y expresión de género, con referencia expresa a la violencia basada en motivos de sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género.

Lamentablemente el Estado argentino registra una demora inexplicable en la ratificación de este instrumento que suscribiera siete años atrás y que incluye por primera vez al colectivo de la diversidad entre las categorías protegidas en el marco de una convención continental.

La mentada convención incorpora, a su vez, una mirada interseccional respecto a la discriminación, instando a los Estados a atender especialmente a los impactos de la combinación de una serie de factores que pueden traducirse en formas entrecruzadas de discriminación, dimensión que había sido más explorada en el abordaje de las violencias contra las mujeres.

Es interesante destacar en este punto la Recomendación General N° 28 (2010) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, órgano de supervisión de la CEDAW en el ámbito de Naciones Unidas, que señala que la interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones asumidas por los Estados, y que “la discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género”, de modo tal que puedan experimentarse formas múltiples e interrelacionadas de



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

discriminación que tienen un agravante efecto negativo, impactando en distinta medida, o en distintas formas. En la misma tesitura, en referencia a las causas de discriminación interseccional que dificultan el acceso a la justicia -Recomendación General N° 33 (2015)-, el Comité identificó una serie de circunstancias: “la etnia y la raza, la condición de minoría o indígena, el color, la situación socioeconómica y/o las castas, el idioma, la religión o las creencias, la opinión política, el origen nacional, el estado civil y/o maternal, la localización urbana o rural, el estado de salud, la discapacidad, la propiedad de los bienes y el hecho de ser mujeres lesbianas, bisexuales, intersexuales”.

De todos modos, volviendo a la protección de colectivos LGBTI+, en línea con lo sostenido anteriormente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó en el 2015 el Informe “Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América” (OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 noviembre 2015) en el que reafirma, desde una perspectiva de derechos humanos, que la orientación sexual y la identidad de género se encuentran protegidas por el principio de no discriminación bajo el que deben leerse la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención de Belém do Pará, con la consiguiente responsabilidad de los Estados de investigar y sancionar los actos de violencia contra las personas LGBTI+. Y advierte, en particular, sobre *la cultura de violencia estructural basada en el prejuicio hacia las orientaciones sexuales e identidades de género no normativas y cuerpos diversos*, que obliga a adoptar las acciones necesarias para combatir la discriminación.

Abonando a dichos argumentos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció en el sentido de que “la causa de los actos de violencia y discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género se sustenta en la intención de castigar sobre la base de nociones preconcebidas de lo que debería ser la orientación sexual o la identidad de género de la víctima, partiendo de un planteamiento binario de lo que constituye un hombre y una mujer o lo masculino y lo femenino, o de estereotipos de la sexualidad de género” (Corte IDH, Caso Azul Rojas Marín y otra vs. Perú, sentencia del 12 de marzo de 2020).

Marco legal

En el plano local, con la sanción de la Ley 26.485 de “Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales” del año 2009, el Estado argentino receptó en su normativa interna la caracterización integral de la violencia consagrada en la Convención de Belém do Pará y delineó un marco legal ambicioso que incorporó un abordaje de la violencia de género desde una perspectiva integral, transversal, interdisciplinaria, interministerial e interseccional. Así, la norma, a la vez que define la violencia contra las mujeres en sus diversas



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

tipos y modalidades, tanto en el ámbito público como el privado, fija los lineamientos de políticas públicas que deben articularse entre distintos ámbitos institucionales y distintos niveles jurisdiccionales, en colaboración con la sociedad civil.

Esta mirada integral y transversal que debe estar presente en toda estrategia de intervención estatal de prevención, asistencia y erradicación de las violencias, parte de reconocer a la violencia de género como un fenómeno complejo, multidimensional y multicausal que atraviesa el entramado social y está fuertemente arraigado en modelos y patrones culturales patriarcales y machistas que es necesario desarticular.

A más de diez años de la sanción de la Ley de Protección Integral, es por demás conocido que las violencias por motivos de género no afectan sólo a las mujeres, sino también a otras identidades disidentes y no binarias que atraviesan y han atravesado histórica y sistemáticamente diversas manifestaciones de violencia machista y patriarcal.

En el año 2012 la legislación argentina fue pionera en el reconocimiento del derecho a la identidad de género autopercibida de acuerdo a la vivencia propia de cada persona, desde una perspectiva despatologizante que no supedita el ejercicio de ese derecho a requerimiento médico, psiquiátrico, psicológico o judicial alguno. La aprobación de la Ley 26.743, de Identidad de Género, constituyó un hito en la lucha por el respeto a la diversidad y en la senda hacia la igualdad y la no discriminación en el plano normativo.

En tal sentido, la reciente conformación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación (MMGyD) representa un importante avance en el plano institucional en cuanto a la jerarquización de las políticas de género y diversidad y el compromiso en la lucha contra las desigualdades y todas las formas de violencia machista. La necesidad de jerarquizar la institucionalidad del organismo con responsabilidad primaria en la materia, había sido motivo de observación por varios mecanismos de seguimiento de los derechos humanos en los últimos años.

Claro está que el avance institucional que supone la creación del Ministerio, debe robustecerse con el diseño e implementación de políticas públicas transversales y participativas en todos los ministerios y niveles, para un abordaje institucional integral y coordinado de los programas y de las cuestiones que afectan a las mujeres y diversidades, de modo que ese compromiso asumido por el Estado Nacional se materialice en acciones concretas que mejoren la calidad de vida de estos sectores históricamente vulnerados en sus derechos.

En el amplio catálogo de funciones asignadas por el Decreto 7/2019 al MMGyD, se destacan:



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

-Entender en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales para prevenir, erradicar y reparar la violencia por motivos de género y asistir integralmente a las víctimas en todos los ámbitos, y

-Entender en el relevamiento, registro, producción, sistematización y análisis integral de la información estadística en materia de violencia y desigualdad por razones de género.

La mentada Ley de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, contempla entre sus principios rectores: la adopción de medidas para sensibilizar a la sociedad mediante la promoción de valores de igualdad y deslegitimación de la violencia contra las mujeres; la asistencia integral y oportuna para quienes sufren cualquier tipo de violencia a través de los servicios creados a tal fin; la transversalidad, articulación institucional y coordinación presupuestaria en la ejecución de las políticas. En este sentido, establece también la necesidad de diseñar e implementar registros de situaciones de violencia contra las mujeres a nivel interjurisdiccional e interinstitucional, a partir de información que deben recolectar distintas fuentes, y producir y difundir estadísticas en la materia.

Tanto la Ley 26.485 como su Decreto reglamentario (Dto. 1011/2010) prevén determinadas disposiciones específicas al respecto:

-Diseñar e implementar registros de situaciones de violencia contra las mujeres de manera interjurisdiccional e interinstitucional, en los que se establezcan los indicadores básicos aprobados por todos los Ministerios y Secretarías competentes, independientemente de los que determine cada área a los fines específicos, y acordados en el marco de los Consejos Federales competentes.

-Desarrollar, promover y coordinar con las distintas jurisdicciones los criterios para la selección de datos, modalidad de registro e indicadores básicos desagregados —como mínimo— por edad, sexo, estado civil y profesión u ocupación de las partes, vínculo entre la mujer que padece violencia y el hombre que la ejerce, naturaleza de los hechos, medidas adoptadas y sus resultados, y sanciones impuestas. A tales efectos se considera que la naturaleza de los hechos incluye el ámbito en el que acontecieron y, en aquellos casos en que se sustancie un proceso penal, la indicación de los delitos cometidos. Se deberá asegurar la reserva en relación con la identidad de las mujeres que padecen violencias.

-Coordinar con el Poder Judicial los criterios para la selección de datos, modalidad de Registro e indicadores que lo integren que obren en ambos poderes, independientemente de los que defina cada uno a los fines que le son propios.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

-Analizar y difundir periódicamente los datos estadísticos y resultados de las investigaciones a fin de monitorear y adecuar las políticas públicas a través del Observatorio de la Violencia Contra las Mujeres, creado por dicha ley y hoy reconvertido en Observatorio de las Violencias y Desigualdades por Razones de Género. De acuerdo a la estructura organizacional del nuevo Ministerio, compete al Observatorio sistematizar el análisis integral de la información estadística y de otra índole en materia de violencias y desigualdades en razón de género, e instrumentar el diseño y elaboración de un sistema de indicadores en relación a las diversas modalidades y tipos de violencias por razones de género, entre otras funciones (Decisión Administrativa 279/2020 del Jefe de Gabinete de Ministros).

La obligación de generar y articular registros administrativos es atribuida por la Ley 26.485, tanto al órgano rector en el diseño de las políticas públicas, hoy el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, como al Ministerio de Salud, al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el marco sus respectivas competencias.

La información constituye un insumo fundamental para diseñar, implementar y monitorear políticas públicas orientadas a la prevención y erradicación de la violencia de género.

Corresponde al Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado Nacional en materia de políticas de género, igualdad y diversidad, de conformidad con los estándares establecidos por la comunidad internacional en la temática.

Cumplimiento de las obligaciones del Estado argentino en materia de derechos humanos

Cabe destacar que “la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios”, es un mandato expreso de la Convención de Belem do Pará (artículo 8.h del instrumento regional).

Con anterioridad, las Recomendaciones Generales Nos. 12 y 19 del Comité de la CEDAW, habían encomendado a los Estados:

- a. Incluir en sus informes periódicos información relativa a los datos estadísticos sobre la frecuencia de cualquier tipo de violencia contra la mujer y sobre las mujeres víctimas de la violencia (RG 12); y
- b. Recopilar estadísticas e investigar la amplitud, las causas y los efectos de la violencia y la eficacia de las medidas para prevenir y responder a ella,



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

incluyendo datos sobre todas las formas de violencia contra la mujer y la frecuencia de cada una (RG 19).

Siguiendo dichos lineamientos, la DEVAW instó a los Estados a “promover la investigación, recoger datos y compilar estadísticas, especialmente en lo concerniente a la violencia en el hogar, relacionadas con la frecuencia de las distintas formas de violencia contra la mujer, y fomentar las investigaciones sobre las causas, la naturaleza, la gravedad y las consecuencias de esta violencia, así como sobre la eficacia de las medidas aplicadas para impedirla y reparar sus efectos; se deberán publicar esas estadísticas, así como las conclusiones de las investigaciones” (artículo 4.k de la Declaración de Naciones Unidas).

En tal sentido, en 1995, en el marco de la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing adoptada en forma unánime por 189 Estados, señaló las dificultades para atender a la problemática de la violencia contra las mujeres a causa de “la falta de suficientes estadísticas y datos desglosados por sexo sobre el alcance de la violencia”, fijando entre sus objetivos estratégicos aquellos enunciados de la DEVAW.

En el pasado reciente tuvo lugar la Recomendación General 35 (2017) del Comité de la CEDAW, por la que se actualiza la RG 19 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, y se establecen una serie de directivas en materia de recopilación de datos, tales como:

- a. Establecer un sistema para recabar, analizar y publicar periódicamente datos estadísticos sobre denuncias de todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer.
- b. Desglosar la información según el tipo de violencia, la relación entre la víctima o superviviente y el autor y en relación con las formas interrelacionadas de discriminación contra la mujer y otras características sociodemográficas pertinentes.
- c. Realizar encuestas y estudios sobre prevalencia de la violencia por razón de género contra la mujer, las que también deberían tener en cuenta las formas interrelacionadas de discriminación.
- d. Velar por que el proceso de recopilación y utilización de datos y estadísticas se ajuste a las normas sobre derechos humanos aceptadas internacionalmente, en particular sobre protección de datos.

A su vez, desde una mirada integral respecto a las violencias por razones de género, es de destacar la mencionada Resolución 2807 (2013) de la Asamblea General de la OEA sobre “Derechos humanos, orientación sexual e identidad y expresión de género”, toda vez que insta a los Estados miembros a “producir datos sobre la violencia homofóbica y



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

transfóbica, con miras a promover políticas públicas que protejan los derechos humanos de las lesbianas, los gays y las personas bisexuales, trans e intersex (LGBTI)”.

Si atendemos a los diversos informes y recomendaciones emitidos en el marco de los mecanismos de seguimiento de las obligaciones de los Estados ante los organismos internacionales y regionales (Mecanismo de la CEDAW, MESECVI -Convención de Belém do Pará-, CEPAL), puede observarse la especial centralidad asignada a la producción y sistematización de información en materia de violencia de género.

En el caso argentino en particular, se han advertido serios déficits, tales como: la falta de sistematización de información estadística sobre la incidencia y la prevalencia de la violencia de género, la deficiente articulación interinstitucional entre los servicios a los que compete el abordaje de la problemática y la consecuente falta de coordinación en la recolección de datos, dando cuenta de que existe una enorme distancia entre las disposiciones legales y su efectiva aplicación.

Los informes sombra producidos por una amplia coalición de organizaciones de la sociedad civil (ELA, CELS, FEIM, CAREF, entre otras), en el marco de la presentación del Cuarto Informe Periódico del Estado argentino ante el Comité de la CEDAW (octubre de 2016) y de la evaluación del Tercer Ciclo del Examen Periódico Universal Argentina (EPU) ante el Consejo de Derechos Humanos (abril de 2017), han sido bastante elocuentes:

“La producción de información sobre violencia contra las mujeres continúa siendo fraccionada, diversa y esporádica, lo que dificulta elaborar un diagnóstico para tener una real dimensión de la incidencia y prevalencia de las distintas manifestaciones de la violencia contra las mujeres, dando cuenta además de las particularidades regionales”.

Se señala, asimismo, que, a pesar de los esfuerzos en la creación de registros, persisten las dificultades de planeación y coordinación de acciones a nivel federal y las disparidades regionales, y se formulan una serie de recomendaciones al respecto:

**Crear un sistema de registro unificado de casos de violencia contra las mujeres compartido por los distintos fueros del poder judicial y con las áreas ejecutivas.*

**Mejorar los mecanismos de relevamiento periódicos, como encuestas de alcance nacional respecto de la incidencia y prevalencia de la violencia contra las mujeres.*

**Generar estadísticas y sistemas de información que incorporen la variable lugar de nacimiento para conocer la magnitud de la problemática y los alcances del acceso a la justicia para las mujeres migrantes y promover estrategias de sensibilización y capacitación sobre las particularidades de las mujeres migrantes hacia operadores judiciales, personal de atención en servicios sociales municipales, comisarías y otros ámbitos institucionales*



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

involucrados, destacando la importancia de un enfoque interseccional en el abordaje de la violencia contra las mujeres.

En el marco del aludido proceso de evaluación sobre el cumplimiento de la CEDAW, el CELS, otras entidades y colectivos de la diversidad presentaron por primera vez ante el Comité un informe específico sobre la situación de los derechos humanos de las travestis y trans en la Argentina, en los que afirman que las estadísticas y datos disponibles no reflejan la verdadera dimensión de la violencia dado el grado de vulnerabilidad extrema que atraviesan estas personas, obstaculizando las respuestas estatales.

Con relación a la sistematización de información sobre femicidios, transfemicidios y travesticidios, que implican la manifestación más extrema de la violencia de género, se han producido avances en los últimos años, dando respuesta a las recomendaciones de los organismos internacionales y regionales y a un continuo reclamo de la sociedad civil que exigía la elaboración de estadísticas oficiales en la materia y que se hizo fuerte en las demandas colectivas del movimiento “Ni Una Menos”.

En el año 2015 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a través de la Oficina de la Mujer, presentó el primer Registro de Femicidios de la Justicia Argentina (RNFJA), que contiene los datos estadísticos de las causas judiciales en las que se investigan muertes violentas de mujeres cis, mujeres trans y travestis por razones de género. El RNFJA reúne y publica anualmente información proveniente de las causas judiciales correspondientes a todas las jurisdicciones del país, hayan sido o no tipificadas como femicidio. Al tener como fuente los procesos judiciales, la información sobre femicidios, transfemicidios y travesticidios se produce a año vencido.

A fines del año 2016 la Defensoría del Pueblo de la Nación creó el Observatorio de Femicidios con la finalidad de reunir, producir, elaborar, sistematizar, analizar y comunicar datos e información sobre femicidios ocurridos en Argentina, a los efectos de instar al Estado a que diseñe e implemente políticas públicas que atiendan la grave problemática de la violencia de género y de los Femicidios.

Dicho Observatorio continúa advirtiendo acerca de la alarmante situación que atraviesan las mujeres trans y travestis, población más afectada por la discriminación y la violencia que, en casos extremos, se manifiestan en crímenes de odio; casos que suelen quedar subregistrados por diversos motivos que invisibilizan la problemática.

En ese sentido, en mayo de 2016 fue creado el Observatorio Nacional de Crímenes de Odio LGBT en el ámbito de la Defensoría LGBT, dependiente del Instituto contra la Discriminación de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, en articulación con la Federación Argentina LGBT y la Defensoría del Pueblo de la Nación. El objeto del



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

Observatorio es relevar las agresiones motivadas por discriminación por orientación sexual, expresión e identidad de género y visibilizar las violencias que viven cotidianamente en nuestro país lesbianas, gays, bisexuales y trans (travestis, transexuales y transgéneros).

Si bien la elaboración de información pública sobre femicidios y crímenes de género es bastante reciente en la Argentina, es importante destacar la actividad que han venido realizando distintos observatorios de la sociedad civil, como es el caso del Observatorio de femicidios “Adriana Marisel Zambrano” de la Casa del Encuentro -que releva información desde el año 2008-, el Registro de Femicidios del Observatorio Mumalá, o al Observatorio de las Violencias de Género “Ahora Que Sí Nos Ven”. Su trabajo ha sido y es trascendental para colocar la violencia de género y estos crímenes que manifiestan su más cruda expresión, en la agenda política y social de nuestro país.

Ahora bien, decíamos que la producción y análisis de la información relativa a las distintas formas de violencia de género se encuentra dispersa entre diversos entes nacionales y jurisdiccionales de nuestro país, de carácter administrativo y judicial.

El Observatorio de las Violencias y Desigualdades por Razones de Género del MMGyD cuenta con un registro de datos y estadísticas relativas a las intervenciones realizadas por la Línea 144, destinada a brindar información, orientación y contención ante situaciones de violencia de género, en articulación con organismos nacionales, provinciales y municipales, y también con organizaciones sociales dedicadas a la temática. La información producida exclusivamente en base a las consultas realizadas a la línea 144 permite tener una aproximación, pero es parcial, fragmentada y no logra dar cuenta de los casos de violencia de género a escala nacional ni de la verdadera dimensión de la problemática.

Frente al vacío de información estadística sistematizada acerca de los hechos de violencia de género surgió como respuesta la creación de un Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM), a través de un convenio de cooperación entre el entonces Consejo Nacional de las Mujeres (luego INAM) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), con el propósito de contar con un instrumento de medición del fenómeno para la elaboración de un diagnóstico a nivel nacional en la Argentina.

El RUCVM pretendió centralizar y sistematizar la información de registros administrativos proveniente de diferentes organismos y servicios de los poderes públicos a nivel nacional, provincial y municipal y/o local en el país, de los diversos sectores (salud, trabajo, seguridad, justicia y áreas de la mujer, entre otros), a partir de la elaboración de un conjunto de indicadores unificados de conformidad con la Ley de Protección Integral.

En septiembre de 2015 se presentó un informe parcial del período enero 2013 a julio 2015, incluyendo únicamente jurisdicción nacional, para luego hacerlo extensivo a la



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

información aportada por otras jurisdicciones en las dos últimas publicaciones con resultados correspondientes al período 2013-2017 y 2013-2018.

En octubre del año 2019, meses antes de concluir la gestión del gobierno saliente y habiendo discontinuado la producción de información, el INDEC traspasó la base de datos y la información metodológica con la cual se diseñó y desarrolló el RUCVM al Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), por entonces órgano rector de la Ley 26.485, dando ambos organismos “por cumplidos los objetivos” planteados.

En los últimos informes presentados ante el Comité de la CEDAW, el Estado argentino reconoce y asume como desafíos pendientes, profundizar el Sistema de Estadísticas de Género y superar las dificultades que presentan los sistemas de recolección de datos dada la complejidad de un Estado federal para consolidar un ambicioso sistema de Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres.

En las observaciones finales al Séptimo Informe Periódico de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de noviembre de 2016, el Comité recomendó al Estado argentino incrementar los recursos humanos, técnicos y financieros para fortalecer el trabajo del órgano rector y conferirle rango ministerial, garantizar los recursos técnicos y financieros para el Registro Único de Casos de Violencia, y reforzar las acciones tendientes a resolver la falta de una coordinación sistemática e institucionalizada entre los gobiernos federal y provincial.

Consolidación legal del Registro Único de Casos de Violencia de Género

Consideramos imprescindible redoblar los esfuerzos y compromisos para consolidar un Registro Único de Casos de Violencia de Género a nivel nacional, que centralice la información de los diferentes organismos que relevan y registran situaciones de violencia por motivos de género, en sus distintas tipologías y modalidades, que atraviesan tanto las mujeres como las disidencias, y nos permita contar con estadísticas oficiales confiables para el diseño y evaluación de las políticas en la materia con alcance federal.

En tal sentido, **proponemos su creación con fuerza de ley, en el ámbito del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación** de reciente creación. Lo hacemos en el entendimiento de que el fortalecimiento institucional y la jerarquización del organismo rector en materia de políticas de género, igualdad y diversidad -y **responsable primario en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales para la prevención y erradicación de las violencias por motivos de género-**, presenta el escenario ideal para **jerarquizar e institucionalizar un Registro Único en el orden nacional.**

La sistematización de datos a partir de registros administrativos de instituciones prestadoras de servicios de naturaleza tan diversa, incluidos los datos



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

provenientes de registros judiciales sobre procesos iniciados por hechos de violencia por motivos de género, presenta un importante desafío frente a la dispersión y fragmentación de la información y la pluralidad de las fuentes provenientes de los distintos ámbitos y niveles estaduales, que se complejiza por el diseño federal de nuestro país y las disparidades geográficas en materia de estructura, recursos y capacidades.

Es necesario poner en marcha un proceso de diálogo y articulación para, a través de un trabajo colectivo sostenido y participativo, construir en el mediano plazo un sistema que reúna la información de todos los poderes del Estado y las distintas jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A tal fin, es preciso aprovechar las experiencias y aprendizajes de algunas jurisdicciones que avanzaron en la confección de registros unificados, así como las adquiridas en la implementación del RUCVM, y poner al servicio las capacidades, herramientas, recursos técnicos e infraestructura desarrollados por el INDEC, las direcciones provinciales de estadísticas y las áreas específicas de género y diversidad.

En ese sentido, más allá de la responsabilidad primaria que indudablemente compete al MMGyD, habrá de articularse con el INDEC, así como con las direcciones provinciales de estadísticas, a fin de contar con la asistencia técnica necesaria para el diseño e implementación de los instrumentos idóneos para la generación de información, su sistematización, la coordinación de bases de datos y el desarrollo de indicadores.

Conciliar los registros de fuentes de distinta naturaleza para lograr la compatibilidad y comparabilidad de la información es una tarea compleja, pero no imposible. Por ello es que adquiere suma importancia el proceso de homologación de criterios que permitan desagregar la información de acuerdo a indicadores diseñados y consensuados previamente, conceptual y metodológicamente armonizados, con un enfoque interseccional, de modo tal que podamos obtener un diagnóstico de las distintas formas y manifestaciones de la violencia por razones de género y una dimensión real de la problemática. Ello contribuirá, además, a tener una visión más acabada de la cobertura y las respuestas brindadas por las áreas gubernamentales intervinientes y plantear los distintos tipos de abordaje en el territorio y a nivel federal acordes a las particularidades de las distintas expresiones de violencia.

La construcción de un registro unificado demandará múltiples esfuerzos de coordinación y articulación entre las jurisdicciones y entre los distintos poderes del Estado - en particular entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, incluyendo al Ministerio Público-, pero sobre todo dependerá del compromiso político con la institucionalización de un sistema que pretenda tener sustentabilidad y continuidad en el tiempo.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

En ese orden de ideas, para dar sustento a esta iniciativa, se asigna un presupuesto específico para su implementación y continuidad, de modo tal que su suerte no quede supeditada a la buena voluntad, y a volatilidad, de destinar recursos propios de parte de cada institución comprometida en la medida en que no cuenten con un presupuesto acorde.

Pero no sólo se trata de dotar de recursos, asistencia y capacitación a los organismos que centralizan la información como MMGyD o al INDEC, sino a todas las partes que componen el sistema incluyendo a las distintas instituciones que prestan servicios a personas que transitan situaciones de violencia y generan las fuentes de información.

En tal sentido el Estado nacional deberá destinar recursos técnicos, financieros e infraestructura necesaria, desarrollar programas de asistencia técnica y capacitación de los operadores y las operadoras del sistema, cooperando con las jurisdicciones. Sin un presupuesto real, no es posible la implementación efectiva de una iniciativa de esta magnitud.

En todo este proceso es imprescindible involucrar y contar con la participación y asesoramiento de las organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas especializadas en la temática, y generar mecanismos transparentes y accesibles para el control del sistema por parte de la sociedad civil.

Por último, cabe señalar que, además de las limitaciones propias que demanda el proceso para alcanzar cierta completitud en cuanto a recopilar los datos de organismos de diferente naturaleza, en los distintos niveles y de sectores tan diversos (como salud, justicia, seguridad, áreas de género y diversidad, entre otros) en un único registro nacional, no pasamos por alto que esta información no será representativa de la totalidad de situaciones de violencia por motivos de género que atraviesan las mujeres y disidencias en la Argentina en la medida en que no sean denunciadas, informadas o no hayan acudido a la asistencia de los servicios del Estado.

El problema de subregistro está presente en todo registro administrativo, pero debe ser abordado por otras políticas públicas complementarias para la producción de estadísticas, a través de encuestas representativas aplicadas a la población en general sobre la incidencia y prevalencia de la violencia de género, que permiten estimar la “cifra negra” de los hechos de violencia no denunciados o registrados.

Aun con esas salvedades, la construcción de un registro y la producción de estadísticas, en base a información sistematizada y centralizada a escala nacional, actualizable y sostenible en el tiempo, sigue siendo sumamente relevante para visibilizar y caracterizar la problemática y brindar insumos orientados al diseño, implementación y evaluación de las



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

políticas públicas tendientes a la prevención, atención y erradicación de las distintas manifestaciones de violencia por razones de género.

Proponemos esta iniciativa en el entendimiento de que contribuirá a formular políticas y estrategias que permitan avanzar en los compromisos asumidos con los derechos de las mujeres y diversidades, en particular, en lo que hace al derecho a vivir una vida libre de violencia y de discriminaciones.

Por las razones expuestas, solicitamos el acompañamiento y aprobación del presente proyecto de ley.