

“A dos años de la Declaración de Emergencia en violencia de Género”
Informe y recomendaciones – Agosto 2016

1. Introducción:

El 8 de septiembre de 2014 mediante Decreto Nº 2654/14 se declaró la “Emergencia Pública en Materia Social por Violencia de Género en todo el territorio de la Provincia de Salta por el término de dos (2) años” (art. 1). Esta norma fue una respuesta a una escalada de violencia hacia las mujeres en nuestra sociedad, que colocó en ese entonces a Salta entre las primeras en cantidad de femicidios. En efecto, según el Observatorio Marisel Zambrano, Salta se ubicó en segundo lugar nacional en los años 2013 y 2014. Vale recordar, asimismo, que el contexto en que se sancionó este Decreto fue el de una creciente participación de las organizaciones de mujeres, las que junto a otros actores sociales, impulsaron la instalación del tema en la agenda institucional con relación a políticas públicas de protección de los derechos humanos de las mujeres.

A continuación se destacan algunos ítems del decreto de la primera declaración de emergencia, con vistas a la planificación de una segunda prórroga que permita profundizar y optimizar las acciones estatales en la formulación de políticas públicas para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Se trata de un trabajo de elaboración propia del Observatorio de Violencia contra las Mujeres (en adelante OVcM). Las fuentes consultadas para la realización de este trabajo son: la web del Ejecutivo Provincial, relevamiento propio en base a cuestionarios y entrevistas, finalmente, la bibliografía y normativa citadas en el cuerpo del texto.

2. Análisis del Decreto 2654/14 – Ley Nº 7857

Artículo 1° - Declárase la Emergencia Pública en Materia Social por Violencia de Género en todo el territorio de la provincia de Salta, por el término de dos (2) años.

Tomando como referencia la Ley Nº 14407 de la Provincia de Buenos Aires¹, mediante la que se declara la emergencia en violencia, sería óptimo incluir en la norma de prórroga el plazo por el cual se dicta y las líneas de acción de esta etapa, de modo tal

¹<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14407.html>, luego se prorroga por dos años más mediante Ley Nº 14731 PBA <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14731.html>

que sea posible elaborar un plan de acciones, con sus correspondientes indicadores y adecuada evaluación.

Art. 2° - Facúltase al Poder Ejecutivo a realizar todas las acciones que estime conducentes para dar solución a la crítica situación y disponer la afectación e incorporación de las partidas presupuestarias necesarias a tales efectos, en especial a adoptar las siguientes medidas:

Facultar quiere decir dejar en cabeza del organismo señalado la posibilidad de decidir o no hacer algo, en este caso, de adoptar las medidas tendientes a la prevención, asistencia y erradicación de la violencia. Téngase presente que la violencia contra las mujeres es una violación a los derechos humanos, y como tal deben tomarse todas las medidas que sean necesarias para combatirla. Por consiguiente, debería reemplazarse el verbo “facultar” por otro con expresa indicación de obligatoriedad. En virtud de las prescripciones de la Convención de Belem Do Pará y la ley Nacional 26.485, estamos en el campo de las políticas públicas de prevención, sanción y erradicación de la violencia ante una obligación de los Estados antes que una facultad. Además, sobre la materia, es Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que la responsabilidad de los Estados recae no solo en los hechos propios (directa) sino también en la falta de la debida diligencia para prevenirla o para tratarla (Cf. “Caso María da Penha vs. Brasil” CIDH, 2001).

Con respecto a la asignación de recursos, cabe recordar que, en las Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (agosto de 2010)² se ha instado al Estado Nacional para que “acelere **en todas las provincias la aprobación y aplicación coherentes de la legislación y el aporte de los recursos financieros necesarios** para que entre plenamente en vigor la Ley Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos que desarrollen sus Relaciones Interpersonales” (párrafo 24).

Art. 2 inc 1) Promover en la comunidad la construcción de una cultura pacífica y libre de violencia de género, fortaleciendo medidas de sensibilización para la prevención y eliminación de la violencia de género.

Se aconseja sustituir “cultura pacífica” por los siguientes contenidos de políticas de sensibilización y prevención:

- a) Ley 26485: Art 5 Inc 5. (violencia) Simbólica: La que a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos transmita y reproduzca dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad;

²<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8408.pdf?view=1>

b) principios rectores de las políticas públicas de la ley recién citada: *Art. 7 Los tres poderes del Estado, sean de ámbito nacional o provincial, adoptarán las medidas necesarias y ratificarán en cada una de sus actuaciones el respeto irrestricto del derecho constitucional de igualdad entre mujeres y varones. Para el cumplimiento de los fines de la presente ley deberán garantizar los siguientes principios rectores: Inc a) la eliminación de la discriminación y las desiguales relaciones de poder sobre las mujeres; Inc b) la adopción de medidas tendientes a sensibilizar a la sociedad, promoviendo valores de igualdad y deslegitimación de la violencia contra las mujeres.*

Art. 2 inc. 2) Fortalecer la aplicación de la Ley N° 26.485 de "Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales".

Con relación al fortalecimiento de la Ley N° 26485, deberá tomarse como referencia obligada para toda acción de Estado.

Por otra parte, entendemos que las principales dificultades de aplicación de la Ley N° 26.485 giran en torno a la exigibilidad (judicial o no) de los otros tipos y modalidades que no son específicamente violencia familiar o doméstica, para lo cual habrá que desarrollar acciones específicas.

Además, hay que difundir y fortalecer la Ley Provincial N°7888 cuyo objeto es:

Art. 2º.- Esta Ley tiene por objeto establecer los principios, las garantías y el procedimiento de actuación judicial para la aplicación de la Ley Nacional 26.485, de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra las Mujeres y la Ley 7.403 de Protección de Víctimas de Violencia Familiar, en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales.

Art. 2 inc. 3) Garantizar la implementación de políticas públicas orientadas a enfrentar el problema de la violencia de género, desde un enfoque intersectorial y participativo, en los diversos niveles de gobierno.

A continuación se detallan las acciones enunciadas por el Poder Ejecutivo en materia de abordaje intersectorial y participativo, en los diversos niveles de gobierno. Dichas acciones pueden visualizarse en diferentes anuncios realizados por medio de web oficial:

"Protocolo de actuación para abordar la violencia de género, elaborado entre los jueces de familia y el Ministerio de DDHH (publicado el 13/8/14), "Se va a reforzar todo el mecanismo, sobre todo, los protocolos de abordaje". (Publicado el 27/9/14 en el Tribuno), "Se creará también una unidad coordinadora con representantes del Ministerio Público, el Poder Judicial y el Ministerio de Derechos Humanos, que va a hacer un seguimiento de los avances de los nuevos juzgados" (Publicado el 27/9/14 en el Tribuno); "La Secretaría de Derechos Humanos coordinó hoy una reunión con los distintos organismos que intervienen en el circuito de asistencia y acompañamiento a víctimas de violencia de género en la provincia de Salta. El objetivo es iniciar la elaboración del primer Protocolo Provincial para el Abordaje de Casos de Violencia de Género" (Publicado 6/10/2014); "Funcionarios provinciales y la Comisión de Mujeres de la Cámara Diputados analizaron la situación de la problemática social en materia de violencia de género y se propuso un trabajo en conjunto en la

materia" (Publicado el 4/12/2014); "El Ministerio de Derechos Humanos y el Foro de Mujeres firmaron un convenio a través del cual la Asociación prestará colaboración para prevenir y erradicar la violencia de género en la Provincia" (Publicado el 30/03/2015), "Comenzó a funcionar la secretaría contra la Violencia de Género y Adicciones en El Bordo" (publicado el 12/02/2015).

Sin embargo, no hemos detectado la formalización y aplicación de un protocolo único, o coordinación para el seguimiento de avances en los juzgados creados, o coordinación entre los organismos que intervienen en acompañamiento y/o asistencia de víctimas, o plan y evaluación de acciones de organizaciones civiles, o interacciones con localidades del interior de la provincia.

Art. 2 inc. 4) Elaborar un plan provincial de acción para la prevención, abordaje y erradicación de la violencia de género.

El 9 de septiembre de 2014 se presentó el "Plan para la prevención, abordaje y erradicación de la Violencia contra las mujeres", documento que no se ha hecho público, ni se ha facilitado para la elaboración del presente trabajo. El ex Secretario de Derechos Humanos, expresó con respecto al plan que se proyectaba invertir ocho millones de pesos (27/9/14 Diario el Tribuno).

Sería importante contar para el período de prórroga con un Plan Provincial con estimación de los objetivos, metas, acciones y recursos que se destinarán, así como un detalle de los logros que se buscan obtener con la ejecución del mismo. De este modo se permitirá el monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública implementada.

Art. 2 inc. 5) Brindar acceso gratuito, rápido, transparente y eficaz en los servicios sanitarios, legales y socio-laborales que asisten a las mujeres víctimas de violencia de género.

El 2 de diciembre de 2014 se sancionó la Ley N° 7861³ mediante la que se crean cinco cargos de Defensor Oficial de Violencia Familiar y de Género, con competencia para entender en todos los asuntos contemplados por Ley N° 7403 y Ley Nacional N° 26.485. Estos Defensores integran el Ministerio Público de Salta e iniciaron sus funciones entre febrero y marzo de 2016.

El 30 de julio de 2015 se sancionó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2565/15⁴ mediante el cual se asignan atribuciones y deberes a los Defensores Oficiales en Violencia Familiar y de Género y se crea el "Programa Asistir" con actual dependencia

³http://boletinoficialsalta.gob.ar/VersionImprimibleLeyes.php?nro_ley2=7861

⁴http://boletinoficialsalta.gob.ar/VersionImprimibleDecretos.php?nro_decreto2=2565/15

de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Derechos Humanos y Justicia. Según publicación de igual fecha, mediante este programa “se brindará patrocinio jurídico gratuito a víctimas de delitos graves y habilita que tanto las víctimas como sus familiares, se constituyan como parte querellante en los procesos penales”.

Sin embargo, en la práctica, los servicios se reducen a la asistencia a través del Programa de Prevención y Asistencia de la Secretaría de Derechos Humanos, mientras que cuando es requerido el patrocinio letrado las víctimas son remitidas a las Defensorías Oficiales.

Actualmente el OVcM está realizando la investigación denominada “Una aproximación a las trayectorias burocráticas de personas que denunciaron violencia de género en los Distritos Judiciales de Tartagal y Metán de la Provincia de Salta.” Que se trata de un estudio cualitativo sobre el acceso a justicia de las víctimas.

Art. 2 inc. 6) Establecer una red de contención social y sanitaria entre el estado y Organizaciones No Gubernamentales especializadas en violencia de género.

Si bien se publicó el 31/10/14 que se “intenta establecer una red de contención social y sanitaria entre el Estado y organizaciones no gubernamentales especializadas en la materia”, no se desarrollaron de una manera general ni sistemática estas redes.

Lo cierto es que hay iniciativas aisladas de redes de contención (con mayor o menor presencia institucional) que constituyen prácticas muy valiosas de trabajo, por lo cual sería interesante profundizar su labor y replicar la experiencia en otras localidades.

De acuerdo a la Organización Panamericana de la Salud (2012) es sustancial la función de las redes constituidas con participación estatal y comunitaria en la estrategia para el abordaje de la violencia contra las mujeres.

Art. 2 inc. 7) Crear e implementar Hogares de Protección Temporal como instancias de tránsito y albergue de las mujeres víctimas de violencia de género.

Hasta el presente existen tres refugios: uno en Orán, uno en Tartagal y uno en Capital. Y un cuarto en construcción en la Capital con un 70% de avance de obra (según indican fuentes de la Secretaría de Derechos Humanos).

El refugio de Orán fue inaugurado el 20/3/15 y según se publicó “ofrecerá protección y apoyo a las mujeres en riesgo, junto a sus hijos”. “En el lugar se brinda asistencia y contención a mujeres víctimas de violencia a través de un trabajo en conjunto entre el Ejecutivo Provincial y la Arquidiócesis de Orán” (publicado el 29/02/2016).

El de Tartagal fue inaugurado el 8/10/15, y según se publicó es un “hogar para mujeres víctimas de violencia y de trata” (7/10/2015).

En este punto, se requiere la elaboración de una guía de monitoreo con relación a la política de domicilio seguro para mujeres víctimas de violencia de la provincia.

Art. 2 inc. 8) Implementar el sistema de "Botón Antipánico" en la Provincia de Salta.

Se sugiere reemplazar la expresión de "Boton Antipánico" por la de "sistemas de monitoreo o proximidad" de las nuevas pulseras de monitoreo mediante GPS.

De acuerdo a la información brindada por la Secretaría de Derechos Humanos, del Ministerio de Derechos Humanos y Justicia, se encuentran en funcionamiento 154 botones antipánico. En cuanto a su performance, se analiza que resulta una tecnología obsoleta y difícil de monitorear.

Asimismo, se deberá tomar en cuenta un sistema específico para aquellas localidades donde no haya cobertura de telefonía celular o para monitoreo satelital.

Art. 2 inc. 9) Instrumentar las medidas necesarias para elaborar indicadores y estadísticas en materia de violencia de género.

Las medidas que se adopten deberán ser coordinadas con los organismos nacionales en el marco de las disposiciones de la Ley N° 26.485.

Se enmarca en este ítem la creación del Observatorio de Violencia contra las Mujeres (Ley N° 7863), cuyo inicio de funciones fue el 25 de noviembre de 2015.

Por nuestra parte, con relación a esta materia emitimos el Avance de Informe que fue remitido a las autoridades provinciales el 2 de junio del corriente año.

Actualmente, estamos aplicando diversos instrumentos de indagación en las siguientes áreas de problemas: circuito burocrático de las víctimas en distritos Tartagal y Metán, encuesta sobre violencia obstétrica, situación socio económica de la población trans, Trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y Educación Sexual Integral.

Es destacable, como ya lo expresamos en el Avance de Informe Junio 2016, que cada organismo deberá llevar sus propios datos estadísticos, sin perjuicio de los Registros que expresa la ley 7403 (art. 11).

(cont. Art. 2 inc. 9) En todos los casos se deberán adoptar las medidas necesarias tendientes a preservar y resguardar la identidad de la víctima, a fin de evitar con ello una exposición al flagelo social.

En este punto recomendamos implementar mecanismos de protección de la identidad de víctimas de todas las edades (no solamente de niños/as y adolescentes), ya que el resguardo de su integridad constituye un derecho fundamental.

En cuanto al proceso judicial el Comité Cedaw en su Recomendación General N° 33⁵ tiene dicho que:

*Párrafo 18. En cuanto a la buena calidad de los sistemas de justicia, el Comité recomienda que los Estados partes: (...) f) Cuando sea necesario para proteger la privacidad, seguridad y otros derechos humanos de las mujeres, garanticen que, de conformidad con los principios de un juicio justo, los procedimientos jurídicos se puedan realizar de manera privada en todo o en parte, o se pueda prestar testimonio desde lugares remotos o mediante equipo de telecomunicaciones, de tal modo que sólo las partes interesadas tengan acceso a su contenido. **También debe permitirse el uso de seudónimos u otras medidas para proteger sus identidades durante todas las etapas del proceso judicial.** Los Estados partes deben garantizar la posibilidad de tomar medidas para proteger la privacidad y la imagen de las víctimas, prohibiendo la captura y transmisión de imágenes, en casos en que ello pueda violar la dignidad, la condición emocional y la seguridad de niñas y mujeres (...)."*

Art. 3° - Créanse cinco (5) Juzgados de Violencia Familiar y de Género, dos (2) en el Distrito Judicial del Centro; uno (1) en el Distrito Judicial Orán; uno (1) en el Distrito Judicial Tartagal; y uno (1) en el Distrito Judicial del Sur, Circunscripción Metán, con competencia para conocer en todos los asuntos contemplados por la Ley Nacional N° 26.485 y la Ley Provincial N° 7.403.

Hasta tanto se implemente el funcionamiento de los Juzgados creados en el párrafo anterior los Juzgados de Primera Instancia en lo Civil de Personas y Familia continuarán entendiendo en los casos regulados en las leyes N° 26.485 y 7.403.

Para este apartado desde el OVcM se trabajó mediante un cuestionario con los Jueces y Juezas de Violencia Familiar y de Género.

En líneas generales, dichos magistrados comparten la idea de que, con la existencia de estos tribunales, se mejora la administración de justicia en esta temática, debido a la especificidad, celeridad, contacto directo con las víctimas. Además se evita la discusión sobre la competencia, asunto que hasta el momento era muy frecuente.

Pusieron de manifiesto que los Juzgados tienen poco personal y estructura reducida en relación a la gran cantidad de causas que ingresan (en el Distrito Centro se estima en 600 causas nuevas por turno de 15 días). Señalan que habría que optimizar la articulación con otros organismos, a fin de lograr el cumplimiento de las medidas protectorias y su eficacia.

En cuanto al seguimiento de las causas entienden que deberían contar con equipos interdisciplinarios. Frecuentemente se encuentran con víctimas que pasan por lo que se conoce como "ciclo de violencia" lo que dificulta la concreción de las medidas protectorias. En este sentido, estiman fundamental contar con equipos para el fortalecimiento y acompañamiento de las mismas.

Es uniforme la preocupación sobre la falta de sanciones ante el incumplimiento de medidas, es decir, a los procesos por el delito de desobediencia judicial.

⁵ http://www.cnm.gov.ar/Noticias/CEDAW_33_accesoAlaJusticia.pdf

Con respecto a la actuación de la Policía entienden que sería de gran ayuda que se perfeccione su respuesta, tanto en la función policial propiamente dicha (por ej. consignas, rondas) como en la administrativa (por. ej. notificaciones).

Finalmente, señalan de prioritaria importancia la realización de tareas de prevención a nivel general de la población ya que les preocupa los hechos de violencia reiterados que ven en los tribunales.

Art. 4° - Créase un cargo de Fiscal Penal de Violencia de Género para el Distrito Judicial del Centro.

Por este Artículo se agrega un cargo solo en el Distrito Centro, donde ya estaban en funciones otros tres.

Art. 5° - Créase, en el ámbito del Ministerio Público, una Unidad de Evaluación de Riesgo en materia de violencia de género, la que estará conformado por un equipo interdisciplinario.

Se desconoce dato de creación de la Unidad de evaluación a que alude este Artículo.

Art. 6° - Derógase toda norma que se oponga a la presente.

Art. 7° - Remítase a la Legislatura en el plazo de cinco (5) días, a los efectos previstos en el artículo 145 de la Constitución Provincial.

Art. 8° - Comuníquese, publíquese en el Boletín Oficial y archívese.

Firmantes

**URTUBEY - VILLA NOUGUÉS - SARA VIA - COSTELLO - CALLETTI - CANSINO -CORNEJO
D'ANDREA - SYLVESTER - PARODI - OVEJERO (I.) - SIMÓN PADRÓS**