

**LA ENUNCIACIÓN LEGAL Y SU CORRELATO INSTITUCIONAL PARA
EL ABORDAJE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS HACIA LA MUJER
VICTIMA DE VIOLENCIA EN LA PROVINCIA DE MISIONES.**

**Procuración del Tesoro de la Nación
Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado**

Autor: Mariano Eugenio Antón

ÍNDICE

- Resumen	Pág. 2
- Introducción	Pág 3

- Capítulo I “¿Desde donde partimos?”	Pág. 11
- Capítulo II “Entre el debe ser y el es”	Pág. 24
- Capítulo III “Responsabilidades”	Pág. 37
- Conclusiones	Pág. 46
- Referencias Bibliográficas	Pág. 49

RESUMEN

El presente trabajo analiza el esquema normativo vigente de la Provincia de Misiones que tenga como eje de abordaje las problemáticas vinculadas al tema mujer, principalmente desde el contexto de la misma como víctima de violencias. Indaga sobre la institucionalización o no de los espacios concebidos por la ley como necesarios y adecuados a fin del posible desarrollo de las políticas públicas pertinentes. Ello porque claro está, estos espacios institucionales concebidos desde lo legal deberían encontrar su correlato en el diseño institucional de manera efectiva. Hemos notado que lo que pareciera ser una obviedad no necesariamente sucede, y entendemos que dicha tensión entre lo reconocido como necesario y lo efectivamente implementado, deriva en la posible atribución de responsabilidades internacionales ante la actuación omisa del Estado frente a los compromisos asumidos en el marco del estándar de los derechos humanos de las mujeres.

*“No me duelen los actos de la gente mala,
me duele la indiferencia de la gente buena.”*

(Martin Luther King)

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo indaga sobre la institucionalidad generada a partir de lo que la norma jurídica ha considerado como necesario o adecuado para abordar la problemática de violencia hacia o contra las mujeres en la Provincia de Misiones.

De un tiempo a la fecha, el movimiento de mujeres, las discusiones en el contexto internacional de los Derechos Humanos acerca de la necesidad de modificar los patrones socio culturales de discriminación hacia la mujer, han llevado a que muchos Estados nacionales, provinciales y municipales comiencen a diseñar

propuestas normativas para contribuir a disminuir dichos procesos de discriminación. Pero siendo que también es posible observar que en muchos casos, esos avances normativos no siempre se han plasmado en políticas públicas concretas e inclusive hasta no se han materializado los espacios institucionales pertinentes al compromiso asumido, hemos entendido necesario indagar sobre estas particularidades en la Provincia de Misiones.

Este trabajo surge a partir de la inquietud generada en la cotidianidad de la gestión de un organismo público¹ que comprende que la violencia contra la mujer es la representación extrema del proceso discriminatorio hacia este colectivo social. Desde dicho espacio institucional se han recepcionado historias, planteos, anécdotas, quejas que giran en torno a las respuestas brindadas en distintas oportunidades por diversos espacios institucionales que tienen como función u objetivos el asesoramiento adecuado y oportuno de la mujer víctima de violencia; pero a contrario de ello, las mismas se han encontrado con dificultades para hallar la contención adecuada a su problema.

Las investigaciones vigentes a nivel regional, nacional y provincial, los informes periodísticos, y los escasos y atomizados datos de organismos oficiales de la provincia evidencian que la situación de la mujer como víctima de violencia es una problemática de magnitud que atraviesa todo el andamiaje social, sin distinción de ningún tipo.

Diversos son los estudios que analizan el fenómeno social de la violencia contra las mujeres. Estos estudios casi siempre se posicionan desde el lado de las víctimas, de los victimarios o desde la óptica de su impacto en el conjunto de la sociedad, presentándose una enorme dificultad para encontrar estadísticas o datos oficiales que reflejen fielmente el fenómeno de la violencia contra la mujer. Lo cual coincide con lo poco que se ha dicho sobre las respuestas institucionales que en definitiva pueden favorecer o entorpecer los mecanismos pensados normativamente para tutelar a la mujer víctima de violencia.

Para dar cuenta de la gravedad del problema basta con observar que ha sido necesario -tanto a nivel internacional, como nacional y provincial, en pos de encontrar tutela para garantizar igualdad, dignidad y respeto hacia la mujer,- desarrollar un esquema normativo con competencias específicamente asignadas a los distintos espacios institucionales estudiados en este trabajo.

Asimismo, la Organización de Naciones Unidas, suele referenciar que una de cada tres mujeres ha vivido o vivirá algún tipo de violencia a lo largo de su vida², lo que da cuenta de la necesidad de pensar y revisar las respuestas inmediatas que vienen brindando los gobiernos, para que a partir de allí se puedan efectuar aportes efectivos para disminuir los índices de las violencias que padecen las mujeres.

La magnitud del fenómeno de la violencia contra la mujer en la Argentina ha sido puesto en evidencia por las investigaciones llevadas a cabo por la Organización Civil la Casa del Encuentro, que por medio de su Observatorio de Femicidios en Argentina “Adriana Marisel Zambrano”, afirma que *“es posible estimar que cada 30 horas, en el país, una mujer es asesinada a manos de un familiar, pareja o ex pareja. Ello da cuenta de la existencia de un complejo – e ineludible- problema social, cuya*

¹De agosto de 2007 hasta febrero de 2016, me he desempeñado como Delegado en la Provincia de Misiones del Instituto Nacional Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

² Estimaciones referenciales de ONU Mujeres, Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>

naturaleza misma – en tanto que atropello a los derechos humanos- compete sobremanera al Estado.”³

En los informes que esta organización produce anualmente se destaca particularmente la provincia de Misiones, dado su alto número de femicidios anuales⁴, que la coloca siempre dentro de las cinco con mayor cantidad del total país, sobre un total de 24 divisiones territoriales, encontrándose apenas por debajo de las provincias con mayor número de habitantes por territorio.

En un trabajo presentado por la Asociación para Políticas Públicas, denominado “Mapa de la Violencia de Género en la Argentina” se destaca a las provincias del norte argentino como las de mayor índice de violencia contra la mujer, y en particular sobre la provincia de Misiones, subraya el indicativo de contar con una profunda cultura machista⁵.

No cabe duda que gran parte de este fenómeno se nutre de la histórica situación de discriminación basada en el género, que nos atraviesa sin darnos cuenta, y que de la cual los y las agentes estatales de la Provincia no están exentos/as. Y es ahí donde surge la mayor preocupación, dado el sensible espacio en el que les toca desarrollar sus tareas, que no es otro que el lugar desde donde el Estado ha concebido brindar respuestas que no pueden ser deficientes, porque en esa acción u omisión se puede estar poniendo en juego la vida misma de la víctima.

En la Argentina, poco se ha avanzado en la indagación sobre cómo o con qué herramientas teóricas, humanas, materiales; los y las agentes estatales afrontan diariamente el desafío de encontrar respuestas o mecanismos que contribuyan a que una mujer pueda comenzar a salir de una vida de violencia.

Es más, investigaciones del tipo que estamos presentando resultan ser escasas, y la República Argentina recibe cuestionamientos en el ámbito internacional de lucha por los derechos de las mujeres por la falta de investigaciones e información generada desde el Estado y con un alcance que pueda calificarse de federal.

La importancia de esta investigación la concebimos bajo la idea de saber, que comúnmente, cuando a una mujer o sus hijos e hijas, les toca atravesar el dolor y temor de una vida violentada, cuando se saben en riesgo de vida, y por ende acuden a hacer pública su situación presentándose en alguna dependencia estatal, es porque seguramente ya han agotado otras instancias, y es por ello que entendemos que allí la respuesta institucional no puede ni debe ser deficitaria.

Hipótesis y Objetivos:

En los casos de vulneración de derechos hacia la mujer -por lo general-, nos encontramos con que resulta muy difícil a la mujer víctima reconocer su situación como tal, y de lograrlo, se atreva a intentar revertir dicha situación buscando ayuda. Ahora bien, aquellas que logran dar los pasos iniciales para salir de dicha situación y deciden buscar ayuda, comienzan a transitar lo que comúnmente se denomina la “ruta crítica”⁶, y en esa ruta, de ser el caso que la mujer se encuentre con instituciones carentes de respuestas, de recursos, de profesionales, llena de silencios, dubitaciones o hasta reproches por parte de quienes le tienen que brindar respuestas

3 Disponible en: http://www.lacasadelencontro.org/violencia_familiar.html

4 Informe de investigación de femicidios en Argentina del 1 de enero al 31 de diciembre de 2011. Recopilados de las Agencias informativas: Télam, DyN y 120 diarios de distribución nacional y/o provincial. Disponible en: <http://www.lacasadelencontro.org/descargas/femicidios2011-final.pdf>

5 FLEITAS Ortiz de Rozas, Diego M. y OTAMENDI Alejandra. “Mapa de la Violencia de Género en la Argentina”. Disponible en: <http://cdi.mecon.gov.ar/docelec/va1026.pdf>

institucionales, seguramente la situación generará en ella arrepentimiento y aumento de la sensación de vulnerabilidad, cuyo resultado será el posible fracaso del sistema que la normatividad vigente ha querido garantizar. Y ello no puede ser concebido sin más.

Vale tener en cuenta que para la víctima, acudir al sistema tutelar legal resulta ser una experiencia dura, traumática y costosa emocionalmente⁷, y por ende no es dable aceptar, que el sistema de contención se debilite por inoperancias o prejuicios de las más diversas índoles.

Partiendo de las consideraciones expuestas, nos surgieron los siguientes interrogantes:

- ¿Existen normativas jurídicas que conciben la creación de instituciones públicas para poner en plena vigencia los derechos vinculados a una vida sin violencia para las mujeres?

- ¿Los espacios institucionales que enuncia la norma jurídica se encuentran funcionando?

- De ser el caso que la norma jurídica enuncie, pero no se concrete la política pública ¿Es posible atribuirle responsabilidad al Estado por no materializar el espacio institucional sindicado en la norma como creado?;

Por lo expuesto, la hipótesis resultó ser: 1). Si las leyes vigentes en la Provincia de Misiones reconocen la necesidad de contar con un espacio institucional para abordar y garantizar el goce y ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, si la ley habilita el desarrollo de determinada política pública, pero si dichas instituciones no se han materializado en el marco de un organigrama, o no se le asigna presupuesto, o no se le designa personal conforme lo establecen las normativas vigentes en la materia, la situación podría encuadrarse en violencia institucional por omisión, generando dicha circunstancia responsabilidad estatal incluso internacional, a más del fracaso del sistema o mecanismo oportunamente concebido como necesario o adecuado.

Los objetivos:

6 El concepto de “Ruta Crítica”, que lo abordaremos con mayor profundidad en el capítulo III, ha sido explicado con claridad en los trabajos de investigación desarrollados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) al indagar sobre la situación de las mujeres sometidas a violencia intrafamiliar.

7 ULLOA GONZALEZ, Violencia Domestica: estrategias legales y experiencias judiciales, citado por Claudio Santagati, en “Colección de Derechos Humanos” 2º Edic. Ediciones Juridicas. BsAs. 2009. Pág. 278.

- El Objetivo general será analizar la posible atribución de responsabilidad al Estado provincial, por su omisión en la materialización de espacios institucionales concebidos normativamente, que permitan desarrollar las políticas públicas destinadas a mujeres víctimas de violencias.

Específicos:

- Recopilar y sistematizar la normativa jurídica vigente en la Provincia de Misiones que concibe la creación de espacios institucionales específicos a fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres.

- Indagar sobre el estado de institucionalización de los espacios públicos vinculados al desarrollo y protección de los derechos de las mujeres como víctimas de violencias conforme la normativa vigente en la Provincia.

- Analizar si las instituciones que la ley enuncia que deberían crearse se han creado.

Partimos de la idea de que si el Estado Provincial ha creído necesario reconocer o crear una norma, que a su vez propone el desarrollo de un espacio institucional, al que indefectiblemente le deberá asignar recursos para materializar sus objetivos, es porque ha identificado una necesidad o problema a ser abordado.

No nos cabe duda que el desconocimiento o incumplimiento del marco normativo vigente y la falta de una perspectiva de género que permita reconocer el fenómeno, redundará en perjuicio directo de las mujeres víctimas de violencias e indudablemente también en su entorno más próximo y en definitiva en el conjunto de la sociedad que no puede transitar su cotidianidad ignorando este problema.

Aportes de la investigación

El presente trabajo surgió a partir del reconocer que en la mayoría de los casos las mujeres víctimas de violencia cuando inician su proceso en busca de tutela, asesoramiento o guía, acercándose a las instituciones estatales es porque no han encontrado otra manera de vivir una vida sin violencia.

Conocer si los espacios institucionales existen o responden, saben y hacen, nos permitirá advertir qué se debe mejorar, modificar, preservar o considerar a fin de que la gestión tutelar del Estado resulte ser más eficiente.

Como ya expusimos, existen numerosos trabajos de investigación que centran su análisis en las víctimas, cómo las trata el sistema, qué se les brinda, cómo perciben lo que se les brinda, a qué información acceden sobre sus derechos y en qué grado éstos son respetados. A pesar de ello, no es sencillo acceder en la investigación argentina a trabajos que diagnostiquen la situación institucional desde la perspectiva que proponemos.

Asimismo al día de hoy, en la Provincia de Misiones, no existen investigaciones específicas en relación a la situación en análisis, y por otro lado la Provincia no cuenta con espacios institucionales como la Sindicatura General de la Nación o la Auditoría General de la Nación, que auditen o monitorean el desarrollo institucional de las políticas públicas en la Provincia.

Los resultados obtenidos en este trabajo de investigación, si tenemos en cuenta que existe un orden legal internacional y nacional que resulta común, podrían ser considerados en otras jurisdicciones, por estar todas bajo similares características legales, sociales y culturales.

Metodología de investigación

En primer término y a fin de indagar sobre la legislación vigente, hemos acudido al Digesto Jurídico⁸ Provincial que ha organizado el sistema normativo en la Provincia. Este instrumento nos permitió una búsqueda organizada sobre las leyes que se encuentran vinculadas a nuestra temática de estudio. Así mismo el Digesto, tiene entre sus objetivos la derogación de todas aquellas leyes que por desuso, por resultar contradictorias, u otras consideraciones de similar envergadura, debían ser derogadas, lo cual ha venido a ratificar la vigencia de las leyes que hoy se registran en el mismo y que utilizaremos en el análisis.

El estudio de la legislación provincial, resulto ser complementado con el análisis de los principales instrumentos internacionales denominados Derechos Humanos de las Mujeres y con las leyes nacionales con vigencia en la Provincia.

⁸ El 23 de Octubre del 2.008 el Poder Legislativo de la Provincia de Misiones sanciona la Ley N° 4.465, norma que instituye la consolidación normativa para la elaboración del Digesto Jurídico de la Provincia. Disponible en:

http://www.diputadosmisiones.gov.ar/web_camara/home.php?secretaria=4

La normativa jurídica vigente en la Provincia, como fuente secundaria, será puesta en consideración con lo que han informado los Organismos internacionales encargados de diagnosticar el grado de avance en la implementación de los compromisos asumidos por el Estado Argentino.

Los análisis teóricos, fueron complementados con la concurrencia de alumnos/as de la carrera de Abogacía y Trabajo Social⁹ a las dependencias que reconoce o enuncia la normativa vigente, ello a fin de efectuar las consultas pertinentes sobre el grado de avance en relación al diseño e implementación de las políticas públicas que manda a desarrollar la norma, sobre los organigramas funcionales vigentes, sobre el personal asignado a tales fines, las partidas presupuestarias, entre otras. Todo ello bajo la modalidad establecida en las reglas de acceso a la información pública.

A los/as estudiantes, en el marco de la realización de trabajos prácticos, se les propuso que concurren a las Subsecretarías o Ministerios que enunciaba la ley como organismo competente del desarrollo de la política pública, para lo que previamente detectaron los puntos de interés que establecía la ley de manera guiada y construyéndose previamente algunas de las indagaciones que debían efectuar en el ámbito de concurrencia.

Asimismo, algunas de las apreciaciones o respuestas obtenidas en el trabajo de campo, que se desarrollo en el transcurso del año 2017, se corroboraron, chequearon o rectificaron por medio de las noticias que surgían, en igual periodo, en los medios de comunicación digitales de la Provincia.

La bibliografía que citamos como de referencia en esta investigación, nos ha indicado, en principio, en qué situación nos encontramos o se estima que nos encontramos, las carencias, las deudas a sanear, los aciertos y los cuestionamientos en los que se suele encontrar encuadrado el fenómeno de la violencia contra la mujer y su entrecruzamiento con los ámbitos institucionales concebidos para su erradicación.

⁹ La actividad se desarrollo con alumnos/a de primer año de la carrera de Abogacía de la Universidad Gastón Dachary y con alumnos/as de tercer año de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones, materias de la que resulto ser docente.

Estructura de la tesis

El presente trabajo se estructura en una introducción, tres capítulos y un cierre de conclusiones.

En el Capítulo I hemos dado cuenta del esquema legal vigente en la República Argentina y en particular el de la provincia de Misiones, que enmarcan el “deber ser” de las acciones para disminuir las situaciones de violencia hacia la mujer. Principalmente hemos destacado los aspectos que indican el desarrollo de políticas públicas concretas y alguna configuración institucional específica, que entendemos ha sido concebida como la más adecuada a tal fin.

Como lo sostenemos a lo largo del presente trabajo, la normativa vigente en la materia fija para las instituciones públicas, un piso mínimo de exigencias a cumplir en cuanto a respuestas o acciones que deben brindarse o emprenderse ante la toma de conocimiento de que una mujer es víctima de una situación de violencia.

En la normativa jurídica bajo análisis surgen claramente, y es allí donde nos hemos centrado, cuales son las competencias y responsabilidades puestas en cabeza del Estado a fin de propender a organizar una prestación efectiva del servicio de tutela.

Luego en el Capítulo II, hemos entrecruzado lo establecido en la norma, con lo que efectivamente se pudo encontrar institucionalmente, en concreto si la oficina existía, si la política pública que la norma jurídica decía crear era real. Para lo cual también se entrecruzo o comparo dicha información con observaciones que surgían de organismos internacionales de Derechos Humanos de las mujeres que tienen elaborados informes al respecto.

En este mismo Capítulo, hemos buscado el sustento teórico en aquellos trabajos que destacan las consecuencias del desarrollo de lo que hoy se define como violencia institucional¹⁰, que puede ser ejercida tanto como una acción o como una omisión por parte de quien se encuentra obligado a hacer, y que para el caso de las agencias del Estado, su hacer o no hacer de manera adecuada, implicará la posible frustración de acceso al sistema tutelar de respuestas, lo que puede llegar a poner en riesgo inclusive la vida de la mujer víctima de violencia.

¹⁰ El concepto “violencia institucional” tiene variadas acepciones, en este trabajo lo consideramos de conformidad a lo establecido por la ley nacional 26.485 que será analizada oportunamente.

A partir de las observaciones y análisis efectuados a lo largo de la investigación, realizamos en el Capítulo III la contextualización de la responsabilidad internacional que puede surgir ante la ausencia o carencia de un servicio público de respuestas que no se ajuste al compromiso formalmente asumido.

Finalmente, en las Conclusiones sobre el recorrido realizado durante el proceso de investigación se sintetizan las tensiones detectadas, se pone en evidencia que el Estado provincial si bien ha legislado reconociendo la magnitud del problema, todavía no ha desarrollado y aún creado todos los espacios institucionales pertinentes.

Lo precedente también nos lleva a afirmar que de hallarse una relación entre una ineficiencia o una omisión en la prestación del servicio, por ejemplo ante la muerte de una mujer a la cual no se le brindó la adecuada respuesta, el Estado podrá ser responsable de la vicisitud acaecida.

Todo ello porque entendemos que la protección legal concebida como políticamente adecuada, para avanzar para la erradicación de la violencia hacia la mujer, el desarrollo e implementación de políticas públicas, y la búsqueda de una cultura del respeto, ya no son opciones a tener en cuenta sino más bien obligaciones a asumir como irrenunciables por parte del Estado¹¹.

CAPITULO I “¿Desde donde partimos?” El marco normativo vigente para la Provincia de Misiones.

En el presente capítulo, nos hemos centrado en la recopilación y sistematización de la normativa jurídica vigente para la Provincia de Misiones que aborda o reconoce la particular situación de la mujer como víctima de violencia. Más específicamente en aquellos artículos de dicha normativa que diseñan o conciben espacios institucionales a fin de canalizar la atención de la problemática, de donde surgen una serie de pautas a cumplir para planificar las acciones a emprender, las respuestas a brindar, los recursos a considerar, los espacios a garantizar, las medidas

¹¹ ¡Ni una más! Del dicho al hecho: ¿cuánto falta por recorrer? CEPAL Octubre 2009. Disponible en: <http://www.eclac.cl/mujer/noticias/noticias/2/37892/Niunamas2009.pdf>

a tomar, las recomendaciones a efectuar, en síntesis, que deben hacer y no hacer las instituciones que específicamente deben contribuir a que las mujeres puedan vivir una vida sin violencia.

El esquema normativo vigente.

Consolidado se encuentra el saber que la República Argentina, a partir de la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, ha incorporado por medio del artículo 75 inc. 22 una serie de instrumentos internacionales de Derechos Humanos como reglas de juego ineludibles de nuestro ordenamiento jurídico.

Esta normativa ha sido dispuesta en la cúspide del ordenamiento legal interno y en el marco del compromiso internacional asumido, obligan al Estado Nacional y Provincial a determinar sus políticas públicas en base a dicho marco referencial.

Los documentos internacionales que interesan a los efectos de este trabajo son la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, comúnmente denominada CEDAW y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (o Convención Belem do Para).

El marco constitucional mencionado, se complementa para toda la República Argentina con la Ley Nacional número 26.485 denominada de "*Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales*", que encuadra y define los distintos tipos de violencias hacia la mujer y distribuye funciones y responsabilidades entre diversos organismos públicos según sus competencias originarias.

Tanto la CEDAW, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, como así también la Ley Nacional 26.485, resultan ser de orden público y de aplicación en todo el territorio de la República Argentina, sin que medie ninguna necesidad de que las legislaturas provinciales adhieran a sus preceptos de manera formal.

El andamiaje legal precitado se complementa en la provincia de Misiones, con la Ley Provincial XIV N° 6 denominada de "violencia Familiar", ex Ley n° 4405, que posiciona los alcances de la violencia hacia la mujer solo al ámbito familiar.

La normativa medular expuesta se integra con otras leyes provinciales y decretos reglamentarios, que intentan brindar mayor operatividad al norte trazado por las leyes referenciadas, que en lo sucesivo destacaremos.

Normativa jurídica internacional

La República Argentina, ha puesto a los documentos internacionales precitados por encima de las leyes nacionales y claro está de las provinciales, es decir que todas aquellas decisiones legislativas o administrativas que se tomen en el derecho interno deben necesariamente no contrariar los compromisos que el Estado Argentino se ha comprometido a respetar e implementar en el marco internacional.

La Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

La CEDAW establece una serie de compromisos, medidas y acciones que los Estados partes se comprometen a cumplimentar a fin de eliminar las situaciones de desventaja en la cual se encuentran ubicadas las mujeres simplemente por su condición de tales. Este instrumento también nos brinda el concepto de discriminación hacia la mujer e indica los pasos a seguir en pos de su erradicación.

El Artículo 2 de la Convención, sostiene que *“Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer”*, conforme lo expuesto los Estados se comprometen entre otras cosas en el inciso d) a *“abstenerse de incurrir en todo acto o practica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;”*, asimismo el inciso f) invita a *“adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;”*.

La Convención indica en su artículo 3, que los Estados deberán, *“...en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el*

goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.”.

Asimismo la CEDAW, en su Artículo 17, establece la constitución de un Comité, para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que conforme el artículo 18, es el encargado de recepcionar los informes, presentados por los propios Estados, sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que éstos hayan efectuado para dar cumplimiento efectivo a las disposiciones de la Convención. Allí es donde las dimensiones genéricas de compromisos enunciados en la norma se precisan al observarse el resultado del examen efectuado por el Comité al examinar los progresos, o no, realizados en la aplicación de la presente Convención.

Dicho Comité, para el caso particular de la República Argentina, en su último informe de 2016 observa en los acápites de nuestro interés, como por ejemplo el número 8, que: *“El Comité observa que la Convención tiene prioridad sobre la legislación nacional en el Estado parte y puede ser aplicada directamente por los tribunales y las autoridades nacionales. Sin embargo, sigue preocupando por la ausencia de causas judiciales y procedimientos administrativos, en particular a nivel provincial y municipal, en casos en que las disposiciones de la Convención se invocaron o se aplicaron directamente. Le preocupa también que las disposiciones de la Convención, su Protocolo Facultativo y las recomendaciones generales del Comité no sean lo suficientemente conocidas en el Estado parte, sobre todo por las autoridades públicas.”*¹² Solo a modo de adelanto destacamos que de afirmaciones como la precitada entendemos sencillo deducir que resultará muy difícil cumplir un compromiso si se desconoce la letra de las obligaciones allí pautadas por parte de quienes deben garantizar la eficiencia de la tutela.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (o Convención Belem do Para)

El otro documento guía en este ámbito y aún más específico en el estudio bajo análisis resulta ser la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

¹² Nro: CEDAW/C/ARG/CO/7. Reseña: Evaluación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Año: 2016. País: Argentina.

La Convención protege los derechos de las mujeres a la vida; el respeto de su integridad física, psíquica y moral; la libertad y seguridad personales; y destaca que esta violencia también puede ser perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes. Afirmando que la violencia contra la mujer constituye una violación a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

En una mayor especificación temática, en el capítulo III denominado “Deberes de los Estados”, se enuncian los compromisos que el Estado asumió y debe cumplir sin dilaciones para prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia la mujer, destacándose en su Artículo 7, que debe: “...velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación” (inc. a); “...para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer... adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso” (inc. c); “tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, ...para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer” (inc. e); “...establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces” (inc. g).

El Artículo octavo, en variados incisos, es claro al remarcar que los Estados adherentes han convenido adoptar medidas y programas específicos para: “c. fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer”; “d. suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados”; “h. garantizar 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”.

Conforme lo hasta aquí expuesto, y solo con la orientación que nos marca la normativa internacional, nos resulta ineludible el indagar sobre si nos encontramos transitando el camino adecuado o si todavía los prejuicios, la subestimación del tema, las limitantes técnicas o políticas permiten que el sistema institucional público de respuestas resulte ser deficiente.

Normativa Jurídica Nacional

A nivel Nacional, la República Argentina ha logrado construir mediante la puesta en vigencia de la ley 26.485, una herramienta sumamente útil tanto por los tipos de violencia hacia la mujer que reconoce, como por la descripción de las modalidades en las que éstas se pueden ejercer.

La descripción que efectúa la ley sobre los tipos de violencia, implica ampliar la típica perspectiva de que las violencias hacia las mujeres se centran solo en aspectos físicos o psicológicos. El lograr la característica de “protección integral” que la ley impulsa, requerirá que no solo reconozcan las víctimas los tipos y modalidades de violencia, sino también y principalmente quienes se encuentran obligados a brindar respuestas institucionales efectivas y eficientes.

La Ley Nacional 26.485 de “Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales” fija una particularidad inicial y es que se impone como de orden público en todo el territorio de la República, es decir no puede ser desconocida su plena aplicabilidad en las provincias y por ende la plenitud de su alcance, con la salvedad de su aplicación en el orden procesal judicial donde se dispone que la organización de dicha instancia resulta ser competencia exclusiva de las autoridades provinciales.

La ley Nacional en su capítulo III fija los lineamientos básicos para las políticas estatales a ser implementadas por el Estado Nacional, y enuncia en el artículo 11º, que deberá implementar el desarrollo de acciones prioritarias, promoviendo su articulación y coordinación con las jurisdicciones provinciales y municipales. Esta ley debería encontrarse en efectivo funcionamiento o cumplimiento, principalmente porque resulta ser una normativa con pautas de acción concretas sobre aspectos institucionales y no así culturales como pueden ser las normas

concebidas en el ámbito de los compromisos internacionales. Es decir no debiera revestir complejidades su operativización sino que más bien requiere de voluntad política y capacidad de gestión institucional¹³.

En su artículo 3º, se afirma la garantía de vigencia para los derechos reconocidos por la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, enunciando en lo que hace a nuestro interés que las mujeres deben recibir información y asesoramiento adecuado (inciso g); gozar de medidas integrales de asistencia, protección y seguridad (inciso h); un trato respetuoso de las mujeres que padecen violencia, evitando toda conducta, acto u omisión que produzca revictimización (inciso k).

En el artículo 4º, a más de definirse que se entiende por violencia contra la mujer, se nos precisa que la violencia contra las mujeres puede ser ejercida por acción u omisión, tanto en el ámbito público como en el privado, y para no dejar nada librado a mezquinas interpretaciones, afirma que las acciones violentas que describe comprende a las perpetradas desde el Estado o por sus agentes.

En cuanto a la violencia institucional, término polisémico en las ciencias sociales, aquí se reduce su debate a partir de que el artículo 6º, en su inciso b), no indica que es *“aquella realizada por las/los funcionarias/os, profesionales, personal y agentes pertenecientes a cualquier órgano, ente o institución pública, que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos previstos en esta ley.”* Se cuestiona el retardar, obstaculizar o impedir el acceso a las políticas públicas.

Esta ley establece competencias específicas a organismos nacionales, pero también fija pautas a seguir por provincias y municipios que deberían ser agendadas con naturalidad por los sistemas tutelares locales.

Decreto 1.011/2010, reglamentario de la Ley 26.485

Del Decreto reglamentario de la ley, destacaremos aquellos artículos que pretenden lograr una gestión eficiente, es por ello que señalamos por ejemplo las

¹³ La Provincia de Misiones adhirió a la Ley Nacional N° 26.485, mediante la Ley Provincial IV-68, sancionada el: 24-09-2015 y promulgada el: 09-10-2015, Dec. Promulgatorio N°: 1290.

consideraciones del artículo 3° inc. K que afirma que: *“Se entiende por revictimización, el sometimiento de la mujer agredida a demoras, derivaciones, consultas inconducentes o innecesarias, como así también a realizar declaraciones reiteradas, responder sobre cuestiones referidas a sus antecedentes o conductas no vinculadas al hecho denunciado y que excedan el ejercicio del derecho de defensa de parte; a tener que acreditar extremos no previstos normativamente, ser objeto de exámenes médicos repetidos, superfluos o excesivos y a toda práctica, proceso, medida, acto u omisión que implique un trato inadecuado, sea en el ámbito policial, judicial, de la salud o cualquier otro”*. La referencia a posibilidades de tratos inadecuados se encuentra muy ligado a las matrices de discriminación hacia la mujer en su relación a los roles de género históricamente asignados de los cuales los agentes estatales no se encuentran exentos.

A su vez, particular interés representa para nuestro trabajo el reconocimiento efectuado por el Decreto al determinar en el artículo 10 inciso 2), que: *“Los servicios integrales especializados en violencia de género en el primer nivel de atención, deberán estar constituidos por profesionales con experiencia en el tema y sus actividades deberán ser llevadas a cabo en forma coordinada conforme los estándares internacionales y regionales en materia de prevención y asistencia integral de las mujeres víctimas.”*. Circunstancia no siempre tomada en cuenta.

La pauta valorativa de la atención a brindar por los espacios institucionales públicos la fija el art. 16, que en su inciso K determina que: *“Los mecanismos de denuncia a los/as funcionarios/as se consideran eficientes cuando, impidiendo la revictimización de la mujer, evitan una excesiva burocratización de la situación, garantizando un fácil acceso a dicho mecanismo, la inmediata atención y la resolución en plazos razonables del "planteo"”*.

En el capítulo venidero, veremos que tan cerca o lejos nos encontramos de los estándares enunciados.

Normativa Jurídica Provincial

La Provincia de Misiones ha buscado diseñar por medio de las leyes que a continuación citamos el andamiaje integral para el desarrollo de políticas públicas

que propendan a evitar el desequilibrio en que se ha encontrado la mujer simplemente por su situación de tal.

El diseño institucional misionero, ha delineado que los distintos espacios operativos para abordar la problemática de la violencia en forma genérica, no particularizada, hayan sido puestos bajo la autoridad de dos Ministerios, el de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud y del Ministerio de Gobierno de la Provincia.

Así nos encontramos con las siguientes leyes:

LEY Provincial I - N° 106 (Antes Ley 3290)¹⁴ crea el “Departamento de la Mujer en las Comisarías de la Policía de la Provincia de Misiones”

Establece en su artículo 1º, que en todas las Comisarías de la Policía de la Provincia, deberá existir un Departamento de la Mujer, el que se implementará en la medida de los recursos humanos disponibles. Y El artículo 2º, indica que dicho Departamento estará a cargo de personal femenino y tendrá como función principal la recepción de exposiciones y/o denuncias realizadas por mujeres.

LEY Provincial II - N° 26 crea el “Centro de Atención Integral de las Víctimas de Violencia”¹⁵.

Este Centro de Atención Integral a las Víctimas de Violencia, tiene por objetivos entre otros: atender en forma integral a las víctimas de violencia familiar, doméstica, escolar y comunitaria (inciso a); proponer mecanismos de articulaciones entre instituciones que atiendan la problemática de violencia a fin de coordinar acciones de cooperación y asistencia mutua (inciso c); difundir y comunicar a la comunidad las actividades desarrolladas por el Centro de Atención Integral a las Víctimas de Violencia.

Dentro de sus funciones, el artículo 3º, establece que el Centro de Atención Integral a las Víctimas de Violencia, deberá *“recibir y atender en forma integral a aquellas personas que sufren o han sufrido daños físicos, psíquicos o morales como*

¹⁴ Sancionada el 06-06-1996. Disponible en: http://diputadosmisiones.gov.ar/web_camara/home.php?secretaria=4&pagina=busqueda

¹⁵ Sancionado el: 08-09-2011.

consecuencia de hechos de violencia; b) brindar asistencia las veinticuatro (24) horas del día; c) brindar albergue a las víctimas en forma transitoria y gratuita previa evaluación del caso por el equipo interdisciplinario; d) contener psicológicamente a las víctimas y sus familiares para la construcción de nuevas formas de solucionar y afrontar la problemática; e) asistir socialmente, devolviendo a la víctima y sus familiares la capacidad de incorporarse activamente a su entorno familiar, escolar, laboral y social; f) asesorar a las víctimas sobre el procedimiento judicial y administrativo; g) brindar atención psicológica y tratamiento a los agresores; h) solicitar el servicio de personas idóneas a otros institutos públicos o privados cuando las circunstancias de una situación de violencia lo requiera; y i) participar en las capacitaciones y campañas referidas a la problemática de violencia”.

Asimismo se establece la conformación de un equipo interdisciplinario conformado por profesionales médicos, psicólogos, psicopedagogos, trabajadores sociales, abogados y docentes (art. 4º). Que deberán producir informes mensuales a la Autoridad de Aplicación sobre lo actuado y la misma debe elevar semestralmente a la Cámara de Representantes una síntesis de casos atendidos y la evaluación de los resultados obtenidos en materia de recuperación de las víctimas (art. 5º).

Estableciéndose como autoridad de Aplicación, el Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud – Subsecretaría de la Mujer y la Familia – Dirección de Violencia Familiar y de Género.

Ley Provincial II – Nº 28 “Programa digamos no a la violencia”¹⁶.

Por medio de la presente ley se crea el Programa “¡Digamos NO! a la Violencia” y la “Brigada Móvil para la atención y asistencia a víctimas de delitos contra la integridad sexual y violencia familiar en situaciones de emergencia”. De esta ley se deriva la implementación de la denominada Línea 137, receptora de denuncias sobre casos de violencia que se encuentran sucediendo en ese momento en particular, es una línea de emergencia y no de asesoramiento.

Son objetivos de la Ley, brindar acompañamiento, asistencia y contención en el momento, a las víctimas de violencia familiar y sexual, cualquiera fuese su

¹⁶ Sancionada el: 04-10-2012

naturaleza; coordinar y articular acciones con organismos e instituciones afines, tendientes a albergar a las víctimas de violencia familiar y sexual.

Esta Brigada Móvil para la atención y asistencia a víctimas deberá *“contar con un equipo técnico multidisciplinario conformado por médicos clínicos, médicos psiquiatras, psicólogos, asistentes sociales, abogados, policías de civil y demás profesionales técnicos que resulten necesarios”* conforme lo dispone el artículo 4°.

En la línea telefónica 137, que resulta ser gratuita y anónima, operativamente es para solicitar la presencia inmediata de la Brigada Móvil al lugar de acontecimiento de la situación violenta. Y resulta ser la autoridad de aplicación el Ministerio de Gobierno de la Provincia.

Ley N° II-30 “Creación del Sistema Provincial de Casas-Refugio para Víctimas de Violencia Familiar”¹⁷.

Esta ley tiene como propuesta la creación de un sistema provincial de Casas Refugio para Víctimas de Violencia Familiar. Estas casas-refugio tienen por objetivo brindar protección, resguardo, albergue y acompañamiento de forma integral a víctimas de violencia familiar, esta prestación de refugio deberá ser acompañada de un abordaje psicológico, social y jurídico, desarrollando acciones tendientes a la reinserción familiar, social, educativa y laboral para las víctimas a través de los propios recursos y de otras instituciones, debiendo instrumentar mecanismos de registración de datos y de evolución que detecten los profesionales responsables.

Es autoridad de aplicación de la presente Ley la Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad, dependiente del Ministerio de Gobierno, que planifica, implementa y ejecuta acciones tendientes al cumplimiento de lo establecido. Puede suscribir acuerdos con organismos públicos o privados, nacionales e internacionales, provinciales y/o municipales, gubernamentales y no gubernamentales a los fines de lograr financiamiento para la locación, construcción, reacondicionamiento, equipamiento, constitución de los equipos multidisciplinarios de asistencia integral a las víctimas, costo de personal administrativo y mantenimiento de las casas-refugio de la Provincia.

¹⁷ Sancionada el: 27-10-2016, promulgada el: 15-11-2016. Dec. Promulgatorio N°: 1540.

LEY Provincial XIV - N° 6 (Antes ley N° 4.405) de “Violencia Familiar”¹⁸

La Provincia de Misiones, desde el año 2007, cuenta en su andamiaje legal con la denominada Ley de violencia familiar, esta ley ha sido el instrumento en que los operadores del sistema encuadraron las situaciones de violencia que podría encontrarse sufriendo una mujer, pero las violencias allí contempladas solo refieren a lo suscitado en el ámbito familiar. Esta ley no resulta ser una ley exclusiva de violencia contra la mujer y claro está no contempla las dimensiones de la violencia hacia la mujer por fuera del ámbito familiar. La ley contempla como violencia a toda acción, omisión, abuso o abandono que afecte la integridad física, psíquica, moral, sexual, patrimonial y la libertad de cualquier persona en el ámbito familiar.

La ley enuncia en su artículo 1º, dónde y cómo se puede denunciar, ya sea: *“en forma verbal o escrita, con o sin patrocinio letrado, ante la Comisaría de la Mujer o cualquier otra dependencia policial, ante el Juez de Familia con competencia de acuerdo al domicilio del denunciante, Juez de Paz o Juez con competencia en asuntos de Familia, Defensorías o Fiscalías y ante la Dirección de Violencia Familiar y de Género dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud, quienes deben dar intervención inmediata al Juez competente y solicitar medidas cautelares conexas, previstas en la legislación vigente.”*.

Asimismo en su artículo 2º, establece quiénes se encuentran obligados a denunciar y quienes podrían efectuar una denuncia: *“También están obligados a efectuar la denuncia los servicios asistenciales sociales, educativos o sanitarios, de seguridad públicos o privados, y todo otro funcionario público en razón de su labor.”*.

Es sumamente importante destacar el cuestionamiento que la ley formula, en su artículo 2º, a los funcionarios que no cumplan con las obligaciones enunciadas en la norma al afirmar que, *“En caso de que... incumplan con la obligación establecida, el Juez interviniente debe citarlos de oficio a la causa y remitir los antecedentes al fuero penal. De igual manera procederá respecto del tercero o superior jerárquico que por cualquier medio interfiriera, obstaculizara o impidiera la denuncia”*.

¹⁸ Fecha de Sanción 29 de noviembre de 2007.

Concibe, en su artículo 6º, un listado de acciones y medidas que el Estado Provincial debería desarrollar a fin de contribuir a disminuir las situaciones de violencia familiar en los siguientes términos:

“a) articular políticas de prevención, atención y tratamiento de las víctimas, como también elaborar material informativo y de difusión sobre prevención de violencia familiar; b) desarrollar programas de capacitación para docentes y directivos de todos los niveles de enseñanza orientados a la detección temprana, orientación a padres y derivación asistencial de casos, así como también a la formación preventiva de los alumnos; c) crear en todos los centros de salud dependientes de la Provincia, equipos multidisciplinarios de atención de víctimas y sus familias especializados en esta problemática; d) incentivar la formación de grupos de autoayuda con asistencia de profesionales expertos en el tema; e) capacitar a los agentes de salud en todo el ámbito de la Provincia; f) destinar en todas las Comisarías, o cualquier dependencia policial, Juzgado de Familia, Juzgado de Paz, Defensorías, Fiscalías y ante la Dirección de Violencia Familiar y de Género, personal femenino especializado en la materia y determinar un lugar privado para la atención y trato privilegiado para las víctimas; g) capacitar a la Policía de la Provincia sobre los contenidos de la presente Ley, con el fin de alcanzar la correcta atención y contención y la efectividad del debido proceso; h) invítese a los municipios y a las organizaciones comunitarias a la implementación de casas-refugio para las víctimas que lo necesiten;...”

A su vez el artículo 7º prevé la creación de un *“...cuerpo de Patrocinantes Letrados Gratuito, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud, destinado a brindar asesoramiento y patrocinio a las víctimas de violencia familiar”*. Y un Registro Provincial de Actuaciones de Violencia Familiar, que dependerá de la Dirección de Violencia Familiar y de Género, al cual deben remitir jueces y funcionarios públicos actuantes los datos filiatorios e identificación de la causa.

Esta ley y su Decreto reglamentario N° 2.668/08, resultan ser junto a la ley nacional 26.485, un andamiaje jurídico complementario entre sí, que los decisores y agentes estatales deberían tener siempre presente.

Decreto 2668/08¹⁹ reglamentario de la Ley Provincial XIV – N°6.

El Decreto reglamentario de la ley provincial distribuye responsabilidades entre los espacios estatales de la Provincia, a fin de dar cumplimiento a los objetivos enunciados en la precitada ley. Como así también brinda precisiones sobre cuestiones de procedimiento a fin de disminuir la revictimización de las personas que acudan a buscar respuestas del Estado con el ánimo de dejar atrás una vida de violencia.

El Decreto reconoce en varios de sus artículos la necesidad de desarrollar capacitaciones con perspectiva de género para los distintos agentes estatales que pudieran llegar a intervenir en la atención y contención a las víctimas.

De la legislación precitada, volvemos a destacar que toda ella se encuentra plenamente vigente en la Provincia, algunas de ellas desde larga data, deberían ser conocidas de manera integral por los agentes estatales involucrados y citados específicamente en la norma para dar respuestas. El conocimiento, comprensión, consideración e implementación implicaría un enorme paso institucional en pos de lograr los objetivos claramente establecidos al momento de la concepción normativa.

CAPITULO II “Entre el debe ser y el es”

¿Que tenemos hasta aquí?, tenemos delimitado lo normativo, ¿es mucho?, ¿es poco?, adentrarnos en esa discusión puede llevarnos a caminos cargados de subjetivismo y por ende inertes para este trabajo.

Ahora bien, la normas vigentes que hemos explicitado marcan un camino a seguir, éste camino no surge de la obra y gracia de algún ocurrente sujeto que se encontraba inspirado. Las normas jurídicas de esta naturaleza, por las responsabilidades y compromisos que imponen a los Estados, suelen ser fruto de una evidente necesidad que lleva a poner en tensión el statu quo vigente hasta ese momento.

Ha quedado claro en el capítulo precedente que el Estado provincial, normativamente, ha concebido espacios institucionales específicos para el desarrollo

¹⁹ Del 19 de noviembre de 2008, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia el 05/12/2008.

de los derechos de las mujeres, por ello para nosotros ha resultado estimulante observar si efectivamente las políticas públicas se desarrollan apuntando o no a resolver los aspectos concretos que acarrear situaciones de desigualdad y discriminación. Principalmente porque las políticas que desde las instituciones públicas se desarrollen, en principio teniendo un sustento normativo, han tenido como objetivo el dar respuesta y/o canalizar los intereses y expectativas del sector para quienes fueran inicialmente concebidas.

Sabido es que lograr una norma jurídica no resulta ser sencillo, son muchos los factores que se ponen en juego, técnicos, políticos, presupuestarios, culturales, etc. Como bien lo afirma Virginia Guzmán *“la legitimación e institucionalización de una nueva problemática no se da en el vacío, sino que tiene lugar en sociedades concretas, con distintos grados de diversidad cultural, de densidad organizativa y de sistema político; con culturas políticas y desarrollo institucional específicos, y con distinto nivel de desarrollo y de modernidad...”* Y con más precisión nos destaca y coincidimos en que *“Las posibilidades de legitimar las desigualdades de género como problema público están condicionadas económica, política, legal e institucionalmente”*²⁰. La referencia precedente la efectuamos para no caer en un simple reduccionismo en relación al pensamiento mágico de que creer que la norma jurídica es un producto fácilmente realizable y ejecutable, tener la norma es algo, no es todo.

A pesar de ello, los actores sociales y políticos de la provincia han logrado construir un andamiaje normativo provincial propio, con compromisos claramente identificables, a lo que ha agregado la recepción y adhesión a la ley nacional 26.485 que protege a la mujer de las violencias²¹.

En concreto, la provincia en su orden normativo, manda a crear espacios institucionales y enuncia políticas públicas que reconocen y visibilizan la problemática de las violencias hacia las mujeres.

20 Guzmán, Virginia (2001): La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis, CEPAL, Serie N° 32 Mujer y Desarrollo, Santiago, Chile.

21 Ley Provincial N° IV-68, del: 24-09-2015, Promulgada el: 09-10-2015. Dec. Promulgatorio N°: 1290, Adhiere a la Ley Nacional 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.

La creación de esos espacios institucionales específicos resultan ser el primer paso para saber con qué concepción, bajo que parámetros y qué tipo de políticas públicas el Estado provincial manifiesta que desarrollará.

A su vez no podemos ignorar que el Estado es un sujeto plural, cuyas acciones no resultan tan coordinadas y coherentes como se plantean en los instrumentos jurídicos; leyes y procedimientos, consignas y pautas, oportunidades y momentos son interpretados de diferentes modos por los funcionarios o agentes intervinientes²².

Por ello, desde un primer acercamiento a la literalidad de lo dispuesto por la norma, obtendremos una referencia sobre qué es lo que se intenta lograr, pero ello es un enunciado, un reconocimiento, que no es poco, pero entendemos que *“resulta central atender a las formas en que se articulan las acciones estatales a fin de evaluar si contribuyen a potenciar la igualdad de género (impacto positivo) o a perpetuar la desigualdad (impacto de género negativo). En este sentido, es relevante atender tanto al contenido de las normas como a su reglamentación y puesta en marcha.”*²³

Muchos sujetos sociales han creído y creen que la norma marca la agenda, que la norma jurídica constituye per se a los derechos, pero la práctica socio jurídica indica que si bien ello es un paso relevante, requiere de otras dimensiones que materialicen el enunciado.

La antropóloga Rita Segato, nos ayuda a comprender que en reiteradas oportunidades, *“Como todo discurso, la ley tiene el poder simbólico de dar forma a la realidad social, un poder que reside en su legitimidad para dar nombres. (...) Las denuncias y aspiraciones que el discurso legal publica hacen posible que las personas identifiquen sus problemas y aspiraciones. Al espejarse en el discurso del derecho, pueden reconocerse y, reconociéndose, acceder a la comprensión precisa de sus insatisfacciones y sus pleitos. Desde la perspectiva de los minorizados, el discurso del derecho, siempre entendido como un eficaz sistema de nombres en permanente expansión, tiene el poder de agitación, el carácter de propaganda, aún*

22 Segato, Rita (2003). “La argamasa jerárquica: violencia moral, reproducción del mundo y la eficacia simbólica del derecho” en Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos, Buenos Aires, Prometeo-UNQ.

23 Introducción al curso “Genero y Derechos Humanos” dictado por la Subsecretaria de Derechos Humanos de la Nación.

apuntando en la dirección de lo que todavía no existe, que no es aún posible adquirir, en la vida social”²⁴.

Entonces tenemos los derechos enunciados, los derechos que hacen a la posibilidad de instrumentar el camino para salir de una vida signada por la violencia. Ellos se deben instalar con fuerza frente a las necesidades de los grupos más o menos vulnerables, ello es una cuestión de orden político.

Al hablar de derechos estamos reconociendo que se establecieron criterios objetivos, cuya desconexión entre los principios legales y las prácticas institucionales cotidianas pueden evidenciar un obstáculo a los anhelos éticos que contienen las normas.

Nuevamente, Rita Segato nos indica con claridad, “... *La ley contribuye a ese largo y esforzado propósito de la reflexividad, e instala una nueva, distinta, referencia moral, y quién sabe, un día, ella pueda representar la moralidad dominante.*”²⁵. Tener la norma jurídica es mucho, su incumplimiento no debe desalentar las metas trazadas, el esfuerzo es que si se ajusta a los estándares de Derechos Humanos se constituya en la moralidad dominante.

En cuanto a la materialización institucional, sostiene Góngora M. F., que “... *el diseño institucional aparece en principio, como la expresión formal de las organizaciones, en cuanto se encuentra escrito y pretende aplicarse con obligatoriedad a quienes forman parte de la institución.*”²⁶. “*El diseño institucional, deja constancia del resultado de la lucha por los recursos, los cargos, las facultades, las posibilidades y/o elementos que se encuentran en disputa*”²⁷. La concreción institucional, al igual que la concreción normativa, se inscriben en el terreno de las luchas políticas, y esas luchas siempre juegan en la tensión del poder.

La ciudadanía se percibe cuando él o la ciudadana, descubre en el discurso una coincidencia con los hechos, ello torna atractivo el intento por participar, sino

24 SEGATO, Rita (2003). “La argamasa jerárquica: violencia moral, reproducción del mundo y la eficacia simbólica del derecho” en *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*, Buenos Aires, Prometeo-UNQ.

25 SEGATO, Rita, obra citada.

26 GÓNGORA María Florencia, *El Diseño Institucional*. En: Gerlero, Mario Silvio. *Los silencios del Derecho*. Buenos Aires, Editorial David Grimberg Libros Jurídicos, 2008, cap. IV, p. 145.

27 *Ibidem*, pág. 148.

ello no es así, se convierte a la democracia, y por ende a la pluralidad de sujetos que componen el entramado social, en un conjunto de letras muertas que conforman algo que se pronuncia, pero que no tiene materialización en lo cotidiano.

Demostrado esta que somos conscientes de que es obligación de todo analista jurídico evitar el enfoque reduccionista de legalidad con realidad, dado que es válido *“comprender la materialidad de las leyes mediante el análisis de los procesos y agentes que producen y aplican el derecho, de los efectos sociales que provocan... y de los condicionamientos políticos, económicos o culturales que conforman el hecho jurídico”*²⁸.

¿Con qué nos encontramos?

Dicho lo precedente, nos aparece propicio comenzar por destacar que es lo que dice el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que prevé la CEDAW, ya que este Organismo internacional, es el encargado de recepcionar los informes presentados por los propios Estados sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que éstos hayan efectuado para dar cumplimiento efectivo a las disposiciones de la Convención. Estos informes a su vez son contrastados con los presentados por organizaciones de la sociedad civil.

Dicho Comité, para el caso particular de la República Argentina, en su informe número 7 del año 2016²⁹, denominado "Observaciones finales al séptimo informe periódico de Argentina"³⁰, ha manifestado en los acápites de nuestro interés, que: *“...8. El Comité observa que la Convención tiene prioridad sobre la legislación nacional en el Estado parte y puede ser aplicada directamente por los tribunales y las autoridades nacionales. Sin embargo, **sigue preocupando por la ausencia de causas judiciales y procedimientos administrativos, en particular a nivel provincial y municipal, en casos en que las disposiciones de la Convención se invocaron o se aplicaron directamente.** Le preocupa también que las disposiciones de la Convención, su Protocolo Facultativo y las recomendaciones generales del Comité no sean lo suficientemente conocidas en el Estado parte, sobre todo por las*

28 Gerlero Mario, Introducción a la Sociología Jurídica. David Grimberg Editor, Buenos Aires. 2006.

29 Último informe emitido por el organismo en la temática bajo estudio.

30 CEDAW/C/ARG/CO/7.

autoridades públicas.”³¹. Primer síntoma de alarma, desconocimiento por parte de las autoridades públicas de las reglas de juego vigentes.

El Comité destaca la aprobación por el Estado Argentino de leyes esenciales para promover la igualdad sustantiva entre las mujeres y los hombres, pero expresa preocupación por *“a) La falta de aplicación efectiva del amplio marco legislativo para el adelanto de la mujer en el Estado parte, que ha dado lugar a una discriminación de facto contra la mujer en esferas como la participación en la vida política y pública, la educación, el empleo, la salud, la vivienda y el acceso a la tierra;”*³².

El Comité, asimismo le recuerda observaciones anteriores³³ donde instaba al Estado a que: *“a) Determine las esferas en que la legislación provincial parece apartarse de las obligaciones que incumben al Estado parte en virtud de la Convención...”, “b) Establezca mecanismos de rendición de cuentas para supervisar los efectos de la aplicación de la legislación destinada a promover la igualdad de género en todos los niveles de la jurisdicción, y destine suficientes recursos humanos, técnicos y presupuestarios a dicha aplicación;...”*³⁴.

Como podemos observar, las instancias internacionales de observación no solo indagan en cuanto al grado de implementación y aceptación de la normativa internacional que el Estado se ha comprometido a cumplir, sino también en cuanto al grado de avances en la implementación de la legislación interna, desarrollo de espacios institucionales acorde a los fines pretendidos, investigaciones realizadas o en curso, respuestas de la estructura administrativa y judicial, tanto a nivel nacional como provincial.

Por otro lado, en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA), se ha desarrollado como mecanismo de seguimiento en relación a los alcances y estado de implementación de la Convención Belén do Para, el MESECVI³⁵, que en la 31 Acápito 8 (el destacado nos pertenece).

32 Acápito 10 (el destacado nos pertenece).

33 (CEDAW/C/ARG/CO/6, párr. 12)

34 Acápito 11.

35 El MESECVI es una metodología de evaluación multilateral sistemática y permanente, fundamentada en un foro de intercambio y cooperación técnica entre los Estados Parte de la Convención y un Comité de Expertas/os. El MESECVI analiza los avances en la implementación de la Convención por sus Estados Parte, así como los desafíos persistentes en las respuestas Estatales

producción de su último informe³⁶, de abril de 2015, en relación a la obligación de garantizar la accesibilidad a todos los medios, acciones y servicios sin discriminación alguna; se destaca que: “...el Comité observa que existe información y un avance relativo al componente formal de los derechos, es decir la ampliación de la cobertura..., gracias al reconocimiento formal en normas y leyes sobre violencia contra las mujeres y al establecimiento de medidas de protección, servicios especializados y sanciones. **No obstante, la información disminuye cuando se intenta obtener información para conocer el grado de implementación de estas normas y su aplicación en la vida diaria de las mujeres y en especial de las mujeres que sufren múltiples factores de discriminación...**”³⁷.

A partir de las consideraciones expuestas por los organismos internacionales sobre el contexto Nacional, es posible inferir que la Provincia de Misiones no puede resultar exenta a dichas observaciones, la Provincia se encuentra subsumida en una misma matriz cultural, social y política. Estos espacios de discusión, en el marco de los compromisos internacionalmente asumidos, nos permiten aunque sea de una manera general, ponernos en conocimiento respecto a que tan lejos o cerca nos encontramos para dar cumplimiento efectivo a los desafíos asumidos.

A nivel Nacional, nos ayuda a comprender el fenómeno, el Instituto Nacional contra la Discriminación (I.Na.Di), que en su Informe denominado “Plan Nacional contra la Discriminación”³⁸, da cuenta de que a pesar de la existencia de leyes nacionales y provinciales que abordan la problemática específica de violencia contra la mujer “los mecanismos institucionales para proteger a las víctimas siguen siendo insuficientes”.

El informe precitado también destaca que, “En este sentido, debe señalarse la falta de políticas públicas y programas integrales orientados a proveer recursos para la atención integral (psicológica, legal y social) de las víctimas de violencia doméstica. Son escasos los refugios para los momentos de crisis y no existen

ante la violencia contra las mujeres.

36 <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/mesecvi-segundoinformesequimiento-es.pdf>

37 Acápito 266.

38 Villalpando, Waldo (Coordinador) y otros. “Hacia un plan nacional contra la discriminación: la discriminación en Argentina” - 1ª ed. - Bs As: Instituto Nacional contra la Discriminación, INADI, 2008.

campañas generalizadas de prevención destinadas a modificar los patrones culturales que legitiman la violencia doméstica. Un aspecto fundamental que evidencia la negligencia... es el escasísimo presupuesto que destinan a prevenir y sancionar estos delitos, y asistir a las víctimas”. “En las provincias donde existe legislación contra la violencia doméstica, no siempre las normas se cumplen”³⁹.

A nivel provincial, no existe en la Provincia de Misiones ningún mecanismo de seguimiento o espacio institucional que recopile la información o los datos de manera general relativos a las situaciones de violencia que atraviesan las mujeres, más allá que desde lo normativo se indica que debería hacerlo la Subsecretaria de la Mujer dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, la mujer y la juventud. Esta falta de información es uno de los grandes obstáculos para la formulación de políticas públicas en el área de violencia hacia la mujer y fortalecer los mecanismos tutelares enunciados en la normativa vigente.

Veamos más de cerca

Siguiendo con la línea de lo expuesto, nos resultó necesario desarrollar un ejercicio propio en busca de información, en busca de observar el grado de implementación de la norma a partir del análisis del alcance o grado de materialización de las políticas públicas⁴⁰.

Fue así que se desarrollaron distintas estrategias de acercamiento a la información; búsqueda por medio de páginas web, acercamiento personal al organismo llamado a cumplir la función, revisión de organigramas de planta funcional, puesta en práctica del mecanismo de acceso a la información pública, entre otras, de donde se obtuvo la siguiente información:

39 Cap. III Género. Hacia un Plan Nacional contra la Discriminación. (septiembre de 2005, INADI), Boletín Oficial de la República Argentina. Año CXIII Número 30.747. Decreto Reglamentario 1086/2005.

40 Durante el periodo 2017, por medio de los alumnos de las cátedras de Teoría del Estado, de la Universidad Gastón Dachary y de Trabajo Social de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones, se les pidió a los alumnos que concurren a las dependencias estatales que se estimaba tenían que desarrollar acciones concretas sobre la problemática de violencia hacia la mujer (en el marco de lo establecido por las normas vigentes), e indagar sobre las acciones o implementaciones efectivamente desarrolladas por estos organismos formalmente interpelados por la norma.

En cuanto a lo establecido por la **LEY Provincial I - N° 106 (Antes Ley 3290)**⁴¹ que manda a crear en todas las Comisarías el “Departamento de la Mujer en las Comisarías de la Policía de la Provincia de Misiones”, con la función principal de recepción de exposiciones y/o denuncias realizadas por mujeres. Se ha constatado que este espacio institucional aun no ha sido materializado, es decir en ninguna comisaria de la Provincia de Misiones existe un área de atención específica para el abordaje de la problemática de violencia hacia o contra la mujer.

A pesar de ser esta idea del año 1996, el esquema institucional se alejó de este proyecto y se inclinó por establecer por medio de un inicial Decreto Provincial 628/04⁴², la creación de Comisarías de la Mujer a las distintas Unidades Regionales de la Provincia, con la pretensión de brindar atención específica y exclusiva a la problemática de violencia hacia la mujer y hacia cualquier otra persona en el ámbito familiar⁴³.

De dicha decisión institucional no podemos dejar de plantear nuestra crítica dado que este tipo de comisarías específicas (de la mujer) funcionan solo en las grandes ciudades de la Provincia y no llegan a tener el alcance territorial necesario para este tipo de problemáticas transversales socioculturalmente hablando. Inclusive llegando al absurdo de que las comisarias “comunes” han dejado de atender o recibir las denuncias de mujeres víctimas de violencia, para brindarles como única respuesta institucional la derivación a “comisarias de la mujer” que no siempre resultan ser cercanas al domicilio de la víctima (solo a modo de ejemplo en la ciudad de Posadas de una población de 400 mil habitantes existen tres comisarias de la mujer y aproximadamente 30 comisarias “comunes”).

En cuanto a lo establecido por la **LEY Provincial II - N° 26**⁴⁴ que crea el “Centro de Atención Integral de las Víctimas de Violencia”, estableciéndose como

41 Ley del 06/06/1996 (vigente).

42 En los “Vistos” de este Decreto se reconoce *“la necesidad de crear una dependencia especializada para la atención exclusiva de conflictos que puedan tener como sujeto a la mujer.”*; mientras que en los Considerandos se reconoce *“Que, existen una cantidad de delitos contra la mujer, en particular la violencia familiar y sexual, que por diferentes motivos –pudor, miedo, temor a la opinión de los demás o por ser el agresor sostén económico del grupo familiar- las víctimas no lo denuncian;”*.

43 Moreira Manuel y otra (Compiladores), “Genero, Violencia y Derechos Humanos”. Ediciones CEDEA, Posadas, 2016, del artículo de Antón, Mariano Eugenio: “El abordaje de la violencia contra la mujer en las comisarías de la ciudad de Posadas”.

44 Ley del 08/09/2011 (vigente).

autoridad de aplicación, el Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud por medio de la Subsecretaría de la Mujer y la Familia, específicamente bajo la órbita de la Dirección de Violencia Familiar y de Género, adelantamos que no se pudo recabar información respecto de este espacio institucional en particular con las funciones, competencias, atribuciones y objetivos que determina la ley.

Ahora bien todos los objetivos⁴⁵, funciones⁴⁶ y conformación de los equipos de intervención son idénticas a las tareas que habitualmente desarrolla la Dirección de Violencia Familiar y de Género; Dirección que fuera creada por Decreto Provincial N° 1933 de noviembre de 1997, es decir que la Ley Provincial II - N° 26 de septiembre de 2011, no vino a crear ningún nuevo espacio institucional nuevo, si intento redefinir el espacio pero no generó cambio alguno en el organigrama de funcionamiento institucional.

Por otro lado, la Dirección de Violencia Familiar y de Género, ya en el Decreto citado, daba cuenta que el 23 de agosto de 1996 se había comenzado a desarrollar el servicio de atención telefónica gratuita por medio de la línea 102 (denominada “El número de los Niños”), por lo cual lo estipulado por la ley tampoco genera cambio alguno en lo funcional en este aspecto.

45 Artículo 2.- Objetivos... a) atender en forma integral a las víctimas de violencia familiar, doméstica, escolar y comunitaria; b) promover la sensibilización y solidaridad social sobre las víctimas de violencia;

c) proponer mecanismos de articulaciones entre instituciones que atiendan la problemática de violencia a fin de coordinar acciones de cooperación y asistencia mutua; d) desarrollar y difundir campañas que concienticen la cultura de la no violencia; y e) difundir y comunicar a la comunidad las actividades desarrolladas por el Centro de Atención Integral a las Víctimas de Violencia.

46 Artículo 3.- Son funciones del Centro de Atención Integral a las Víctimas de Violencia: a) recibir y atender en forma integral a aquellas personas que sufren o han sufrido daños físicos, psíquicos o morales como consecuencia de hechos de violencia; b) brindar asistencia las veinticuatro (24) horas del día; c) brindar albergue a las víctimas en forma transitoria y gratuita previa evaluación del caso por el equipo interdisciplinario; d) contener psicológicamente a las víctimas y sus familiares para la construcción de nuevas formas de solucionar y afrontar la problemática; e) asistir socialmente, devolviendo a la víctima y sus familiares la capacidad de incorporarse activamente a su entorno familiar, escolar, laboral y social; f) asesorar a las víctimas sobre el procedimiento judicial y administrativo;

g) brindar atención psicológica y tratamiento a los agresores; h) solicitar el servicio de personas idóneas a otros institutos públicos o privados cuando las circunstancias de una situación de violencia lo requiera; y i) participar en las capacitaciones y campañas referidas a la problemática de violencia.

En concreto, entonces, la ley no vino a crear sino mas bien a cambiar de categoría y denominación lo que ya se venía realizando y se sigue realizando bajo el mismo organigrama y sin siquiera que se registre la nueva denominación preexistente⁴⁷.

La ley bajo análisis sí trae consigo una nueva propuesta que destacamos como valiosa y consiste en que el Centro de Atención Integral a las Víctimas de Violencia informe mensualmente a la Autoridad de Aplicación sobre lo actuado y la misma deba elevar semestralmente a la Cámara de Representantes una síntesis de casos atendidos y la evaluación de los resultados obtenidos en materia de recuperación de las víctimas. Este informe nunca hasta la fecha fue presentado bajo la forma, modalidad o fines que indica la norma.

En cuanto a lo establecido por la **Ley Provincial II – N° 28⁴⁸ que crea el “Programa digamos no a la violencia”**, destacamos que ella instituye la Brigada Móvil para la atención y asistencia a víctimas de delitos contra la integridad sexual y violencia familiar en situaciones de emergencia. De esta ley se deriva la implementación de la denominada Línea 137, receptora de denuncias sobre casos de violencia en caso de emergencia y no de asesoramiento.

Por medio de la línea telefónica 137, que resulta ser gratuita y anónima, se solicita la presencia inmediata de la Brigada Móvil. Y a diferencia de la línea 102, esta línea funciona en el ámbito del Ministerio de Gobierno de la Provincia, más precisamente de la Subsecretaría de relaciones con la comunidad. Esta línea de atención sí se detecto como actualmente vigente⁴⁹ y operativa⁵⁰.

En cuanto a la **Ley Provincial N° II-30 “Creación del Sistema Provincial de Casas-Refugio para Víctimas de Violencia Familiar”⁵¹**, del año 2016, debemos decir que esta Ley resulta ser de idénticas características a la LEY Provincial II - N°

47 Lenuza Celina y otras. En el marco de Trabajo practico sobre Ministerio de Desarrollo Social (Teoría del Estado-Universidad Gaston Dachary) fecha de entrega 13/06/17.

48 Sancionada el: 04-10-2012

49 Nota en pagina web: “Habilitaron la línea 137 de asistencia a víctimas de violencia familiar”. Octubre 15, 2013. Disponible en <http://misionesonline.net/2013/10/15/habilitaron-la-l-nea-137-de-asistencia-a-v-ctimas-de-violencia-familiar/>

50 Salgado Diana y otro. En el marco de Trabajo practico sobre Ministerio de Desarrollo Social (Teoría del Estado-Universidad Gaston Dachary).

51 Sancionada el: 27-10-2016, promulgada el: 15-11-2016. Dec. Promulgatorio N°: 1540.

17 (Antes Ley 4.114), de octubre de 2004, que se denominaba de “*Protección y Atención Psicofísica al niño, niña, adolescente y adulto víctima de violencia familiar. Creación de Casa Refugio y Fondo Especial Casa Refugio*”, ésta ley del año 2004, tenía por objeto garantizar la protección y atención psicofísica al niño, niña, adolescente y adulto víctima de violencia familiar y a tal fin creaba las denominadas “Casas Refugios” que debían funcionar en la ciudad capital de la provincia de Misiones. Resultaba designado como organismo responsable de su aplicación el Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud a través de la Dirección de Violencia Familiar y de Género. Estas Casas Refugios, tenían como objetivo albergar transitoriamente a las víctimas de cualquier tipo de violencia.

La Ley Provincial N° II-30, del año 2016, no innova en la materia, instituye o crea lo ya instituido legalmente pero no materializado hasta la fecha de nueva sanción. Resulta ser un curioso caso de actualización normativa que cambia de denominación pero no de fines, objetivos o funciones. En palabras sencillas la ley II N° 30 de 2016 vuelve a proponer crear lo que ya debía haber sido creado o materializado por la ley del año 2004. El único cambio relevante que se detecta en esta última ley es en lo relativo a la autoridad de aplicación, que a partir de 2016 será la Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad, dependiente del Ministerio de Gobierno, que deberá planificar, implementar y ejecutar acciones tendientes al cumplimiento de lo establecido en la nueva Ley.

En relación al análisis que venimos efectuando de detectar un efectivo desarrollo de la política pública consagrada en la norma, encontramos en declaraciones del Ministro de Desarrollo Social de la Provincia, dos referencias en relación a la irrupción de las casas refugio materializadas en espacios físicos concretos, una de ellas en una nota periodística del 26 de agosto de 2016 donde se informa que “*El ministro de Desarrollo Social, ... Otro tema que expuso...fue el refugio para las víctimas de la violencia y en ese sentido destacó que se acaba de cerrar trato con un lugar adaptado a la problemática diseñado por especialistas, y que contará con profesionales que trabajan en el tema con mucha experiencia y profesionalidad.*”⁵². Luego en diciembre de 2017, en las jornadas denominadas “Políticas de Género: Charlemos entre nosotras”, que se desarrollaron en el Salón de

52 <http://misionesonline.net/2016/08/26/gloria-baez-la-linea-102-nacio-para-dar-respuesta-al-sufrimiento-humano/>

las Dos Constituciones de la Cámara de Representantes de Misiones, el Ministro de Desarrollo Social informó de la inauguración de dos casas-refugios para víctimas de violencia de género, “*para la contención profesionalizada*”; y un refugio para víctimas de la trata de personas⁵³.

Las declaraciones expuestas resultan ser las primeras referencias que se encuentran (desde el reconocimiento legal de la necesidad de creación de las casas-refugios en el año 2004), de la concreción o materialización del espacio Casas-refugios en el ámbito del gobierno provincial.

En cuanto a la **LEY Provincial XIV - N° 6 (Antes ley N° 4.405)**⁵⁴ denominada de Violencia Familiar, resulta ser la ley específica para el abordaje integral de la violencia familiar, y concomitantemente la que se utilizaba para abordar la problemática de violencia hacia o contra la mujer.

El limitante que acarrea esta ley es que solo posee alcance para la violencia ejercida en el ámbito familiar, cuestión que hoy se encuentra superada por la adhesión⁵⁵ de la Provincia a la ley Nacional 26.485 que protege a la mujer en cualquier ámbito en que desarrolle sus relaciones interpersonales, pero que con anterioridad a la adhesión a la Ley Nacional se presentaban muchísimas dificultades por parte de los espacios de acceso a la justicia (comisarías y juzgados de paz principalmente) para tramitar los casos en que las mujeres sufrían violencia por fuera del ámbito familiar (Ej: acosos por parte de un vecino o en el ámbito laboral).

La ley Provincial, concibe en su artículo 6°, un listado de acciones y medidas que el Estado Provincial debería desarrollar a fin de contribuir a disminuir las situaciones de violencia familiar, de dicho listado de acciones no resultó posible hallar información relativa a la creación en los centros de salud dependientes de la Provincia equipos multidisciplinarios de atención de víctimas y sus familias especializados en esta problemática; tampoco se ha destinado en las Comisarías, o

53 <http://misionesonline.net/2017/12/06/legislatura-analizan-politicas-estado-materia-genero-enfasis-la-adolescencia/>

54 Fecha de Sanción 29 de noviembre de 2007.

55 Si bien la Ley Nacional resulta ser de orden público y de aplicación en todo el territorio Nacional, la misma no resultaba ser utilizada por los operadores del sistema tutelar por entenderse que la Provincia no se encontraba adherida, lo cual dejaba muchas situaciones de violencia hacia la mujer sin posibilidad de hallar tutela.

cualquier dependencia policial personal femenino especializado en la materia junto a un lugar privado para la atención y trato privilegiado para las víctimas⁵⁶.

Tampoco existe o se ha podido detectar en la Provincia programa alguno dirigido a los varones golpeadores, pese al reconocimiento de su necesidad en varias leyes provinciales, no solo en esta bajo análisis.

A su vez en el artículo 7º se prevé la creación de un “*Cuerpo de Patrocinantes Letrados Gratuito*”, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud, destinado a brindar asesoramiento y patrocinio a las víctimas de violencia familiar, junto a la consigna de crear un “*Registro Provincial de Actuaciones de Violencia Familiar*”, que debería depender de la Dirección de Violencia Familiar y de Género, al cual deben remitir jueces y funcionarios públicos actuantes los datos filiatorios e identificación de la causa. En relación a estos dos espacios institucionales, a la fecha, no se han podido obtener registros de la existencia del cuerpo de abogados patrocinantes gratuitos en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y tampoco de la existencia del Registro Provincial de Actuaciones de violencia familiar, de conformidad a lo estatuido por la norma.

A más de lo expuesto hasta aquí, existe una dimensión compleja de constatación pero que resulta ser enunciado en todas las normas destinadas a la erradicación de la violencia hacia la mujer, y tiene que ver con el impacto o efectiva contribución que se puede estar llevando a cabo por medio del desarrollo de “*charlas, sensibilizaciones o capacitaciones*” en pos de erradicar la discriminación basada en el género, que se ejerce subrepticamente en función de una construcción socio histórica que convierte la diferencia sexual en desigualdad social.

Sobre la necesidad de trabajar de manera concienzuda y no de manera aislada o simbólica sobre estos proceso de capacitación o formación, es dable tener en cuenta, nuevamente, el trabajo de investigación “*Hacia un Plan Nacional contra la discriminación*”⁵⁷, de donde surge como diagnóstico que efectúan los investigadores,

56 Antón, Mariano. “Golpeando Puertas”. Colección Ciencias Jurídicas, 1º Edic. Editorial Universidad Gastón Dachary, Posadas, 2017.

57 Villalpando, Waldo (Coordinador) y otros. Hacia un plan nacional contra la discriminación: la discriminación en Argentina - 1ª ed. - Bs As: Instituto Nacional contra la Discriminación, INADI, 2008.

en el capítulo denominado “Violencia de género”, que según las entrevistas llevadas a cabo: *“Una queja reiterada por los grupos de mujeres entrevistadas es que muchas veces las policías de las distintas jurisdicciones del país desestiman las denuncias de violencia doméstica realizadas por las mujeres y no se sanciona la conducta violenta de los varones.”*⁵⁸

La investigación del Instituto Nacional contra la Discriminación, enmarca a estos factores problemáticos, en la cultura prejuiciosa, machista y discriminadora hacia la mujer, al afirmarse entre otras apreciaciones que: *“Tanto en las comisarías como en los hospitales o los juzgados, los prejuicios sexistas suelen derivar en prácticas culpabilizadoras y revictimizadoras hacia las mujeres maltratadas o víctimas de delitos sexuales. Ello se evidencia en los interrogatorios a las que son sometidas y las actitudes de suspicacia hacia las mujeres que buscan ayuda, siendo muchas veces sospechadas de provocar el castigo, o tildadas de “vida fácil” o de ser “mala madre” .”*⁵⁹

Los datos obtenidos, las dificultades para acceder a información nos permiten afirmar que existe una distancia entre las políticas públicas que manda ejecutar la ley y lo realmente implementado, como así también la distancia entre los diseños institucionales propuestos o pretendidos en la norma vigente y los diseños institucionales reales.

A más de lo expuesto hasta aquí, lastimosamente en la Provincia no existe información publicada sobre evaluaciones de políticas públicas en la temática violencia hacia la mujer, por ende no se cuenta con indicadores de resultado o impacto. Este silencio o laguna indudablemente dificulta los procesos de implementación o consideración sobre los avances o retrocesos que la intervención o abordaje del tema podría tener sobre las mujeres víctimas de violencia.

CAPITULO III Responsabilidades

En el presente capítulo vamos a preguntarnos cuales son las consecuencias de un obrar omiso o deficiente por parte del Estado. Pondremos en realce que dicen las

58 Pág. 105.

59 Pág. 105.

normas referenciadas up supra sobre qué pasa si no se hace, o se hace de manera deficiente.

Para ello nos parece pertinente compartir en primer término el análisis que efectúa, en varios trabajos de investigación, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), al indagar sobre la posibilidad de que sea el propio Estado, al prestar un servicio deficiente, el que contribuya a dificultar que una mujer pueda salir de la situación de violencia intrafamiliar a la que se encuentra sometida.

Así en la publicación denominada “*La Ruta Crítica que Siguen las Mujeres Afectadas por la Violencia Intrafamiliar en América Latina*”⁶⁰, entre otras publicaciones del mismo organismo y a similares fines, se aborda el estudio sobre cuáles son los diversos caminos que emprenden las mujeres para intentar salir de la situación de violencia en la que se encuentran involucradas.

Al desarrollar el esquema teórico conceptual de la llamada “Ruta Crítica”, se pretendió reconocer los factores que impulsan o inhiben a las mujeres a buscar ayuda, las dificultades encontradas para llevar adelante tal decisión, sus percepciones sobre las respuestas institucionales obtenidas, y las representaciones sociales sobre la violencia hacia la mujer que existen en el personal de las instituciones que deben ofrecer respuestas⁶¹. De la multiplicidad de aristas que implican contemplar la llamada “Ruta Crítica” de una mujer que decide salir del círculo de la violencia, nos hemos centrado solo en uno de sus ítems, en la consideración respecto a la respuesta institucional.

En el trabajo de la O.P.S., se afirma que: “...*la percepción de las mujeres de que no hay servicios o respuestas sociales para apoyarlas a resolver su problema, o que los servicios existentes son poco eficientes, inadecuados y hasta dañinos*”, conduce indefectiblemente a que... “*muchas mujeres afectadas se vean imposibilitadas o se nieguen a denunciar la violencia de la que son objeto*”, entre otras cosas porque “*las instituciones prestatarias de servicios, en general no cuentan con sistemas de detección y registro apropiados, lo que oculta aún más este serio y extendido problema social*”. Sumado a ello que “...*existen también serios problemas*

60SAGOT, Monserrat y otras, RUTA CRÍTICA DE LAS MUJERES AFECTADAS POR LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR EN AMÉRICA LATINA (Estudios de caso de diez países), ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, Programa Mujer, Salud y Desarrollo, Año 2000. Ediciones Zeta Servicios Gráficos. 145 pág.

61Ob. Citada, pág. 7.

en relación con la comprensión de las dinámicas de las relaciones violentas y de las experiencias de las personas afectadas”⁶².

Las apreciaciones de las propias mujeres sobre cómo se sienten atendidas por las instituciones públicas, y de las consecuencias que ello podría acarrear, amerita pensar en que las consecuencias dañosas que se deriven de ese obrar deficiente, requerirá que se detecte un responsable, máxime cuando las normas vigentes así lo indican, y el Estado se ha comprometido a lograr “...*por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer*”⁶³.

Observar este fenómeno de respuestas institucionales implica el contemplar que existen factores que impulsan y otros que inhiben a las mujeres a permanecer o no en una relación violenta. La OPS describe los factores que inhiben o alientan la posibilidad de buscar ayuda y destaca, entre otros, dentro de de los inhibidores internos registra la posibilidad de que la víctima desconozca sus derechos y se encuentre con falta de información (entendemos que esta información solo puede ser brindada a partir de que exista realmente la posibilidad del ejercicio del derecho); y como inhibidores externos se destacan las actitudes negativas de los prestatarios e inadecuadas respuestas institucionales; limitada cobertura de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de mujeres y los contextos sociales que naturalizan las historias de violencia.

Estas posibles situaciones inhiben o impulsan el inicio de la búsqueda de respuestas para intentar salir de una vida de violencia.

La O.P.S. sostiene que al pensar en el ámbito institucional, debemos indagar en las respuestas que se brindan y que estén asociadas al acceso, disponibilidad y calidad de los servicios, los cuales están determinados tanto por factores estructurales y normativos, como por las representaciones sociales y comportamientos de los que deben brindar el servicio de atención.

Las respuestas obtenidas en las Instituciones públicas, operaran sobre la subjetividad de las mujeres para fortalecerlas o debilitarlas en su decisión de iniciar y/o continuar la búsqueda de ayuda y soluciones.

62Ob. Citada, paginas 13,14.

63 Art. 2 de la CEDAW

La sensible situación en la que se encuentra la mujer víctima de violencia, agravada en muchos casos por tener que denunciar a una persona cercana a su entorno, implica tener en cuenta que un factor, por mínimo que éste parezca puede convertirse en un factor impulsor o inhibidor determinante de su futuro inmediato y mediato.

Inclusive remarca la O.P.S., no olvidar que al iniciar el camino de intentar salir de la violencia, en muchas ocasiones, los riesgos aumentan para las mujeres, según se da cuenta en el relato de muchas de ellas: *“las respuestas negativas o revictimizantes encontradas en las instituciones a las que acudieron les enseñaron que hablar y pedir apoyo no siempre les ayuda a enfrentar los problemas y que, por el contrario, les acarrea grandes riesgos”*.

Afirma el trabajo objeto de análisis que la decisión más *“...difícil es la de formular una denuncia o acudir a cualquiera de las instancias del sistema judicial o policial, y que previo a ello las mujeres han acudido a otras instituciones con la esperanza de poder cambiar la situación sin tener que llegar a este punto. Esta, sin embargo, es una decisión de suma importancia, pues sugiere que las mujeres que la toman han entendido que su problema no pertenece más al ámbito de lo privado”*.

La falta de adecuadas respuestas institucionales, puede generar un impacto en la mujer que la vuelva al punto cero, el punto cero sería el retorno al círculo de la violencia en la cual se encontraba inmersa, pero en este caso agravado por el descreimiento y la resignación ante la falta de respuestas institucionales, que podría encuadrarse como violencia institucional, e indudablemente en el descreimiento del sistema tutelar que se ha querido diseñar o presentar pero que en la práctica resulta ser nulo o ineficiente.

Desde lo normativo, las leyes Provinciales, Nacionales y el marco internacional de los Derechos Humanos, registran y cuestionan esta posible situación de respuestas ineficientes, en los términos que a continuación detallamos.

La Ley provincial XIV N° 6 enuncia en su artículo 2° quiénes se encuentran obligados a denunciar una situación de violencia familiar, y lo indica en estos términos *“...están obligados a efectuar la denuncia los servicios asistenciales sociales, educativos o sanitarios, de seguridad públicos o privados, y todo otro funcionario público en razón de su labor.”*. Inmediatamente efectúa el siguiente

cuestionamiento a los funcionarios que no cumplan con las obligaciones enunciadas en la norma al afirmar que, *“En caso de que... incumplan con la obligación establecida, el Juez interviniente debe citarlos de oficio a la causa y remitir los antecedentes al fuero penal. De igual manera procederá respecto del tercero o superior jerárquico que por cualquier medio interfiriera, obstaculizara o impidiera la denuncia”*. Claramente asigna responsables por no hacer lo que se esperaban que hagan.

Por su parte la ley Nacional N° 26.485, en su Artículo 4° al definir a la violencia contra las mujeres, desataca que la misma se constituye como: *“...toda conducta, **acción u omisión**, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. **Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes**. Se considera violencia indirecta, a los efectos de la presente ley, toda conducta, acción **omisión**, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón”*.

En relación al destacado que hemos efectuado en la definición precitada, le sumamos la consideración de que la Convención Americana también referencia en su artículo 2°, que la violencia puede ser considerada cuando: *“...sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.”* No hacer cuando se debe, no hacer cuando una mujer vive una vida violentada por su simple condición de tal, es tolerar.

Solo de estas tres referencias normativas precedentes nos surge afirmar que la omisión, la tolerancia o la deficiencia en la prestación del servicio de tutela se encuentra cuestionado normativamente, para que ello no suceda se han asumido compromisos y de ello deben derivarse consecuencias.

Surge entonces que de la omisión, la tolerancia o de la deficiencia la posibilidad de imputar responsabilidad personal e institucional.

Con mayor precisión, la Ley Nacional 26.485, al referirse a las modalidades de violencia indica en el artículo 6° inciso b) que la *“Violencia institucional contra las mujeres: es aquella realizada por las/los funcionarias/os, profesionales, personal*

y agentes pertenecientes a cualquier órgano, ente o institución pública, que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos previstos en esta ley.”. La claridad normativa no amerita mayores comentarios.

En este punto también parece comprensible pensar que si legisla, se prevé la política pública, se prevé un espacio institucional, pero no se le asigna recursos para su ejecución, no se reglamenta; en definitiva no se concreta lo que el legislador concibió como adecuado y necesario para contribuir en la erradicación de violencia hacia la mujer, entonces existe una omisión dañosa.

Asimismo y para mayor especificidad se establece en la normativa de referencia la atención que deben recibir las mujeres víctimas de violencia, dando cuenta que se le deben garantizar medidas integrales de asistencia, protección y seguridad; junto a un trato respetuoso, evitando toda conducta, acto u omisión que produzca la revictimización.

En esta línea, el trabajo de recopilación denominado “Antropología, violencia y justicia”⁶⁴ de Rifiotis y Castelnuovo, los autores llegan al reconocimiento de que el Estado de ordinario ejerce una violencia no autorizada, y concluyen que dicha violencia incluye el no hacer cuando se debería.

En este estudio también se sostiene que el crecimiento institucional y legal resulta ser una interesante pauta de cómo los Estados van adoptando las reglas del contexto de universalización de los derechos humanos, pudiéndose afirmar que hoy existe una inequívoca ampliación y profundización de los derechos humanos, pero es aquí la pregunta que motivó su trabajo y que podría ser también la nuestra ¿Significan estos avances legislativos una verdadera disminución en la violación de los derechos?.

Conforme lo expuesto, es necesario tener presente que lo jurídico puede ser una solución, convengamos que resulta positivo que exista un esquema legal que institucionalice, que nombre, que reconozca problemáticas. Ahora bien como sostienen los autores precitados, “... *lo jurídico puede ser al mismo tiempo una solución y un problema... Esto nos coloca en una situación de alerta frente a los*

64 RIFIOTIS Theophilos y CASTELNUOVO Natalia (compiladores). Antropología, violencia y justicia: repensando matrices de la sociabilidad contemporánea en el campo del género y la familia. Primera Edición. Editorial Antropofagia, 2011, Buenos Aires.

cambios normativos más actuales, en tanto entendemos que ni las nuevas leyes en relación a la violencia son un fin en sí mismo, ni tampoco los objetivos sociales proyectados sobre esas leyes se realizan automáticamente. Por el contrario, su efectividad depende de un monitoreo continuo.”⁶⁵.

Asimismo me parece oportuno no dejar de observar que muchas veces la concreción normativa opera sobre el apaciguamiento de los sectores sociales que venían demandado o impulsando el instrumento formal. Como si aún no se supiera que en la Argentina las distancias entre lo normado y la práctica suelen tener distanciamientos inconmensurables.

El Estado debe cumplir con las funciones que le son propias como ser proteger a víctimas de violencia. Es el Estado el actor primordial para garantizar la seguridad de sus ciudadanos/as. La situación de las mujeres víctimas de violencia, requiere, por su particularidad, de un abordaje sensiblemente especial. Si lo pensamos desde la perspectiva de la mujer víctima de violencia que llega despojada de su estima, de su confianza, de sus redes de vínculos afectivos, y a pesar de todo ello decide hacer público su reclamo, es porque en muchos casos resulta ser la última esperanza que le queda, lo que brinde o haga el Estado frente al requerimiento de tutela, resultará ser determinante para su historia presente y futura.

En el contexto internacional, la pauta interpretativa de cómo debe actuar el Estado ante un caso de violencia doméstica contra una mujer, la observamos en el caso “*Maria da Penha vs. Brasil*”⁶⁶, donde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos entendió que el Estado Brasileño había violado en perjuicio de la señora Maria da Penha los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, garantizados por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en concordancia con la obligación general de respetar y garantizar los derechos, prevista en el artículo 1(1) de dicho instrumento y en los artículos II y XVII de la Declaración, así como el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará⁶⁷. Concluyendo que dicha violación de derechos se dio como parte de un patrón discriminatorio respecto a tolerancia de la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil.

65 *Ibidem*, página 7.

66 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 54/01, CASO 12.051. 16/04/01

La Comisión Interamericana responsabilizó al Estado por omisión, negligencia y tolerancia en relación con la violencia doméstica contra las mujeres brasileñas. Consideró que en este caso se daban las condiciones de violencia doméstica y de tolerancia por el Estado definidas en la Convención de Belém do Pará.

En el informe referenciado, la Comisión en el párrafo 43 afirma que *“En cuanto a las obligaciones del Estado en relación con la circunstancia de que se haya abstenido de actuar para asegurarle a la víctima el ejercicio de sus derechos, la Corte⁶⁸ Interamericana se ha manifestado de la siguiente forma: La segunda obligación de los Estados Partes es la de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.”*

Citamos esta opinión de la Corte Interamericana, que hace suya la Comisión, en el capítulo de responsabilidad, porque entendemos que se torna compleja la situación para el Estado Provincial, si por un lado en su articulado normativo ha enunciado lo que entiende necesario desarrollar o implementar para contribuir a disminuir la violencia hacia la mujer y luego no lo cumple, no lo materializa, como por ejemplo decir que constituirá un equipo de abogados/as para patrocinar causas de víctimas y ello no se realiza, o reconoce la necesidad de implementar las casas

67 DEBERES DE LOS ESTADOS. Artículo 7: Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: a. ... velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación; b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; c. ...adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;... g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

68 Corte IDH, Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989, párr. 175.

refugios en todos los departamentos de la Provincia y luego de 13 años, solo cuenta con dos de ellas, creadas recién en el transcurso del 2017, y así otros datos que surgen de los relevamientos y constataciones ya citadas.

Por otro lado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) a través del paradigmático caso “González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México”⁶⁹, sostuvo que los “...*Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer*”. “*Todo esto debe tomar en cuenta que en casos de violencia contra la mujer, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención Belém do Pará*”⁷⁰.

Es un principio general del derecho internacional que toda violación al compromiso asumido por el Estado, entraña la responsabilidad internacional de éste. El hecho cuestionado puede consistir tanto en una acción como en una omisión. En este trabajo hemos dado cuenta de las omisiones, las tolerancias a la violencia o las prestaciones deficitarias de los servicios que el Estado se ha comprometido a brindar normativamente y de ello al ser un compromiso internacionalmente asumido el que no suceda, si sucede acarrearía consecuencias en dicho ámbito de establecerse relación causal suficiente.

Hagamos esta relación sobre una posible responsabilidad por omisión por parte del Estado, primero el Estado no brinda asesoramiento a una mujer cuando llega fuertemente golpeada a un centro de salud y da cuenta sobre lo ocurrido o en iguales condiciones a una comisaría, asimismo el Estado no ha capacitado al personal o no desarrollada el espacio físico y profesional adecuado para brindar contención y disparar el mecanismo para impedir que dicho hecho se repita. Otro fracaso, omisión

69 cfr. Corte IDH, caso González y otras “Campo Algodonero” vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

70 párrafos 258 y 285.

o deficiencia, sería no hacer nada para encontrar al violento, no cuestionarlo e imponerle la sanción que al hecho corresponda. A todo ello sumarle la posibilidad de que las víctimas no encuentren reparaciones sistémicas. Todo esto que actualmente sucede no nos puede mantener inertes. Todos estos proceder derivan en la vulneración de Derechos Humanos.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, obliga a los Estado a proteger los derechos de las mujeres a la vida; al respeto de su integridad física, psíquica y moral; la libertad y seguridad personales; y afirma que la violencia contra la mujer constituye una violación a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

El Estado Argentino se ha comprometido a prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia la mujer, por lo cual debe velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación (art. 7° inc. a); asimismo adoptará las medidas administrativas apropiadas que sean del caso (art. 7° inc. c); y desarrollará medidas apropiadas para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer (art. 7° inc. e); estableciendo los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces (art. 7° inc. g).

Si una mujer concurre a un centro de salud, a una comisaría, o a cualquier dependencia del Estado, porque ya no puede ni quiere vivir una vida signada por la violencia, o siquiera una situación de violencia y en esa espacio en vez de encontrar contención, asesoramiento y respuestas, se encuentra con cuestionamientos a su propia vida, indagaciones sobre la seguridad de denunciar a alguien sobre este tema, o peor aún queriéndose brindarle respuestas, no existe la posibilidad de ofrecerle una casa refugio, un patrocinio jurídico para acceder al sistema de justicia u otras prestaciones que el Estado dice que crea pero no creo, entonces podremos afirmar que el Estado no está haciendo lo que dijo que haría.

De todo lo expuesto en este capítulo, entendemos que resulta ineludible comprender que los Estados, por medio de sus distintos espacios institucionales, tienen una obligación ineludible para hacer cumplir los compromisos asumidos, a

ello se han comprometido, cuando existe compromiso viene ínsita la obligación, las leyes son claras y las responsabilidades que ellas determinan también.

CONCLUSIONES

Si bien el Estado es un sujeto plural, cuyas acciones no resultan tan coordinadas y coherentes como se plantean en los instrumentos jurídicos; y leyes y procedimientos son interpretados de diferentes modos por los funcionarios intervinientes⁷¹, no podemos dejar de reflexionar acerca de por qué en una sociedad como la nuestra, existen fuertes distancias entre las dimensiones “etic” y “emic”; es decir, entre el “deber ser” como contrato social y el efectivo “hacer” como estatus social⁷². La revisión de los instrumentos legales que expresan ese contrato social nos permitió dimensionar la brecha existente entre lo pautado formalmente y las prácticas sociales y sus significaciones en la apropiación de los parámetros que establecen las normas vigentes que propenden a erradicar la violencia hacia la mujer.

Las violencias hacia las mujeres son un problema cultural que atraviesa todo el tejido social, la legislación vigente en la Provincia, incluida la fundamentación que da entidad y razón a la misma, nos permitió identificar el punto de partida desde donde el Estado Provincial estima adecuado abordar las particularidades institucionales del conjunto de derechos específicamente pensado en las mujeres, y desde allí, exigirle que observe y defina las instituciones que se harán cargo del desarrollo de la política pública concebida a tal fin.

Como ciudadanos/as contamos con la ventaja de contar con un marco legal ajustado a los estándares internacionales, ahora bien estamos distantes de lograr que las mujeres puedan hacer uso del esquema tutelar tal como se tiene concebido.

Como ya vimos, la ley define la decisión política macro, ello no garantiza de ninguna manera que el resultado sea el que esa decisión pretendió lograr.

71 Segato Rita, obra citada.

72 Antón M. y Schiavoni L. “Negar un derecho y trastocar la vida de una niña: el caso de Felisa”. Trabajo presentado en la X Reunión de Antropología del Mercosur. Córdoba del 10 al 13 de Julio de 2013. GT61 Las políticas del aborto en el MERCOSUR. Universidad Nacional de Misiones.

No podemos dejar de tener presente, que el comportamiento que desarrollen las instituciones estatales pueden impulsar o inhibir a una mujer para formular una denuncia o encontrar mecanismos alternativos para salir de una vida de violencia, y las consecuencias en las que derive esa decisión dependerá de la respuesta institucional cuando ha sido interpelado a brindarla.

A partir de la problemática planteada en este trabajo, los resultados obtenidos constituyen un alerta que exige urgentes intervenciones.

Hemos recopilado y sistematizado la normativa jurídica vigente para la Provincia de Misiones que regula las políticas públicas y los espacios institucionales que deberían hallarse a disposición de las mujeres víctimas de violencia, pero también para los propios agentes públicos que quieren y comprenden que se debe hacer lo que se debe.

En el Capítulo I, establecimos el marco legal referencial constituido por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (o Convención Belem do Para); la Ley Nacional n° 26.485 denominada de “Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales” y su Decreto reglamentario 1.011/2010; las leyes Provinciales I-n°106, II-n° 26, II-n° 28, II-n°30 y XIV-n° 6 y su Decreto reglamentario 2668/08.

En el Capítulo II, hemos logrado dar cuenta que existe una distancia entre lo que se tiene estipulado en la norma y el efectivo desarrollo de los espacios institucionales a fin del desarrollo de las políticas públicas.

El Capítulo III, nos permitió observar que los organismos internacionales cuestionan el actuar omiso, deficiente o negligente de los Estados en relación a los compromisos asumidos. Ese obrar deficiente por parte de las instituciones puede redundar en un perjuicio directo hacia las mujeres víctimas de violencias e indudablemente también en su entorno más próximo, todo en coincidencia con las perspectivas teóricas desarrolladas a lo largo del presente trabajo.

No nos cabe duda que se requiere de un cambio cultural, no así un cambio legal lo cual ya es un avance. El reconocimiento de que la complejidad de la violencia hacia las mujeres se basa en la matriz sociocultural que durante siglos se ha

considerado como válida, enraizada con naturalidad en todos los estratos sociales, y que trajo y trae como consecuencia una serie de prejuicios y disvalores hacia la mujer que resultan de difícil mutabilidad, y que los agentes y funcionarios de la provincia de Misiones tanto varones como mujeres no se hallan exentos, es un gran paso para saber que el abordaje cultural del fenómeno deberá primar en las acciones venideras a desarrollar.

La importancia que revisten las leyes como expresión de los derechos y los efectos de su divulgación son la garantía para que las mujeres no queden libradas a la interpretación que algunos hagan sobre lo que se debe o no hacer.

Los obstáculos institucionales, los desafíos que se deben enfrentar para hacer valer la ley, no son exclusivamente de tipo económico o material sino y fundamentalmente de orden político pues actúan impidiendo o degradando la instrumentación de los principios legales y producen un desfasaje entre lo que el marco legal aspira y lo que en la práctica cotidiana sucede⁷³.

Conocer la situación problemática, investigarla, analizarla, realizar propuestas, verificar su impacto, son caminos indispensables para cualquier gobierno y sociedad que pretenda mejorar su contrato social. Este breve enunciado es un ciclo, que incorporado como natural retroalimenta las propuestas, el grave riesgo para toda institución es sencillamente ignorarlo.

El Estado Argentino en el contexto internacional de Derechos Humanos en el que se encuentra involucrado, ha asumido una serie de satisfactorios compromisos que entiende podrá cumplir, éstos lo hacen responsable ante la Comunidad Internacional tanto por acción como por omisión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antón M. y Schiavoni L. "Negar un derecho y trastocar la vida de una niña: el caso de Felisa". Trabajo presentado en la X Reunión de Antropología del Mercosur. Córdoba del 10 al 13 de Julio de 2013. GT61 Las políticas del aborto en el MERCOSUR. Universidad Nacional de Misiones.
- Antón, Mariano. "Golpeando Puertas". Colección Ciencias Jurídicas, 1º Edic. Editorial Universidad Gastón Dachary, Posadas, 2017.

73 ANTÓN M. y SCHIAVONI L. "Negar un derecho y trastocar la vida de una niña: el caso de Felisa". Trabajo presentado en la X Reunión de Antropología del Mercosur. Córdoba del 10 al 13 de Julio de 2013. GT61 Las políticas del aborto en el MERCOSUR. Universidad Nacional de Misiones.

- Bardales, O.; Vásquez, H. Femicidio bajo la lupa. MIMP, Disp.
en:http://www.mimp.gob.pe/files/programas_nacionales/pncvfs/femicidio_bajo_la_lupa.pdfLima, Edición 2012.
- Barrancos, Dora. Mujeres en la sociedad argentina: Una historia de cinco siglos. 1ª ed. Buenos Aires, Sudamericana, 2010. 352 p.
- Castro, Roberto. Violencia contra mujeres embarazadas. Tres estudios sociológicos. Cuernavaca. Editorial Universidad Nacional de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, México, Primera Edición, 2004.
- CEDAW/C/ARG/CO/7. Reseña: Evaluación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Año: 2016. País: Argentina.
- Compendio normativo 2003-2013: 10 años de políticas públicas para la inclusión y la igualdad. – 1aed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley; Buenos Aires: Dirección Nacional del Registro Oficial, 2013.
- Corte IDH, Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989, párr. 175.
- Corte IDH, caso González y otras “Campo Algodonero” vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 54/01, CASO 12.051. 16/04/01
- Fleitas Ortiz de Rozas, Diego M. y Otamendi Alejandra. Mapa de la Violencia de Género en la Argentina. Embajada de Noruega. Buenos Aires. Diciembre de 2011. Disponible en:
<http://cdi.meccon.gov.ar/docelec/va1026.pdf>
- Gamba, Susana Beatriz. Diccionario de Estudios de Género y Feminismos. 1ª Ed. Buenos Aires, Biblos, 2007. 373 p.
- Garcia Villegas, Mauricio. Ineficacia del Derecho y cultura del incumplimiento de reglas en América Latina (pag.161). En Rodriguez Garabito, Cesar (coordinador). El Derecho en América Latina. 1º Edición. Buenos Aires. Siglo Veintiuno Editores, 2011.
- Gerlero, Mario Silvio. Los silencios del Derecho. 1º Edición. Buenos Aires, Editorial David Grimberg Libros Jurídicos, 2008.
- Góngora, María Florencia. El diseño institucional. En: Gerlero, Mario Silvio. Los silencios del Derecho. Buenos Aires, Editorial David Grimberg Libros Jurídicos, 2008, cap. IV, p. 145-170.
- Gonzalez, Ulloa. Violencia Domestica: estrategias legales y experiencias judiciales. En: Santagati, Claudio. Colección de Derechos Humanos. 2º Edic. Ediciones Jurídicas. BsAs. 2009.
- Guzmán, Virginia (2001): La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis, CEPAL, Serie N° 32 Mujer y Desarrollo, Santiago, Chile.
- Hintze, Jorge. Control y Evaluación de Gestión de Resultados. Documento publicado en la Revista "Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal", número 1, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Jelin, Elizabeth. “¿Ante, de, en, y?: mujeres y derechos humanos” en América latina hoy: Revista de ciencias sociales, Salamanca, Vol. 9, pp. 6-23. 1994.
- Moreira Manuel y otra (Compiladores), “Genero, Violencia y Derechos Humanos”. Ediciones CEDEA, Posadas, 2016, del artículo de Antón, Mariano Eugenio: “El abordaje de la violencia contra la mujer en las comisarías de la ciudad de Posadas”.
- Rifiotis Theophilos y Castelnuovo Natalia (compiladores). Antropología, violencia y justicia: repensando matrices de la sociabilidad contemporánea en el campo del género y la familia. Primera Edición. Editorial Antropofagia, 2011, Buenos Aires.
- Sagot, Monserrat y otras. Ruta Crítica de las Mujeres Afectadas por la Violencia Intrafamiliar en América Latina (Estudios de caso de diez países), Organización Panamericana de la Salud. Programa Mujer, Salud y Desarrollo, Año 2000. Ediciones Zeta Servicios Gráficos. Disponible en:
<http://ns.bvs.hn/docum/ops/libros/rutacritica.pdf> . 145 páginas.
- Schiavoni Lidia, Ejercicios para conceptualizar la violencia. Ponencia presentada en el SEMINARIO MULTIDISCIPLINARIO SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO Mecanismos legales e institucionales para la contención de las víctimas, PANEL: Aportes antropológicos a la discusión de las situaciones

de violencia y la condición de género; organizado por el CEDEAD, Posadas 7 y 8 de diciembre de 2012.

- Segato, Rita (2003). "La argamasa jerárquica: violencia moral, reproducción del mundo y la eficacia simbólica del derecho", en Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos, Buenos Aires, Prometeo-UNQ.

- Segato, Rita L. "Las estructuras elementales de la violencia". Bs. As. Ed. Universidad de Quilmes, 2003.

- Susana Chiarotti, Instituto de Género, Derecho y Desarrollo (INSGENAR). Con todo al aire 2. Segunda Edición, Rosario Argentina. Diciembre de 2008.

- Taylor S.J. y R. Bogdan. Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación. Barcelona: Ediciones Paidós. Tercera Edición, Año 2000.

- Villalpando, Waldo (Coordinador) y otros. Hacia un plan nacional contra la discriminación: la discriminación en Argentina - 1ª ed. - Bs As: Instituto Nacional contra la Discriminación, INADI, 2008.

- La República Argentina y los Instrumentos Jurídicos Internacionales sobre Derechos Humanos. Compilación documental de la Dirección Nacional de Asuntos Internacionales en materia de Derechos Humanos y Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Talleres Gráficos nuevo Offset. Capital Federal. 2006.

Páginas web:

<http://www.cnm.gov.ar/GNR/Misiones.pdf>

http://www.cnm.gov.ar/LegInternacional/ObservacionesFinalesCEDAW2004_2007.pdf

<http://www.eclac.cl/mujer/noticias/noticias/2/37892/Niunamas2009.pdf>

http://www.lacasadencuentro.org/violencia_familiar.html

<http://www.lacasadencuentro.org/descargas/femicidios2011-final.pdf>

<http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>

<http://www.lacasadencuentro.org/descargas/femicidios2011-final.pdf>

http://www.diputadosmisiones.gov.ar/web_camara/home.php?secretaria=4

<http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/mesecvi-segundoinforme seguimiento-es.pdf>

<http://misionesonline.net/2013/10/15/habilitaron-la-l-nea-137-de-asistencia-a-v-ctimas-de-violencia-familiar/>

<http://misionesonline.net/2016/08/26/gloria-baez-la-linea-102-nacio-para-dar-respuesta-al-sufrimiento-humano/>

<http://misionesonline.net/2017/12/06/legislatura-analizan-politicas-estado-materia-genero-enfasis-la-adolescencia/>