



## Asamblea Permanente por los Derechos Humanos

Asociación Civil  
Estatus Consultivo Especial ante el ECOSOC de la ONU  
Organización acreditada en el registro de OSC de la OEA

Av. Callao 569 3º cuerpo 1º piso (C1022AAF), Buenos Aires, Argentina  
Tel. (54 11) 4372-8594 / 4373 0397 - Fax (54 11) 4814-3714  
e-mail: apdh@apdh-argentina.org.ar / sitio web: www.apdh-argentina.org.ar

### Situación de los Derechos de la Mujer en Argentina

La **Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH)** saluda al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y le hace extensiva en oportunidad de su 46º sesión, momento en el que se considerará el VI Informe periódico presentado por el Estado Argentino, la presente información sobre la situación de los derechos de la mujer en el país.

#### Violencia contra la mujer

##### *(Artículo 5 CEDAW / páginas 29-42 Informe del Estado Argentino)*

Uno de los temas más candentes en lo que hace a los derechos de la mujer es la violencia de género, la cual atraviesa todos los sectores sociales y está presente en todas las regiones del país, alterando gravemente sus capacidades, posibilidades de desarrollo y participación plena e igualitaria en todas las esferas de la vida. Por violencia de género se entiende: “todo acto de violencia basado en la diferencia de género que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como privada”<sup>1</sup>. Se considera que la violencia de género abarca, pero no se limita a, la violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, o dentro de la comunidad en general, siempre con la aquiescencia del Estado, dondequiera que ocurra.

Cabe destacar que entendemos la violencia de género como una violación a los derechos humanos de las mujeres en la medida en que se trata de prácticas sociales generalizadas que el Estado, ya sea por acción u omisión, avala o permite. Nos permitimos sobre este punto recalcar que al hablar de derechos humanos nos estamos refiriendo a obligaciones que compelen a los Estados; es éste el responsable de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y consecuentemente el único que los puede violar. Tal como sostiene Nikken, “La responsabilidad por la efectiva vigencia de los derechos humanos incumbe exclusivamente al Estado, entre cuyas funciones primordiales está la prevención y la punición de toda clase de delitos. El Estado no está en condiciones de igualdad con personas o grupos que se encuentren fuera de la ley, cualquiera sea su propósito al así obrar. El Estado existe para el bien común y su autoridad debe ejercerse con apego a la dignidad humana, de conformidad con la ley.”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (A/RES/48/104)*. 20 de diciembre de 1993.

<sup>2</sup> NIKKEN, Pedro. *El concepto de Derechos Humanos*. En CERDAS, Rodolfo y NIETO, Rafael (eds.). *Manual de Fuerzas Armadas*. IIDH. San José, Costa Rica. 1994.

El enfoque de la violencia de género como una cuestión de derechos humanos empodera a las mujeres, al posicionarlas como ciudadanas activas, con derecho a contar con políticas públicas efectivas para la prevención y atención de su problemática, así como a realizar reclamos en las instancias competentes para hacer efectivo su derecho a vivir sin violencia.<sup>3</sup> La APDH reconoce el esfuerzo que el Estado Argentino ha realizado en pos de adecuar su marco legal para abordar la problemática desde ese enfoque. La legislación nacional y las convenciones y compromisos internacionales asumidos a lo largo de los últimos años constituyen un marco jurídico que ha permitido incorporarla a la agenda pública. Pero, a pesar de los avances logrados, todavía las políticas públicas no reflejan de manera adecuada lo que establece nuestro ordenamiento jurídico, por lo que continúa habiendo una importante brecha entre la seriedad y extensión del problema y su efectiva atención.

**Por el momento, la información con que se cuenta es dispersa, poco representativa y no presenta un enfoque integral y serio que refleje la verdadera magnitud de la cuestión. Si bien sólo se conocen casos aislados o denunciados y no existe una estadística fehaciente sobre el número de víctimas, se estima que cada 36 horas muere una mujer víctima de violencia de género, y durante el año 2009 se contabilizó un total de 231 homicidios de mujeres investigados en el país.<sup>4</sup> Esta deplorable situación pone en evidencia la urgente necesidad de estadísticas nacionales en materia de violencia doméstica, que provean datos sistemáticos y confiables sobre la amplitud, características y evolución del problema.**

El 15 de septiembre de 2008 se puso en marcha la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (páginas 40 y 41 del Informe), en el marco de una iniciativa interagencial desarrollada conjuntamente por el PNUD, UNICEF y UNIFEM. La OVD busca “atemperar los efectos de la dispersión jurisdiccional y unificar los criterios de registro de casos de violencia doméstica que en la actualidad no se encuentran especializados”<sup>5</sup>, garantizando el acceso rápido a la justicia de las personas víctimas de cualquier tipo de maltrato en sus hogares, sean éstas mujeres, hombres, niños, niñas o jóvenes. Sólo en su primer año de actividades, se confeccionaron en dicha oficina 5.942 casos, siendo el 82% del total de personas afectadas mujeres.

**A pesar del avance que implica la creación de la OVD, es necesario puntualizar que al día de hoy su ámbito de competencia se circunscribe únicamente a la Ciudad de Buenos Aires y sus servicios se extienden de manera muy limitada a la actuación jurídica gratuita ante los tribunales de justicia. Es menester que el Estado Argentino adopte medidas para que los servicios que proporciona dicha Oficina sean accesibles en cualquier punto del territorio nacional, y para garantizar la asistencia jurídica gratuita en los casos de violencia doméstica que llegan a los tribunales. Para que las mujeres puedan gozar de manera efectiva del**

---

<sup>3</sup> FAUR, Eleonor. *Violencia contra las mujeres. Principios de derechos humanos para la implementación de políticas públicas en Argentina*. En FAILLACE, Magdalena (coord.). *Mujer: contra la violencia, por los derechos humanos*. UNFPA-UNIFEM. Buenos Aires. Noviembre de 2008.

<sup>4</sup> Asociación Civil “La Casa del Encuentro”. *Informe de Investigación sobre Femicidios en Argentina 2009*. (En: <http://www.lacasadelencontro.com.ar/>)

<sup>5</sup> Oficina de Violencia Doméstica. Corte Suprema de Justicia de la Nación. República Argentina. (En: <http://www.csjn.gov.ar/ovd/ovdhome.jsp>)

**derecho a vivir sin violencia, es esencial ampliar las vías y condiciones para el acceso a la justicia, y el sostenimiento de las víctimas durante el proceso judicial.**

Hacia fines de 2008 todas las provincias habían sancionado leyes de violencia familiar, que preveían una serie de servicios indispensables para brindar, yendo desde la atención en las comisarías, centros de salud, centros de atención especializados, asistencia psicológica, asesoramiento y asistencia jurídica hasta facilitar el acceso a la justicia y la resolución rápida y expeditiva en las situaciones de riesgo, etc. Sin embargo, "casi la mitad de estas leyes no han sido reglamentadas, y aún en los casos en que sí lo fueron, la experiencia recogida hasta el presente por agentes gubernamentales, especialistas y organizaciones de la sociedad civil muestra que en provincias donde antes se desarrollaban programas de prevención y atención de la violencia, ahora han desaparecido, se instrumentan de manera deficiente o no cuentan con los recursos necesarios para su mantenimiento."<sup>6</sup>

El 11 de marzo de 2009, luego de largas luchas por parte de agrupaciones de mujeres, los legisladores nacionales sancionaron la Ley 26.485 de "Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales". A ésta se suman otras normas de gran importancia para abordar la violencia hacia las mujeres en el país, a saber: la Ley 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar, la Ley 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, la Ley 26.171 de Ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW y la Ley 24.632 de Aprobación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará).

La Ley 26.485 permite a la sociedad tomar conciencia de la existencia de distintos tipos de violencia hacia las mujeres (física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, y simbólica) en los distintos ámbitos de su vida privada y pública, como también exigir al Estado que prevenga, sancione y erradique esta problemática. La misma se ocupa no sólo de la violencia doméstica, sino también de la institucional, laboral, mediática, obstétrica y contra la libertad reproductiva. Busca garantizar la adecuación de los procedimientos de denuncia, la atención gratuita y especializada en centros de salud, la ayuda económica y el asesoramiento legal y laboral. Prevé la creación de organismos especializados a nivel nacional, provincial y municipal, así como el fortalecimiento de los ya existentes, y establece un Observatorio de la Violencia para monitorear la marcha de las políticas públicas y sistematizar datos e informaciones sobre el tema.<sup>7</sup>

A nivel nacional, el Consejo Nacional de la Mujer (CNM) es el espacio gubernamental responsable del cumplimiento, en todo el territorio, de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la cual posee rango constitucional. En tanto organismo de la Presidencia de la Nación "dedicado a las

---

<sup>6</sup> SANZ, Susana. *Agenda pública de la violencia de género.: lo logrado y lo pendiente...* En FAILLACE, Magdalena (coord.). *Mujer: contra la violencia, por los derechos humanos*. UNFPA-UNIFEM. Buenos Aires. Noviembre de 2008.

<sup>7</sup> Campaña argentina por la equidad de género y contra la violencia. PNUD Argentina. *Podemos vivir sin violencia*. Abril de 2009. (En: <http://www.undp.org.ar/programa/Proyectos/genero.html>)

políticas públicas para el adelanto de las mujeres”<sup>8</sup>, uno de los temas prioritarios del CNM es precisamente el de la violencia contra la mujer. Sin embargo, hasta el momento dicho organismo no ha dado señales públicas para promover la reglamentación de la mencionada ley, destinar los recursos económicos adecuados, ni dar las orientaciones ni la capacitación correspondiente a las instituciones para garantizar su implementación.

**Es de imperiosa necesidad, no sólo la reglamentación de la Ley 26.485, sino también la adopción de medidas para garantizar una dotación presupuestaria que permita su aplicación efectiva en todo el territorio del país. El Estado debe generar políticas públicas que traduzcan los marcos legislativos en acciones concretas que atiendan las diferentes fases del problema, desde la prevención hasta el acceso a la justicia. Para contrarrestar este flagelo, se requieren más y mejores refugios, así como una adecuada contención social, psicológica y económica para las mujeres víctimas de violencia de género. Al mismo tiempo, se precisan políticas económicas y sociales que apoyen el empoderamiento de la mujer, y programas que promuevan tanto la no violencia como una imagen positiva de la mujer en los medios de comunicación.**

La violencia contra las mujeres es una aguda manifestación de la persistencia de estereotipos y jerarquías entre ambos géneros. Urge garantizar el derecho a una vida libre de violencias y a la igualdad de oportunidades y trato entre mujeres y varones. Para ello, es preciso que todas las autoridades responsables: el Poder Ejecutivo, el Consejo Nacional de la Mujer, las y los legisladores provinciales, los Poderes Judiciales, en definitiva, el Estado en sus distintas instancias, adecuen de manera articulada los mecanismos para la reglamentación, procedimientos e implementación de la ley de protección integral a las mujeres, y pongan en marcha políticas públicas de prevención eficientes y con alcance nacional.

### **Mujer indígena: derecho a la educación y acceso a la justicia**

***(Artículos 10, 14 y 15 CEDAW / páginas 48-51 y 74-76 Informe del Estado Argentino)***

Las mujeres indígenas enfrentan problemas específicos al estar sujetas a una triple discriminación por ser mujer, por su pertenencia a comunidades originarias y por ser pobres. “Comparten con otras mujeres -indígenas y no indígenas- dificultades derivadas de su género: discriminación en el campo del empleo, violencia doméstica, la falta de atención a sus problemas de salud, la feminización de la pobreza, el desempoderamiento, la falta de acceso a recursos económicos, y el hostigamiento sexual”.<sup>9</sup> Al mismo tiempo son víctimas de la expropiación de sus tierras y recursos naturales, de la expulsión o la reubicación forzada de ellas, del avasallamiento de su

---

<sup>8</sup> Consejo Nacional de la Mujer. Presidencia de la Nación. (En: <http://www.cnm.gov.ar/>)

<sup>9</sup> Ver *Las mujeres indígenas y el Convenio 169*; Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), en <http://www.iidh.ed.cr>

cultura, de un creciente empobrecimiento, de discriminación sistémica y racismo, de actos de violencia, brutalidad y criminalización del ejercicio de derechos.<sup>10</sup>

Algunas de las consecuencias del impacto de la pobreza en las mujeres indígenas son las disparidades basadas en el reparto del poder económico que influyen de forma negativa en el género femenino, las condiciones de sus viviendas, el acceso a los servicios básicos tales como agua, electricidad, el limitado acceso de las mujeres al poder, educación, capacitación y los recursos productivos, las asimetrías de poder que se dan desde la perspectiva del género en la sociedad, entre otras.<sup>11</sup> Mientras que la marginalidad por ser indígena consiste en la opresión, exclusión y racismo que sufren las mujeres indígenas como parte de los pueblos originarios y se relaciona con las problemáticas específicas que afectan a la dignidad de los mismos en los aspectos domésticos, económicos, culturales, sociales y políticos.

Dentro de un marco de políticas públicas insuficientes para la protección y promoción de los derechos de los pueblos originarios, en particular en lo relativo a la perspectiva de género, destacamos la ausencia de políticas a nivel nacional específicas para eliminar los obstáculos que dificultan el acceso a la ciudadanía plena a las mujeres indígenas. Si bien en las últimas décadas se produjo un proceso de modificación de la normativa referida a los derechos de los pueblos indígenas que resulta trascendente en varios aspectos, como la Ley 23.302 que crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (I.N.A.I), y la Ley 26.160 que impulsa el relevamiento técnico-jurídico catastral de las comunidades indígenas; aún existe un vacío en lo que respecta a la implementación de estrategias que tengan por objeto la plena participación de la mujer indígena en miras de alcanzar la equidad de género. En los hechos nos encontramos aún con aplicaciones discrecionales y prácticas que continúan poniendo trabas a la genuina participación de las mujeres indígenas. Esto es, integrar a las mujeres indígenas facilitando su acceso a la tierra, a la vivienda, a créditos, a los servicios de asesoría jurídica y servicio social, permitiéndoles participar además en los procesos educativos y en los proyectos productivos, en la toma de decisiones con respecto al desarrollo de políticas destinadas a la problemáticas indígenas de las cuales ellas son protagonistas, en el mercado laboral a través de la capacitación y formación profesional y teniendo las mismas posibilidades de acceso a puestos de trabajo e igual remuneración que los varones, e incluso que las mujeres no indígenas; entre otros.

La falta de acceso a la educación formal es uno de los factores determinantes que configuran la desigualdad y exclusión de los pueblos indígenas, acentuándose cuando se trata de mujeres. Los modelos educativos tradicionales no arrojan buenos resultados en materia de integración social y el acceso a una educación de calidad que no constituya una pérdida de identidad de las comunidades, incidiendo de manera determinante en la problemática que implica la inserción laboral. En este sentido, uno de los grandes desafíos es la promoción del bilingüismo y del alfabetismo como herramienta fundamental para alcanzar una situación de igualdad, en especial para las mujeres indígenas, teniendo presente que los varones viven una mayor experiencia en el manejo y práctica del castellano, obteniendo mayores oportunidades de asumir

---

<sup>10</sup> Ver *"Primer Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre la situación de las poblaciones indígenas"*, Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, ONU, Abril 2010.

<sup>11</sup> Ver SÁNCHEZ OLVERA, Alma Rosa, *Signos de una triple opresión: ser mujer, indígena y pobre*, en *El mundo indígena desde la perspectiva actual*, MÁYNEZ, Pilar y REINOSO, Mariel editoras, México D.F., 2009.

responsabilidades en las nuevas organizaciones. Un dato ejemplificador en esta temática es el 48% de las mujeres madres collas y el 75% de las tobas son analfabetas o no terminaron la educación primaria.<sup>12</sup>

La falta de acceso a la educación de la mujer indígena se manifiesta en severas dificultades para expresarse en público o en castellano impidiéndoles la realización de trámites y diligencias fuera de la comunidad, y en una posterior imposibilidad para ocupar roles de liderazgo en la sociedad. Resulta imprescindible el diseño y aplicación de programas públicos concretos que alienten el bilingüismo como método para acercarse a la igualdad de género.<sup>13</sup>

Otra de las brechas sociales del sistema educativo argentino y a su vez obstáculo del ejercicio igualitario de los derechos, es aquella relación estrecha entre la maternidad en edad temprana y el abandono escolar, que se da con mayor frecuencia entre las mujeres más pobres y con menores niveles educativos, hecho que termina dificultando aún más el desarrollo de un proyecto de vida con mejores perspectivas laborales. En este sentido, es de vital importancia que se diseñen programas que promuevan la capacitación en derechos sexuales y reproductivos en los que se incluya a las mujeres indígenas: la educación sexual no sólo es una manera de capacitar e informar a las mujeres, sino que además es una forma de incluirlas.<sup>14</sup> La escuela se presenta así como un espacio de aprendizaje de la salud sexual y reproductiva para las mujeres indígenas.

Para superar los obstáculos existentes en materia de acceso al sistema de salud es importante promover y aplicar políticas que trabajen sobre las dificultades que tienen los médicos para comunicarse con sus pacientes en sus lenguas maternas y la falta de reconocimiento hacia los saberes de la medicina popular y las costumbres ancestrales, que caracterizan a las poblaciones originarias. Debe ser considerado el derecho de las mujeres indígenas a no ser asimiladas, ni obligadas a aceptar prácticas culturales ajenas y que atenten contra su identidad cultural, por esta razón, los programas de acceso a la salud deberán diseñarse dentro de un marco de respeto a las costumbres de los pueblos a los que pertenecen.

Es preocupante las barreras existentes en materia de acceso a la justicia por parte de las mujeres indígenas, ya que en la mayoría de los casos sus reclamos no son escuchados y, cuando lo son, se resuelven desde un punto de vista que deja de lado la cultura de su comunidad y permite que se introduzcan los estereotipos de lo femenino que dispone la cultura occidental. Por otro lado, el acceso a la justicia requiere el establecimiento de un sistema judicial que permita la garantía de derechos y otras medidas paralelas, como mecanismos y programas para facilitar la asistencia legal gratuita, tanto en causas penales como en el ámbito civil.

Destacamos que para contrarrestar esta obstrucción al acceso a la justicia, es importante avanzar con políticas públicas que fomenten un ámbito de respeto en la relación de

---

<sup>12</sup> Ver *Informe sobre Género y Derechos Humanos (2005-2008)-Vigencia y Respeto de los Derechos de las Mujeres en Argentina*, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA).

<sup>13</sup> La Discriminación en la Argentina. Diagnóstico y propuestas. Pág. 259 y ss. Ed. EUDEBA. Bs. As. 2006

<sup>14</sup> CONDORI, Isabel, en *Jornadas de capacitación en derechos sexuales y reproductivos*, Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas-Región Sudamérica y Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA Argentina), Noviembre de 2009.



todos los estratos del Estado Nacional con los pueblos originarios, y que tengan por objeto la protección igualitaria de los derechos de todos los miembros de esta sociedad intercultural. La ley debe tratar no sólo de equiparar jurídicamente a todos los ciudadanos, sino de considerar también la diversidad entre los sujetos. En atención a esta diversidad, se debe además garantizar a todos el derecho de acceder en condiciones de igualdad a tribunales independientes, esto es, atender a ciertos grupos poblacionales de modo específico, ofreciendo una protección diferenciada.

La ausencia de políticas públicas para eliminar los obstáculos que dificultan el acceso a la justicia para todas las personas tiene una incidencia mayor en aquellos sectores que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como es el caso de las mujeres indígenas. Se debe promover un trato igualitario a mujeres y varones, tanto en el ámbito de la organización interna de la administración de justicia como en el servicio que se hace de ella; y de sancionar todo tipo de práctica que perpetúe esta desigualdad. En este sentido, debe tenerse presente el especial valor del contenido de las Reglas sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad<sup>15</sup>, en cuanto puede ser tomado en consideración por los responsables de las políticas públicas. En él se le da especial atención a la pertenencia a comunidades indígenas y al género como posibles causas de determinación de la vulnerabilidad de una persona. Es importante que las políticas institucionales sean diseñadas y promovidas dentro del marco de dicho documento.

Es imprescindible observar que para alcanzar la integración e interculturalidad y dejar atrás la discriminación de género, hay que reconocer a las mujeres indígenas como personas en igualdad de derechos y crear un espacio de políticas institucionales específicas que persigan la igualdad de género desde la perspectiva de la inclusión social de las mujeres indígenas.

### **Mujeres en situación de detención**

#### ***(Artículo 4 CEDAW)***

En Argentina la población carcelaria está bajo la guarda de una pluralidad de instituciones ubicadas bajo competencias jurídicas y políticas diferentes. Por un lado encontramos al Sistema Penitenciario Federal y por otro a cada uno de los sistemas penitenciarios provinciales, Puede afirmarse que el sistema penitenciario argentino en su totalidad posee graves falencias en lo que se refiere al tratamiento de la población femenina. Las fallas estructurales del Servicio Penitenciario Federal y de los distintos sistemas provinciales se ven agravadas en el caso de las mujeres.

El estado de indefensión y vulnerabilidad en que se encuentran las mujeres detenidas está determinado por la falta de contacto con sus defensores y jueces, la extrema prolongación de los procesos, la falta de adecuación de los lugares para su alojamiento y por la invisibilidad absoluta en el procedimiento penal de la violencia doméstica que muchas de ellas han sufrido.

---

<sup>15</sup> Ver *Reglas sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad*, XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008.

Los establecimientos penitenciarios son lugares inadecuados para garantizar el acceso a los recursos y la atención especializada con relación a alimentación, ejercicios, ropa, medicamentos y cuidados médicos evidenciando la exposición a la discriminación que padecen las mujeres privadas de la libertad.

“Las falencias de infraestructuras adecuadas, la inexistencia de programas que garanticen condiciones de vida dignas, la búsqueda de la seguridad interna del penal a través del uso excesivo de la violencia son algunas de las cuestiones que se profundizan en los penales destinados a mujeres y que se particularizan produciendo aún más vulnerabilidad.”<sup>16</sup>

Respecto de la defensa en las distintas instancias procesales, la situación y capacidad de la defensa oficial es insuficiente para dar respuesta tanto de los deberes de contacto con las mujeres, como cantidad de funciones y diversidad de reclamos recibidos. La ausencia de circuitos de información sobre el estado de sus causas acentúa aún más su vulnerabilidad.

A ello se suma que en los últimos años el aumento del número de mujeres detenidas en el Sistema Penitenciario Federal fue muy significativo: en los últimos 15 años la población carcelaria femenina creció aproximadamente un 240%, contra un 145% de crecimiento de la población carcelaria masculina.

El 60% de la población carcelaria femenina se encuentra detenida con prisión preventiva sin condena, hay que destacar que el uso excesivo e infundado de la prisión preventiva es aún mayor que en el caso de los hombres <sup>17</sup> a lo que debe sumarse que el 68% está presa por delitos no violentos, en general mulas del tráfico de drogas.<sup>18</sup>

Es destacable la sanción de la Ley 26.472 promulgada el 12/01/2009, que regula la posibilidad de conceder la prisión domiciliaria a mujeres embarazadas y madres de niños menores de cinco años o de personas con discapacidad.

En este aspecto hay que destacar que no se han implementado políticas públicas que determinen el modo en que deben realizarse las salidas de las unidades penitenciarias ni la vinculación de los niños que residen en prisión con sus familiares, facilitando que se lleven a cabo acciones arbitrarias e ilegales por parte del Servicio Penitenciario. No se debe dejar de recordar que también las hijas e hijos que no permanecen junto a su madre en estos establecimientos experimentan grandes problemas psicosociales como depresión, hiperactividad, comportamiento agresivo o dependiente, retraimiento, regresión, problemas de alimentación, entre otros.<sup>19</sup>

Muchas de las mujeres detenidas en las distintas unidades penitenciarias son víctimas de numerosas manifestaciones de violencia: institucional, física, psicológica, sexual y

---

<sup>16</sup> BASCARY, Lourdes, *Violencia contra las mujeres privadas de la libertad*, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM Argentina).

<sup>17</sup> Ver *Informe Preliminar sobre Acceso a la justicia de las mujeres detenidas en la Provincia de Buenos Aires*, Comité Contra la Tortura-Comisión Provincial por la Memoria-Colectivo de Investigación y Acción Jurídica.

<sup>18</sup> Ver *Mujeres presas. La situación de las mujeres embarazadas o con hijos/as menores de edad. Limitaciones al encarcelamiento*, Defensoría General de la Nación – UNICEF Argentina

<sup>19</sup> Ver *Mujeres en la cárcel e hijos de madres encarceladas. Informe para los Amigos*, Quaker United Nations Office, 2007.



simbólica. La violencia se ejerce a través de mecanismos de castigo y de disciplina formales como el aislamiento en celdas de separación, áreas restringidas, o en la propia celda, los traslados de detenidas por distintas unidades carcelarias en forma arbitraria y periódica, las requisas individuales y colectivas, y la represión en sus expresiones más tradicionales.

Particular mención debe darse al carácter simbólico de la violencia, aquel que se manifiesta en la invisibilidad de la problemática específica de las mujeres en las reglamentaciones, la infraestructura penitenciaria y el reforzamiento de roles asignados a las mujeres. Una situación que ilustra el concepto de la violencia hacia las detenidas es el de la Provincia de Buenos Aires, donde el 25 % de las mujeres entrevistadas por la Comisión Provincial por la Memoria en diferentes establecimientos penitenciarios, ha declarado haber sufrido agresiones por parte del personal penitenciario durante el año 2008.<sup>20</sup>

### **Derechos sexuales y reproductivos**

#### ***(Artículo 12 CEDAW / páginas 61-72 Informe del Estado Argentino)***

En materia de salud sexual y reproductiva femenina, el Estado Argentino ha logrado avances significativos, vinculados en buena medida a la sanción de la Ley 25.673 (2002) que creó el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación, y a la implementación tanto de dicho Programa como de Programas Provinciales de Salud Sexual y Reproductiva en casi todas las provincias argentinas. A esto se suman la Ley 26.150 que creó el Programa Nacional de Educación Sexual Integral, la Ley 26.130 que establece el Régimen para las Intervenciones de Contracepción Quirúrgica y la Ley 25.929, conocida como "Ley de Parto Humanizado". Asimismo, se destaca la implementación del Plan Nacer y el Programa Materno Infantil, ambos destinados a la prevención de la mortalidad materno-infantil, y los Programas de Prevención Secundaria del Cáncer de Mama y la Detección Precoz de Cáncer de Cuello Uterino. En relación al VIH-SIDA, cabe mencionar el Plan Nacional de Lucha contra los Retrovirus del Humano, SIDA y ETS, cuyo abordaje contempla el enfoque de género.<sup>21</sup>

Asegurar la salud sexual y reproductiva requiere acciones específicas tanto para las mujeres como para los varones. Para ello, al acceso de materiales para la prevención de enfermedades de transmisión sexual y para la anticoncepción, es preciso sumarle el acceso a la información y a la educación. Esto último se vuelve evidente respecto al ejercicio del derecho a elegir el momento de la maternidad y el número de hijos. Según el censo de 2001, las mujeres tienen un promedio de 2,4 hijos; no obstante, se observan disparidades significativas al analizar la tasa de fecundidad en relación con otras variables socioeconómicas, regionales y etarias.

No debe dejar de considerarse la cuestión de la fecundidad adolescente, ya que ésta expresa las desigualdades sociales y regionales existentes. Entre las mujeres más pobres

---

<sup>20</sup> Ver *Informe Anual 2009*, Comité contra la Tortura-Comisión Provincial por la Memoria.

<sup>21</sup> FAUR, Eleonor (coord.). *Desafíos para la igualdad de género en la Argentina*. PNUD Argentina. Buenos Aires. Junio de 2008.

los niveles son más elevados, mientras que se perciben diferencias importantes entre las provincias, lo cual alude no sólo a distintos patrones socio-culturales, sino también a las serias desigualdades en el acceso a la información, los recursos y la atención necesaria. Mientras que en 2007 el promedio nacional de nacimientos en madres menores de 20 años fue de 15,6%, en la provincia de Chaco el porcentaje alcanzó un 24,5%.<sup>22</sup>

Por su parte, la mortalidad materna constituye un indicador clave para evaluar el nivel de equidad y desarrollo humano de una sociedad. Mejorar la salud materna y prevenir estas muertes es un asunto central en el ejercicio de los derechos humanos. En cuanto a nuestro país, en 2002 el Comité de la CEDAW expresó su preocupación ante la alta tasa de mortalidad materna y la desprotección de las mujeres, principalmente de aquellas en situación de vulnerabilidad, de su derecho a la atención integral a la salud, en particular, la salud sexual y reproductiva.<sup>23</sup> Actualmente, la tasa nacional sigue siendo relativamente elevada en relación con otros indicadores de salud sexual y reproductiva (4,4 por 10.000 nacidos vivos en 2007), si bien es inferior a la que registran los países clasificados como de alta mortalidad materna. Por otro lado, el promedio nacional encubre disparidades significativas entre las provincias: las que poseen peores indicadores socioeconómicos presentan una razón de mortalidad materna tres veces superiores al promedio nacional.

Es de destacarse que el aborto sigue siendo el principal determinante de las muertes maternas (24,2% del total de defunciones registradas en 2007 según estadísticas oficiales, y 29% según cifras del ELA<sup>24</sup>), si bien la mayor cantidad de muertes maternas se produce por diversas causas obstétricas directas. El fenómeno se agrava en los sectores de bajos recursos, en los cuales este procedimiento resulta más riesgoso, debido a las precarias condiciones en las que se los realiza.

**Esta situación, descrita en las páginas 66 a 69 del Informe, pone en evidencia la urgencia de universalizar políticas educativas y sanitarias que permitan a las mujeres la planificación de su maternidad y el acceso a recursos para llevarla a cabo, mitigando las desigualdades sociales que condicionan la utilización de los servicios de salud. Se requiere promover acciones que garanticen los derechos en salud sexual y reproductiva, con énfasis en la prevención del embarazo no deseado, por medio de acciones que permitan acceder a información e insumos anticonceptivos. Al mismo tiempo, se debe garantizar que la mujer en situación de aborto no sea discriminada y reciba atención humanitaria, rápida y efectiva, con asesoramiento y prestación de prácticas y métodos contraceptivos.**

Si bien nuestro Código Penal en su artículo 86 tipifica al aborto como un delito contra la vida y la persona, y establece reclusión o prisión para quien lo efectúa y para la mujer que se causara o consintiera esa práctica, también establece dos excepciones en las que el aborto no es punible (páginas 28-29 y 65 del Informe). Dichos supuestos son: a) si el aborto se ha hecho con el fin de evitar un peligro para la vida o la salud de la madre y si

---

<sup>22</sup> Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación. *República Argentina: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe País 2009*. PNUD Argentina. Septiembre de 2009.

<sup>23</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Observaciones Finales del Comité - CEDAW: Argentina (A/57/38, párr. 339-369)*. 23 de agosto de 2002.

<sup>24</sup> Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. *Informe sobre Género y Derechos Humanos (2005-2008)*. Vigencia y respeto de los derechos humanos de las mujeres en Argentina. Editorial Biblos. Buenos Aires. 2008.

este peligro no puede ser evitado por otros medios; y b) si el embarazo proviene de una violación o de un atentado al pudor cometido sobre una mujer idiota o demente.

Ahora bien, a pesar de los casos en que el aborto no es punible, excepcionales veces las mujeres en esas situaciones pueden acceder a un aborto legal y seguro. Con frecuencia, los profesionales de las instituciones de salud exigen una autorización judicial para proceder a interrumpir el embarazo, debido al temor a ser procesados por el delito de aborto o mala praxis.

El requisito de autorización para un aborto legal no está previsto en la ley y su exigencia puede impedir el goce del derecho a la salud y a la autonomía. Este requerimiento afecta especialmente a las mujeres de escasos recursos y provoca una discriminación por condición social, mientras que las mujeres con recursos económicos tienen más posibilidades de acceder a un aborto seguro en clínicas privadas o de asumir el costo de acudir a la justicia. Es por ello que la negativa del personal médico a practicar abortos no punibles vulnera los derechos más fundamentales de las mujeres, como el derecho a la vida, a la salud, a la integridad y a no sufrir discriminación.

En el año 2000, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó, en respuesta al III Informe periódico presentado por el Estado Argentino, que le preocupaba "que la criminalización del aborto disuada a los médicos de aplicar este procedimiento sin mandato judicial incluso cuando la ley se lo permite"<sup>25</sup>. El Comité recomendó la eliminación de todos los obstáculos al aborto cuando éste no está penalizado por la ley y la modificación de la legislación nacional para autorizarlo en todos los casos de embarazos por violación.

En las Observaciones Finales del último examen al Estado Argentino, llevado a cabo en marzo del presente año, el Comité reiteró su preocupación "por la legislación restrictiva del aborto contenida en el artículo 86 del Código Penal, así como por la inconsistente interpretación por parte de los tribunales de las causales de no punibilidad contenidas"<sup>26</sup> en el mismo. Recomendó al Estado "modificar su legislación de forma que la misma ayude efectivamente a las mujeres a evitar embarazos no deseados y que éstas no tengan que recurrir a abortos clandestinos que podrían poner en peligro sus vidas". Y señaló que se deben "adoptar medidas para la capacitación de jueces y personal de salud sobre el alcance" del mencionado artículo.

En los últimos años, diferentes juzgados e incluso la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, han emitido fallos en casos de mujeres con indicación médica para realizarse un aborto terapéutico, o en casos de mujeres incapaces embarazadas luego de una violación, que remarcan la no punibilidad de estos abortos y consideran suficiente la indicación médica. También cabe resaltar un informe de la Procuradora General de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2004, en el que ante el pedido de un hospital para realizar un aborto a una mujer cuyo embarazo implicaba un riesgo para su vida,

---

<sup>25</sup> Comité de Derechos Humanos. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Naciones Unidas. *Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 40 del pacto (CCPR/CO/70/ARG)*. Pág. 4. 15 de noviembre de 2000.

<sup>26</sup> Comité de Derechos Humanos. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Naciones Unidas. *Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 40 del pacto (CCPR/C/ARG/CO/4)*. Pág. 3. 22 de marzo de 2010.

enfaticaba la responsabilidad del profesional y del Estado frente a las posibles consecuencias para la vida de la mujer si no se le realizaba el aborto.

Es preciso destacar un fallo de una jueza de menores de primera instancia en la ciudad de Mar del Plata que autorizó la realización de un aborto a una niña de 14 años violada por su padrastro, aplicando el artículo 86 inciso 1° del Código Penal. La jueza se basó en la definición de salud de la Organización Mundial de la Salud: "La salud es un estado de completo bienestar, físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades"<sup>27</sup>, autorizó la práctica a fin de evitar el riesgo para la salud psíquica y física de la niña. A su vez, el tribunal de segunda instancia confirmó el fallo de primera instancia y además consideró que el caso también se encuadraba en el inciso 2° del artículo 86 del Código Penal por tratarse de un embarazo producto de una violación. Según el constitucionalista Andrés Gil Domínguez, el fallo nos dice que dicho inciso es para cualquier mujer que ha sido violada, y no únicamente para aquellas que tengan una discapacidad mental.

En virtud de los obstáculos en el cumplimiento del Código Penal y de las dilaciones a que son sujetas las mujeres que solicitan la interrupción del embarazo en las situaciones no punibles, el Ministerio de Salud de la Nación y los Ministerios de Salud de las Provincias señalaron la necesidad de garantizar el acceso a la atención del aborto en los casos no punibles en los hospitales públicos, dando cumplimiento a lo estipulado en el ordenamiento penal.

Tal es así que el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires fue el primero en elaborar una resolución en la cual establece que para la interrupción del embarazo en los casos no punibles no se requerirá autorización judicial, y dispone un protocolo de procedimiento para las instituciones de salud.<sup>28</sup> Por su parte, el Ministerio de Salud de la Nación publicó en octubre de 2007 una Guía técnica para la atención integral de los abortos no punibles, la cual se encuentra en proceso de actualización.<sup>29</sup> Lamentablemente, esta guía aún no ha sido respaldada por una resolución ministerial que la haga obligatoria. Es alarmante que, al día de la fecha, diversos fallos hayan negado el aborto en casos que claramente constituían abortos no punibles y que, por tanto, no requerían de una autorización judicial. Ejemplo de ello son los recientes casos ocurridos en la Provincia de Chubut, donde a dos adolescentes de 15 años que habían sido víctimas de violación sexual se les negó la interrupción de sus respectivos embarazos.<sup>30</sup>

**Si bien tanto el Ministerio de Salud de la Nación como los Ministerios de Salud de las Provincias se comprometieron a garantizar la atención de abortos no punibles en las instituciones públicas, lo cierto es que dichos casos siguen siendo judicializados toda vez que la legislación argentina continúa permitiendo que una**

---

<sup>27</sup> OMS. *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*. 22 de julio de 1946. (En: <http://www.who.int/es/>)

<sup>28</sup> Programa provincial de salud para la prevención de la violencia familiar y sexual y la asistencia a las víctimas. Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. *Protocolo abortos no punibles*. Marzo de 2007. (En: <http://www.ms.gba.gov.ar/>)

<sup>29</sup> ROMERO, Mariana y BERGALLO, Paola. RAMOS, Silvina (coord.). *Guía técnica para la atención integral de los abortos no punibles*. Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación. Buenos Aires. Octubre de 2007.

<sup>30</sup> Human Rights Watch-Amnesty International. *Argentina: Aborto seguro para jóvenes víctimas de violación sexual*. 8 de marzo de 2010. (En: <http://www.hrw.org/es/news/2010/03/09/argentina-aborto-seguro-para-j-venes-v-ctimas-de-violaci-n-sexual> y <http://www.amnesty.org.ar/noticias-y-documentos/archivo-de-noticias/argentina-8>)

**falta de claridad en su redacción perjudique la salud y las vidas de las mujeres y jóvenes que han sufrido una violación. La negación de un aborto seguro en estos casos es una grave violación a los derechos humanos y la falta de acceso al aborto seguro significa un doble castigo para las niñas, jóvenes y mujeres que han sido víctimas de violación sexual.**

**Más aún, consideramos que, como mínimo, está sujeto a reflexión lo que se entiende por "salud de la madre" establecido en el artículo 86 inciso 1º del Código Penal. Su interpretación debe tener en cuenta, en un mismo plano la salud a nivel físico, la salud mental y social de la mujer.<sup>31</sup>**

**Por todo lo expuesto, el Estado Argentino debe asegurar que los profesionales de la salud puedan practicar abortos no punibles sin temor a ser sancionados penalmente, tal y como lo estipulan los estándares internacionales de derechos humanos en esta materia. La adopción de protocolos de actuación con pautas claras de acción a cumplir por los profesionales y que garanticen la prestación médica gratuita es clave en este sentido. Otro de los puntos que deberá garantizar el Estado es la interpretación sin restricciones del aborto terapéutico. El riesgo para la salud de la mujer debe ser entendido según la definición de la Organización Mundial de la Salud anteriormente citada, la cual implica que todo peligro ha de ser considerado, y que el aborto no es punible cuando existe un riesgo para la salud tanto física como psíquica y social de la mujer.**

APDH

New York, 25 de junio de 2010

---

<sup>31</sup> MINYERSKY, Nelly. *Aborto no punible. Análisis del artículo 86 del Código Penal*. En *Acceso Universal a la Salud Sexual y Reproductiva. Un desafío para las Políticas Públicas*. Católicas por el Derecho a Decidir-UNFPA. Córdoba, 2009.