

# VII. La despenalización del aborto en la Argentina

## Un paso hacia una sociedad más justa y equitativa \*

### 1. EL PORQUÉ DE ESTE CAPÍTULO

Las mujeres no integramos un colectivo único. No obstante, tenemos en común el estar expuestas a sufrir ciertas violaciones de nuestros derechos, sólo por no haber nacido varones. Tal como afirma el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), “los problemas vinculados con la falta de ejercicio de derechos por parte de las mujeres son muchos, variados y complejos, entre otros motivos porque es variada y compleja la realidad de las mujeres argentinas, que se encuentran lejos de constituir un colectivo homogéneo de personas que compartan intereses, puntos de vista y circunstancias de vida”.<sup>1</sup>

En la Argentina, donde en los últimos años se han adoptado políticas destinadas a construir una sociedad más justa y equitativa, resulta prioritario revertir todas las desigualdades que aún persisten, y es inadmisibles mantener esta situación de desventaja que padece más de la mitad de la población.<sup>2</sup> Se trata de una problemática que no ha sido abordada con la misma profundidad y convicción política que otros nudos de violaciones de derechos humanos enquistados en el país.<sup>3</sup> El presente contexto favorable, en el que han sido

\* Este capítulo fue elaborado por Andrea Pochak, directora adjunta del CELS. Agradezco la orientación brindada por Silvina Ramos; la colaboración de Lourdes Bascary y Carmen Ryan; y especialmente los aportes de Anabella Museri, en el apartado 3.2; de Denise Sapoznik, en el apartado 3.3, y de Marcos Kotlik, en el apartado 4.

1 Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), *Derechos de las mujeres y discurso jurídico: Informe anual del Observatorio de Sentencias Judiciales 2009*, Buenos Aires, 2010, p. 14. ELA es una organización no gubernamental creada en 2003, y se dedica a la defensa de los derechos de las mujeres, en particular, a promover su acceso a la justicia.

2 De acuerdo con los resultados del censo 2010 difundidos en diciembre, en la Argentina viven 20 516 140 mujeres y 19 575 219 varones.

3 Sólo para mencionar algunos ejemplos de 2010: se reglamentó la Ley de Migraciones promulgada en 2004 (Decreto 616, del 3 de mayo); se modificó el Código Civil garantizando el derecho a contraer matrimonio también a

respondidos reclamos históricos de distintos sectores de la sociedad, debe ser aprovechado para avanzar en una agenda demasiado relegada.

Así lo han sostenido diversos organismos internacionales de protección de los derechos humanos que, durante 2010, tomaron examen al Estado argentino. Todos ellos resaltaron los avances significativos, pero coincidieron en señalar como un tema preocupante la vulneración de los derechos humanos de las mujeres. En especial los sexuales y reproductivos, pero también el derecho a la vida y a la integridad física, por la violencia que padecen.

Un asiduo lector de los informes anuales del CELS advertirá que no es la primera vez que abordamos esta problemática.<sup>4</sup> Pero en esta oportunidad levantamos la voz a favor de la despenalización del aborto<sup>5</sup> y del acceso al aborto legal y seguro, pues las cifras son alarmantes. El aborto inseguro, producto de la clandestinidad, es la principal causa por la que mujeres embarazadas mueren en nuestro país: alrededor de 100 mujeres pierden la vida cada año por este motivo, todas ellas pobres y jóvenes, claro. Por si hiciera falta remarcar que constituye un tema urgente de salud pública, debemos

---

personas del mismo sexo; y se aprobó la Ley de Salud Mental (26 657, sancionada en noviembre y promulgada el 3 de diciembre), que garantiza el reconocimiento de la autonomía de las personas con padecimientos mentales y su capacidad para decidir sobre el tratamiento que deben recibir.

- 4 Véase C. Zibecchi, N. Gherardi y L. Pautassi (integrantes del ELA), “Del reconocimiento a la vigencia de los derechos humanos de las mujeres en Argentina”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010; S. Ramos, P. Bergallo, M. Romero, J. Arias Feijóo, “El acceso al aborto permitido por la ley: un tema pendiente en la política de derechos humanos en Argentina”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009; L. Aizenberg, M. Gogna, M. A. Gutiérrez, A. Mariño, M. Petracci, M. Romero, S. Ramos, T. Soich, D. Szulik, S. Weller y N. Zamberlin (integrantes del Centro de Estudios de Estado y Sociedad [CEDES]), “La salud y los derechos sexuales y reproductivos: avances y retrocesos”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2002-2003*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003; G. Shuster, “Salud reproductiva y planificación familiar”, en CELS, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina, enero-diciembre 2000*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2001; M. Rodríguez, “Violencia contra las mujeres”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe anual enero-diciembre 1998*, Buenos Aires, EUDEBA, 1999; M. Rodríguez, “Mujeres”, en CELS, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina, 1997*, Buenos Aires, EUDEBA, 1998; C. Zurutuzza y L. Tojo (integrantes de Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer [CLADEM]), “Derechos reproductivos: La libertad de decisión es un derecho humano”, *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Argentina, 1996*, Buenos Aires, CELS, 1997.
- 5 Art. 88, del C. P.: “Será reprimida con prisión de uno a cuatro años la mujer que causare su propio aborto o consintiere en que otro se lo causare. La tentativa de la mujer no es punible”.

apuntar que cerca de 80 000 mujeres egresan cada año de los hospitales públicos por complicaciones postaborto.

Para modificar esta situación debemos enfrentar un debate cultural y uno legal. En estas páginas sólo los identificaremos. Es cultural pues, como aclara la periodista y poeta Marta Vasallo, en tanto “la biología no puede responder de manera unívoca a la pregunta de cuándo el ser humano vivo empieza a ser una persona, la respuesta es siempre cultural y política”.<sup>6</sup> Pero también es un debate legal, pues el argumento principal para impedir la legalización del aborto en la Argentina es el art. 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que garantiza el derecho a la vida, “en general desde la concepción”.<sup>7</sup>

El año 2010 ha estado marcado, asimismo, por hechos resonantes que evidenciaron el nivel de violencia padecido por las mujeres en el país. En consecuencia, en segundo lugar nos centraremos en denunciar tres manifestaciones de este fenómeno: los femicidios producidos por parejas o ex parejas, la violencia que sufren las presas, y el flagelo de la trata de mujeres con fines sexuales, que llegó a la Argentina hace muchos años y, al menos por ahora, con intención de quedarse.

Dedicamos también unas páginas a repasar las recientes *Observaciones finales* del Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW, por sus siglas en inglés), de las Naciones Unidas, que en agosto de 2010 se pronunció sobre la Argentina. Entendemos que ellas representan un diagnóstico integral y objetivo de las muchas asignaturas no cumplidas, para alcanzar la meta de la igualdad en el acceso a los derechos humanos.

## 2. ABORTO LEGAL Y SEGURO PARA NO MORIR

En 2015 se cumple el plazo para revisar el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM), por los cuales los Estados se comprometieron de manera

6 Cf. Marta Vasallo, “Un debate pendiente”, *Le Monde Diplomatique*, noviembre de 2010. En una cultura como la nuestra, donde la mujer está asimilada a la madre, donde la maternidad es sacrificial, y en ella las mujeres han encontrado su rol principal, “es indudable el impacto que se logra refiriéndose exclusivamente a la vida del feto”.

7 Art. 4.1, de la CADH: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente” (resaltado agregado).

recíproca a reducir la tasa de mortalidad materna en un 75%.<sup>8</sup> La Argentina está lejos de alcanzar ese objetivo y todo indica que este sería el único ODM que quedará pendiente para el país.<sup>9</sup>

Según cifras oficiales,<sup>10</sup> en 2009 aumentó el número absoluto de muertes de embarazadas (a las que suelen llamar “muertes maternas”, a pesar de ser un término tendencioso) y alcanzó las 410 mujeres, lo que representa una tasa de 5,5 muertes cada 10 000 nacidos vivos, superior a la tasa de 4 registrada en 2008.<sup>11</sup> Si bien es evidente que este número se disparó debido al impacto de la gripe A H1N1, lo cierto es que, si se restan los fallecimientos por esta causa, la cantidad sigue siendo demasiado elevada y no muestra una tendencia descendente. Además, la tasa de mujeres que murieron por razones atribuibles al aborto se mantiene en los niveles históricos (28%) y constituye la principal causa de estas muertes,<sup>12</sup> como ocurre desde hace tres décadas.

Por ello, si se quiere reducir la tasa de mortalidad de las embarazadas deben adoptarse políticas diferentes en esta materia.<sup>13</sup>

Varias son las razones que nos llevan a concluir que la penalización del aborto es una de las principales violaciones de los derechos humanos que

8 Asamblea General de la ONU, Declaración del Milenio (Resolución A/RES/55/2, 13 de septiembre de 2000), disponible en <<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>>.

9 Entre los ODM ya cumplidos se encuentra la reducción de la mortalidad infantil, el desempleo en un 10% y el trabajo informal a menos del 30%.

10 Cf. M. Romero, “Las muertes que se pueden evitar”, *Página/12*, 30 de noviembre de 2010. Mariana Romero es una investigadora del CEDES, una de las instituciones que más investigación y datos científicos ha aportado al debate sobre el acceso al aborto legal y seguro.

11 Esto significa que murieron 114 mujeres más por causas relacionadas con el embarazo, el aborto, el parto o el puerperio.

12 Sólo Jamaica y Trinidad y Tobago en América Latina presentan una situación similar.

13 “Los países que han logrado reducir las muertes maternas por complicaciones de abortos inseguros lo han hecho combinando tres estrategias: 1. Educación sexual integral, adecuada a cada etapa del ciclo evolutivo, con docentes capacitados y acciones articuladas con otros sectores; 2. Programas de salud sexual y reproductiva universales, con provisión de métodos anticonceptivos de acuerdo con la decisión y preferencia de mujeres y varones, y 3. Ampliación de las causales de despenalización del aborto y mejoramiento de la calidad de la atención de las mujeres en situación de aborto. Esta última estrategia no sólo la avala la experiencia internacional, sino también el informe *Mujeres y salud: la evidencia de hoy, la agenda del mañana*, publicado por la Organización Mundial de la Salud: a medida que los países amplían las causales para que las mujeres accedan a un aborto legal y seguro, las tasas de mortalidad materna disminuyen” (Mariana Romero, “Las muertes que se pueden evitar”, art. cit.).

enfrenta más de la mitad de los habitantes del país. Es también una cuestión que afecta a la salud pública por las altas tasas de mortalidad y morbilidad de las mujeres embarazadas. Pero, además, esta política criminal impide alcanzar la meta de la igualdad y la justicia social, pues no sólo se dirige a las mujeres, sino que recae de manera exclusiva sobre las pobres y jóvenes, que están sometidas a la amenaza penal y a ser víctimas de muertes por abortos inseguros.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la mortalidad materna es un indicador de la disparidad y desigualdad entre los hombres y las mujeres, y su extensión refleja el lugar que ocupa la mujer en la sociedad y su acceso a servicios sociales, de salud y nutrición, así como a oportunidades económicas. En el caso de los hombres, no hay una causa única de muerte y discapacidad cuya magnitud se aproxime a la de los casos de mortalidad y morbilidad maternas.<sup>14</sup> Queda claro entonces que, al hablar de despenalización del aborto, estamos hablando de igualdad.

#### 2.1. SOBRE LA SUPUESTA EFICACIA DE LA AMENAZA PENAL

Como demuestran las cifras conseguidas por las investigaciones del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES),<sup>15</sup> el uso de la herramienta penal en este caso es ineficiente como política criminal y, por lo tanto, irrazonable y antidemocrático. Veamos primero los pocos datos estadísticos disponibles.

Los cálculos indican que en la Argentina se realizan anualmente cerca de 460 000 abortos voluntarios,<sup>16</sup> que provocan al menos 100 muertes. Así, algu-

14 Cf. CIDH, *Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, 7 de junio de 2010, citando a WHO, *Reduction of maternal mortality: A joint WHO/UNFPA/UNICEF/World Bank Statement*, Ginebra, World Health Organization, 1999 [traducción de la Secretaría], y Naciones Unidas, Asamblea General, *El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, A/61/338, 13 de septiembre de 2006, párr. 9.

15 Agradecemos en especial al CEDES el haber brindado estos datos, que se obtuvieron a partir de una investigación llevada adelante junto con la Asociación Civil para la Igualdad y la Justicia (ACIJ), y cuyos resultados definitivos aún no han sido publicados.

16 Cf. E. Pantelides y S. Mario, "Estimación de la magnitud del objeto inducido", *Notas de Población*, n° 87, CEPAL, 2007, disponible en <[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/36501/lcg2405-P\\_4.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/36501/lcg2405-P_4.pdf)>. Véase también Ministerio de Salud de la Nación, *Guía técnica para la atención integral de los abortos no punibles*, p. 15, disponible en <<http://www.ms.gov.ar/saludsexual/pdf/Guia-tecnica-web.pdf>>.

nas investigaciones refieren que entre 1983 y 2008 fallecieron casi 2600 mujeres por complicaciones de abortos clandestinos.<sup>17</sup> En cuanto a los trastornos de la salud por interrupciones inseguras de embarazos, los datos son incompletos pero bien ilustrativos del fenómeno: el sistema público de salud registró en 2007 en todo el país 59 156 egresos, sin contar la provincia de Entre Ríos, que no aportó información.

Ahora analicemos las estadísticas judiciales por la criminalización del aborto, para comprender mejor cómo opera el uso de la herramienta penal en estos casos.

Una vez más, los datos son parciales y espasmódicos, pero sirven para entender cómo actúa el sistema judicial. Durante el período 1993-2009, sólo en la ciudad de Buenos Aires se registraron cerca de 1130 causas por el delito de aborto, 809 de las cuales fueron por aborto propio.<sup>18</sup> Si bien las cifras indican que los números son, año a año, cada vez más bajos, hay cientos de mujeres que deben enfrentar largos procesos penales, con el claro impacto sobre la vida personal, familiar y económica que ello implica,<sup>19</sup> que se suma al trauma padecido por el embarazo no deseado y el aborto practicado.

Por ello, ¿qué importa si las condenas dictadas han sido escasas? De acuerdo con los datos obtenidos por el CEDES, entre 2002 y 2008 apenas 22 mujeres fueron condenadas en todo el país por el delito de aborto.<sup>20</sup> Sólo en la provincia de Mendoza, en el período 1996-2009, se dictaron 8 condenas a mujeres. Por supuesto, la cantidad de profesionales de la salud o seudoparteras condenados es ínfima, pues la presión punitiva del Estado va dirigida a la mujer que decide abortar, no a quien lleva adelante la práctica, favorece, permite o incita

17 Cf. P. Bergallo, "A propósito de un caso formoseño: las intervenciones y el discurso judicial sobre aborto", *Derechos de las mujeres y discurso jurídico: Informe anual del Observatorio de Sentencias Judiciales, 2009*, Buenos Aires, ELA, 2010, p. 41.

18 Los datos fueron gentileza del CEDES, sistematizados a partir de los informes del Sistema Informático de la Oficina de Denuncias, Turnos y Sorteos de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, en respuesta a los pedidos presentados.

19 "Las condiciones en las que se encuentra una persona cuando es sometida a un proceso penal, que incluyó [...] el sentimiento permanente de vulnerabilidad al haber sido condenado penalmente por haber ejercido un derecho, son condiciones que causan un dolor y un sufrimiento extremo" (CIDH, alegatos en el caso "Palamara Iribarne ante la Corte IDH", citados en la sentencia de fondo, reparaciones y costas de la Corte IDH, 22 de noviembre de 2005, párr. 229).

20 Para el período 1990-2009, en todo el país, se informan 447 condenas por aborto, que incluyen no sólo a las mujeres que abortaron. La amplia mayoría de las condenas se dictó en la primera década relevada.

a que la pueda realizar.<sup>21</sup> No está de más aclarar que ningún médico ha sido condenado por el delito de aborto en los últimos años en todo el país.

Los datos compartidos reflejan la peculiar eficacia del sistema penal en esta cuestión. La amenaza punitiva es por completo ineficiente para prevenir la práctica del aborto. No desincentiva a quienes buscan realizarlo y, por lo tanto, no resulta una medida eficaz para proteger “la vida” en gestación. La cifra negra de la justicia es escandalosa: si se calcula que se realizan cerca de 400 000 abortos al año, la cantidad de denuncias, procesamientos, juicios o condenas por este delito es insignificante. La proporción no puede siquiera compararse con lo que ocurre con otros tipos penales: se trata de uno de los delitos menos perseguidos por la justicia.

Aun si se tiene en cuenta que la mayoría de estos hechos se comete en la absoluta reserva (hogares, clínicas clandestinas, consultorios), sólo se entiende el bajo nivel de persecución penal por el alto grado de tolerancia de la corporación médica y judicial, que no denuncian ni investigan, o cajonean estas causas. Entonces, ¿por qué sostienen esta política criminal los detractores del aborto?

En primer lugar, porque resulta muy eficaz para convertir a mujeres y varones en madres y padres que no buscan o no quieren serlo; para inducir a las mujeres a la clandestinidad y a la inseguridad en la práctica del aborto; para provocar muertes y daños a la salud por abortos inseguros; para marcar las desigualdades por la condición social o económica de las mujeres, en tanto se convierte en una práctica insegura sólo para algunas. También, claro, es eficaz de manera simbólica, al remarcar la subordinación de la mujer en la sociedad, en la medida en que decisiones sobre el propio cuerpo están condicionadas por la vigencia de normas penales.

21 Art. 85, del C. P.: “El que causare un aborto será reprimido: 1º Con reclusión o prisión de tres a diez años si obrare sin consentimiento de la mujer. Esta pena podrá elevarse hasta quince años si el hecho fuere seguido de la muerte de la mujer. 2º Con reclusión o prisión de uno a cuatro años si obrare con consentimiento de la mujer. El máximo de la pena se elevará a seis años si el hecho fuere seguido de la muerte de la mujer”. Art. 86: “Incurrirán en las penas establecidas en el artículo anterior y sufrirán, además, inhabilitación especial por doble tiempo que el de la condena, los médicos, cirujanos, parteras o farmacéuticos que abusaren de su ciencia o arte para causar el aborto o cooperaren a causarlo”. Art. 87: “Será reprimido con prisión de seis meses a dos años el que con violencia causare un aborto sin haber tenido el propósito de causarlo, si el estado de embarazo de la paciente fuere notorio o le constare”.

## 2.2. LAS PRESIONES PARA PROHIBIR

## LOS ABORTOS PERMITIDOS

Esta peculiar eficacia de la amenaza penal del aborto se traslada a los casos de abortos no punibles, esto es, a los supuestos exceptuados de castigo penal por el Código sancionado a principios del siglo pasado.<sup>22</sup> Ni siquiera cuando se dan estas pocas excepciones se realiza la interrupción del embarazo como una práctica médica más. Los profesionales o las instituciones hospitalarias públicas solicitan (sin estar obligados a ello) órdenes judiciales que suelen no llegar o llegan demasiado tarde, cuando la operación se torna riesgosa o imposible.

El papelón que puertas adentro y ante la comunidad internacional hizo el Ministerio de Salud de la Nación con respecto a la supuesta resolución ministerial que aprobaba el protocolo de actuación en casos de abortos no punibles es un ejemplo de las presiones, contradicciones y desafíos pendientes en la materia.

La “Guía técnica para la atención integral de los abortos no punibles”<sup>23</sup> es un protocolo para la atención en los hospitales públicos de las mujeres que acuden afectadas por un aborto séptico, y fue una de las últimas iniciativas del ministro de Salud de la gestión presidencial anterior, Ginés González García. La guía reglamenta cómo garantizar la práctica del aborto exceptuado por el propio Código vigente (riesgo para la vida de la madre, riesgo para su salud, embarazo como consecuencia de una violación o por el atentado al pudor de una mujer discapacitada) sin necesidad de recurrir al Poder Judicial.<sup>24</sup> En

22 Art. 86, del C. P.: “[...] El aborto practicado por un médico diplomado con el consentimiento de la mujer encinta no es punible: 1º Si se ha hecho con el fin de evitar un peligro para la vida o la salud de la madre y si este peligro no puede ser evitado por otros medios. 2º Si el embarazo proviene de una violación o de un atentado al pudor cometido sobre una mujer idiota o demente. En este caso, el consentimiento de su representante legal deberá ser requerido para el aborto”.

23 Véase <[www.msal.gov.ar/saludsexual/downloads/guia\\_tecnica\\_abortos\\_no\\_punibles.pdf](http://www.msal.gov.ar/saludsexual/downloads/guia_tecnica_abortos_no_punibles.pdf)>.

24 Como se advierte, no modifica el Código Penal sino que lo reglamenta, incorporando la noción de salud que utiliza la OMS: “La salud es el estado de completo bienestar físico, mental y social y no sólo la ausencia de enfermedades”. Además prevé que la violación es toda violación, no solamente la de “una mujer idiota o demente”, y que en estos casos bastará la declaración de la mujer para realizar la práctica, pues, si hubiera que esperar el desarrollo de un proceso judicial, se desbordaría ampliamente el lapso en que es posible un aborto. Dada la reticencia de los médicos a cumplir con la norma, el protocolo establece con claridad las excepciones en que el aborto no es punible e instruye a los profesionales sobre el tratamiento correcto y humano hacia las mujeres (cf. M. Vasallo, art. cit.).

tanto la aplicación de este protocolo es desigual en todo el país, a pesar de los esfuerzos desplegados por la coordinadora del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, Paula Ferro, las organizaciones defensoras de los derechos humanos de las mujeres reclaman, desde hace años, una resolución ministerial que apruebe la guía técnica y asegure su difusión e implementación.

El 20 de julio de 2010, mientras la Argentina rendía cuentas ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la directora del Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), Lidia Mondelo, que encabezaba la delegación oficial, informó a las expertas que el ministro Juan Manzur había firmado la semana anterior la Resolución 1184. Cuando al día siguiente los medios de comunicación difundieron la noticia,<sup>25</sup> el propio ministro salió a desmentirla: la guía sigue vigente, pero sin la firma de Manzur.

### 2.3. LA DISCUSIÓN SOBRE EL ABORTO LLEGA POR FIN AL CONGRESO

A pesar de estas inconsistencias del Poder Ejecutivo, el año 2010 pareció marcar un hito en el debate político sobre el aborto. Por un lado, se presentaron en la Cámara de Diputados dos proyectos de ley de interrupción voluntaria del embarazo. El primero de ellos, impulsado por la Campaña por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito, fue acompañado por la firma de 50 diputados y diputadas de todos los bloques.<sup>26</sup> El segundo pertenece al bloque Nuevo Encuentro. Por otro lado, la Comisión de Legislación Penal de la Cámara de Diputados convocó por primera vez a una sesión para tratar estos proyectos, la cual tuvo lugar la última semana de noviembre. Al mismo tiempo, en el Senado ingresaron algunos proyectos destinados a regular el aborto no punible. Este proceso fue acompañado por las decisiones de diversos organismos internacionales de derechos humanos que remarcaron la necesidad de una reforma legal en la Argentina.<sup>27</sup> Por último, se registró un

25 Los titulares del diario *La Nación* del 21 de julio son falaces pero elocuentes de la presión ejercida sobre el ministro: “Polémica ampliación del aborto legal” y “Expertos opinan que es una legalización del aborto”.

26 Proyecto 0998-D-2010, “Interrupción voluntaria del embarazo. Derogación art. 85, inc. 2, art. 86 y art. 88 del Código Penal”.

27 Entre las diversas iniciativas tendientes a fortalecer el debate público sobre el tema vale la pena mencionar que el 28 de septiembre, día de la despenalización y legalización del aborto en América Latina y el Caribe, por iniciativa de la agrupación Juana Azurduy, de Libres del Sur, alrededor de 1600 mujeres presentaron hábeas corpus preventivos ante sedes judiciales de catorce provincias para que se declare inconstitucional la criminalización del aborto. En octubre de 2010, la agrupación Lesbianas y Feministas por la Descriminaliza-

notable incremento del número de personas que se pronunciaron a favor del acceso al aborto seguro.<sup>28</sup>

El proyecto de ley redactado por el movimiento de organizaciones y activistas que conforman la Campaña por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito<sup>29</sup> había llegado al Congreso en mayo de 2007 y, como perdió estado parlamentario en febrero de 2010, fue presentado otra vez en marzo. Fija en doce semanas el lapso para realizar un aborto por libre decisión de la mujer; plazo que se extiende hasta la semana veintidós si se trata de un embarazo resultante de una violación, si hay malformaciones del feto que tornan inviable su vida extrauterina, o si hay riesgo para la vida o la salud de la madre. El de Nuevo Encuentro establece en catorce semanas el período en que el aborto sería legal, siguiendo el modelo de la ley aprobada en España.<sup>30</sup>

Ambos proponen reconocer el derecho de toda mujer a decidir la interrupción de su embarazo durante un determinado período gestacional y sustraen estos abortos del Código Penal. Por supuesto, contemplan la excepción de los abortos realizados contra la voluntad de la gestante, que seguirían siendo punibles contra los responsables. Asimismo, establecen que la interrupción vo-

---

ción del Aborto y la Editorial El Colectivo presentaron un libro virtual: *Todo lo que querés saber sobre cómo hacerse un aborto con pastillas*, que se descarga gratis de Internet. En poco más de 140 páginas, de manera clara y didáctica, se proporciona información sobre aborto con Misoprostol, recogiendo la experiencia de la línea telefónica “Aborto: más información, menos riesgos” –(011) 156-6647070–, teniendo en cuenta las dudas y preguntas más frecuentes, y las situaciones planteadas por las mujeres que llaman para consultar desde hace más de un año. El Misoprostol se vende bajo receta como protector gástrico; su uso para abortar es ilegal, lo que ha creado un mercado negro en el que las pastillas son mucho más caras y conseguirlas en cantidad suficiente lleva mucho más tiempo. Y lo que es peor, no siempre se instruye correctamente a las compradoras sobre cómo usar esas pastillas. En un marco legal, la difusión del aborto farmacológico debiera reducir las muertes por aborto. Esta organización informó que entre julio de 2009 y agosto de 2010 había recibido más de 5000 llamadas para obtener asesoramiento sobre cómo realizarse un aborto seguro mediante el uso del Misoprostol.

- 28 En julio, una encuesta de la consultora Mora y Araujo arrojó un 44% de encuestados a favor de la legalización de aborto y un 24% a favor de la no punibilidad en ciertos casos, contra un 25% a favor de la penalización. En el mismo mes una encuesta de Ibarómetro resultaba en que el 60% de los encuestados se oponía a que la mujer que abortara fuera condenada, aun cuando no estuvieran de acuerdo con la práctica del aborto, un 58% apoyaba la idea de que la mujer tuviera derecho a la interrupción voluntaria de su embarazo, y un 30% rechazaba ese derecho (cf. M. Vasallo, art. cit.).
- 29 Está conformada por activistas y por más de 250 organizaciones de mujeres, incluidas instituciones sindicales, barriales y profesionales.
- 30 En realidad, la mayoría de los países que han legalizado el aborto establecen un plazo cercano a los tres primeros meses de embarazo.

luntaria del embarazo deberá garantizarse de manera gratuita en los servicios públicos de salud, y también las obras sociales y las prepagas deberán cubrirla. Ambas iniciativas contemplan la objeción de conciencia, pero en “todos los casos la autoridad responsable deberá garantizar la realización de la práctica”.

Como se advierte, los dos proyectos tienen un límite temporal claro para el ejercicio de este derecho, que manifiesta un valor incremental de la vida en gestación.<sup>31</sup> A menor tiempo de embarazo, mayor respeto al derecho de autonomía de la mujer. A mayor desarrollo del feto prima menos el derecho a la autonomía y más el interés del Estado en proteger la vida en el vientre.

El proyecto de la Campaña por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito había sido firmado, hasta principios de diciembre de 2010, por medio centenar de diputados y diputadas de quince bloques políticos distintos,<sup>32</sup> provenientes de al menos ocho provincias. También recibió el respaldo de universidades nacionales, instituciones profesionales, intelectuales y organismos de derechos humanos, entre otros. Ello implica que se trata de una iniciativa apoyada de modo transversal, como ocurrió a propósito de la extensión del matrimonio civil a parejas del mismo sexo.

En el caso del Senado, hay al menos tres proyectos presentados. Aunque con diferente alcance, los tres se refieren a los casos de abortos no punibles contemplados en el Código Penal.<sup>33</sup> “El peligro es que el Senado se limite en el mejor de los casos a una interpretación actualizada de los casos de no punibilidad del aborto, y dé por resuelta la cuestión del aborto sin tratar los proyectos de legalización.”<sup>34</sup> El Congreso debe legislar sobre aquello que no está legislado. Si es difícil ampararse en los supuestos de abortos no punibles no es por falta de claridad de la norma vigente desde 1922, sino por la au-

31 La OMS considera que se trata de una persona recién a partir del tercer mes desde la fecundación, cuando el desarrollo del sistema nervioso central da lugar a sensaciones, a alguna forma de conciencia.

32 En los bloques de derecha (PRO, Peronismo Federal) los apoyos son excepcionales, mientras que en el interbloque de centro izquierda (Nuevo Encuentro, Proyecto Sur, GEN, Partido Socialista) el apoyo es unánime. Por su parte, los grandes bloques (el radicalismo y el peronismo del Frente para la Victoria) se presentan divididos. Sin duda, el posicionamiento contrario al aborto de la presidente Cristina Fernández de Kirchner pesa en las contradicciones del FPV.

33 El de Elena Corregido (FPV) establece como causales de no punibilidad del aborto los casos de riesgo para la vida o salud de la madre, el embarazo consecuencia de violación y el caso en que el feto presenta malformaciones que harán inviable su vida fuera del útero. El de Adriana Bortolozzi (FPV) establece que cualquier caso de violación es causal de aborto no punible; el de Liliana Negre de Alonso y Adolfo Rodríguez Saá (Peronismo Federal) lo limita a los casos de riesgo para la vida y salud de la madre.

34 M. Vasallo, art. cit.

sencia de políticas públicas –y voluntad política suficiente– que garanticen la implementación en todo el país de la guía elaborada por el equipo técnico del Ministerio de Salud.

#### 2.4. ABORTO Y DERECHOS HUMANOS

Como adelantamos, en el año 2010 también se conocieron fuertes cuestionamientos formulados por organismos internacionales que supervisan la vigencia de los derechos humanos contra el Estado argentino por la política de criminalización del aborto. En efecto, tanto el Comité de la CEDAW como el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos del Niño formularon recomendaciones precisas para modificar la legislación vigente.

Por un lado, el Comité de la CEDAW “observa que el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva sigue constituyendo un grave problema para las mujeres argentinas” y “expresa además su preocupación por la elevada tasa de embarazos entre las adolescentes y la elevada tasa de mortalidad materna, que en una tercera parte tiene como causa el aborto ilegal”. En consecuencia, insta al Estado

a que asegure el acceso de las mujeres y las adolescentes a los servicios de salud, incluidos los servicios de salud sexual y reproductiva, y a que vele por que se imparta educación sobre la salud sexual y reproductiva en todas las escuelas a todos los niveles, según corresponda. [...] [A] que adopte todas las medidas necesarias para reducir aún más la elevada tasa de mortalidad materna [...] y a que revise la legislación vigente que penaliza el aborto, que tiene graves consecuencias para la salud y la vida de las mujeres.

El Comité también establece que el Estado “debe asegurarse de que la ‘Guía técnica para la atención de los abortos no punibles’ se aplique en todo el país de manera uniforme, de modo que exista un acceso efectivo y en condiciones de igualdad a los servicios de salud para interrumpir el embarazo”.<sup>35</sup>

Por su parte, al Comité de Derechos Humanos le preocupa “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 causa-

<sup>35</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre Argentina*, 16 de agosto de 2010, CEDAW/C/ARG/CO/6, pp. 37-38 (disponible en <<http://daccess-dds-y.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/485/36/PDF/N1048536.pdf?OpenElement>>).

les de no punibilidad contenidas en dicho artículo”. Por ello, sostuvo que el Estado

debe modificar su legislación de forma que la misma ayude efectivamente a las mujeres a evitar embarazos no deseados y que estas no tengan que recurrir a abortos clandestinos que podrían poner en peligro sus vidas. El Estado debe igualmente adoptar medidas para la capacitación de jueces y personal de salud sobre el alcance del artículo 86 del Código Penal.<sup>36</sup>

El Comité de Derechos del Niño expresó su preocupación “por la tasa constantemente elevada de mortalidad materna y neonatal, en particular en ciertas provincias” y “por el elevado porcentaje de mortalidad materna, especialmente de adolescentes, causada por un aborto (28,31% en 2005) y por los prolongados procedimientos de interrupción legal del embarazo resultante de una violación, prevista en el artículo 86 del Código Penal”. En consecuencia, reclamó que los médicos “practiquen el aborto no punible especialmente en el caso de las niñas y mujeres víctimas de violación, sin intervención de los tribunales y a petición de ellas”.<sup>37</sup>

Durante 2010, asimismo, un tribunal superior provincial emitió una nueva sentencia a favor del acceso al aborto no punible. En este caso, la Corte de Chubut avaló la práctica para una adolescente que había sido violada por su padrastro. A diferencia del fallo que dictó la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires tiempo atrás,<sup>38</sup> es la primera vez que un tribunal de ese nivel interpreta el art. 86 del Código Penal de manera adecuada, es decir, en todos los casos de violación el aborto no es punible.

36 Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre Argentina*, 22 de marzo de 2010, CCPR/C/ARG/CO/4, párr. 13. Observaciones y recomendaciones similares había aprobado en 2000, que, claro está, fueron desoídas por el Estado argentino. Es necesario aclarar que este comité, que supervisa la vigencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya tiene en estudio un caso concreto en el que el Estado argentino fue denunciado por no haber garantizado el acceso a un aborto permitido por la ley. Se trata del caso “LMR”, de 2006, en el que la justicia obstruyó el acceso al aborto de una niña discapacitada mental que había sido violada. El Estado, a través de un dictamen de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, reconoció su responsabilidad internacional por las vulneraciones cometidas.

37 Comité de Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre Argentina*, 21 de junio de 2010, CRC/C/ARG/CO/3-4, párrafos 58-59.

38 Sentencia dictada en el caso de A. K. de P. en 2005. El caso recorrió todas las instancias judiciales de la provincia, hasta obtener la resolución favorable en la Suprema Corte, aunque a costa de incrementar los riesgos para la salud y la vida de la solicitante.

Pero entonces, ¿cómo es posible que el principal argumento legal de quienes se oponen a la despenalización del aborto sea el art. 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>39</sup> o la reserva efectuada por la Argentina al momento de suscribir la Convención Internacional de Derechos del Niño?<sup>40</sup> Es evidente que estas normas con jerarquía constitucional han sido interpretadas de modo tendencioso para inducir a la confusión y hacer creer que estos importantes tratados de derechos humanos obligan a nuestro país a penalizar el aborto.

Por un lado, porque la frase “en general” fue incluida en este artículo en el momento de la discusión de la Convención Americana para que los países que permitían el aborto pudieran suscribir el tratado.<sup>41</sup> Además, tanto esta norma como la reserva hecha a la Convención de Derechos del Niño deben ser interpretadas en armonía con las disposiciones de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, que consagran el derecho a la vida, a la salud, a la integridad física y psíquica, y a la autonomía, entre otros.<sup>42</sup>

Por otra parte, porque aun cuando lo que se intenta proteger es “la vida desde la concepción”, no existe una obligación de recurrir al derecho penal para alcanzar ese objetivo. Y ello por dos razones. La primera, porque el Derecho Internacional de los Derechos Humanos establece que el poder punitivo del Estado, en general, debe estar sometido al principio de proporcionalidad, que contempla evaluar si el costo de estar sometido a la persecución penal es compensado por los beneficios sociales que aporta. El derecho penal puede implicar violaciones a los derechos fundamentales, y por ello su uso debe ser limitado.<sup>43</sup> La segunda, porque, como vimos, el uso del derecho penal en estos

39 Art. 4.1, de la CADH citado en nota 8.

40 “Con relación al artículo 1º de la Convención sobre los Derechos del Niño, la República Argentina declara que el mismo debe interpretarse en el sentido que se entiende por niño todo ser humano desde el momento de la concepción hasta los 18 años de edad” (Ley 23 849, art. 2, de 1990, que aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño).

41 Es más, si se revisan los antecedentes de la convención, algunos países cuestionaron el agregado de “en general” porque implicaba una autorización al aborto, y no al revés, aunque terminaron aceptando su inclusión debido a que varios países de la región contemplaban abortos no punibles o legalizados.

42 “El ejercicio de cada derecho fundamental tiene que hacerse con respeto y salvaguarda de los demás derechos fundamentales. En ese proceso de armonización le cabe un papel medular al Estado, buscando establecer las responsabilidades y sanciones que fueren necesarias para obtener tal propósito” (CIDH, caso “Kimel”, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 2 de mayo de 2008, párr. 75).

43 La Corte Interamericana ha señalado que “el Derecho Penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una

casos no tiene resultados útiles, sino desastrosos. Es claro que la penalización del aborto no ha prevenido los abortos, y sí ha provocado muertes evitables de mujeres embarazadas.

Por todo ello, un proyecto de ley que despenalice el aborto durante las primeras semanas de embarazo no contradice el mandato de los instrumentos internacionales de derechos humanos, pues los Estados tienen un margen de apreciación para definir el alcance de las políticas públicas. Y aunque tampoco exista un mandato internacional que obligue a los Estados a despenalizarlo, teniendo en cuenta el impacto que ha alcanzado la política de criminalización del aborto en nuestro país, el Congreso argentino sí tiene el deber de avanzar sin más demora.

En síntesis, a pesar de las fuertes resistencias, los debates se han potenciado. Es tiempo de una reforma legal que garantice el acceso y despenalice el aborto. La amenaza penal ni siquiera logra evitar los abortos y, por tanto, es falso que sea la única o la mejor medida para proteger la vida desde la concepción. La iniciativa que se discute en la Cámara de Diputados permitiría reducir la tasa de mortalidad y morbilidad de las mujeres embarazadas. Es un consenso al que arribaron referentes políticos de distintos sectores. Es un reclamo de organizaciones, activistas y defensores de derechos humanos, y una exigencia de organismos internacionales de protección. Y sería un paso fundamental a favor de una sociedad más justa e igualitaria.

### 3. VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

La violencia contra las mujeres ayuda a sostener y perpetuar

la firme estructura de desequilibrio de poder entre los géneros [...] el mecanismo que justifica la utilización de la violencia es la ideología de la superioridad masculina y el correspondiente deber de la obediencia femenina, que autoriza el ejercicio del derecho de corrección. Esto está amparado porque en el ámbito doméstico la representación del poder punitivo la ostenta el marido y, por

---

conducta ilícita” (véanse, entre otros, Corte IDH, caso “Ricardo Canese”, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 31 de agosto de 2004, párr. 104, y caso “Palamará Iribarne”, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 22 de noviembre de 2005, párr. 79).

otro lado, el poder público actúa con renuencia a intervenir en los espacios previamente definidos como privados.<sup>44</sup>

Por razones de espacio, nos concentraremos en tres problemáticas específicas que son, a su vez, las más graves y las que exigen modificar políticas estatales que provocan o consienten este alarmante nivel de violencia de género: los asesinatos de mujeres provocados por sus parejas o ex parejas, la situación de las mujeres privadas de su libertad, y la trata de mujeres con fines sexuales.

### 3.1. FEMICIDIOS

La violencia contra las mujeres concitó en 2010 una mayor reacción pública, debido a una seguidilla de hechos de homicidios o tentativas de homicidio por parte de parejas o ex parejas que parece no tener fin.

De acuerdo con los datos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en el último año la cantidad de consultas realizadas ante su Oficina de Violencia Doméstica aumentó alrededor de un 40%.<sup>45</sup> De las 14 145 personas denunciadas en los últimos dos años, el 86% fueron varones, y en casi 9 de cada 10 casos el sindicado como responsable fue la pareja (marido, concubino y, en menor medida, el novio) o ex pareja. El 71% de las víctimas son mujeres, el 13% niñas y el 11% niños.<sup>46</sup> El 67% de los casos involucran violencia física.<sup>47</sup>

Como veremos más adelante, la grave situación de la violencia contra la mujer en la Argentina también motivó una seria advertencia del Comité de

44 Cf. ELA, *Violencia familiar. Aportes para la discusión de políticas públicas y acceso a la justicia*, Buenos Aires, 2009, p. 10.

45 Según explica la coordinadora de la oficina, este incremento no muestra necesariamente que haya aumentado la violencia intrafamiliar sino que “las mujeres toman la decisión de denunciar en la medida que encuentran un lugar que les resulta confiable y piensan que tendrán alguna respuesta que las proteja” (*Página/12*, “Aumento de casos denunciados”, 25 de noviembre de 2010). A pesar de la relevancia y urgencia del tema, es difícil encontrar estadísticas generales sobre la problemática, pues las cifras de la OFV no reflejan la situación de todo el país. Sin este conocimiento es imposible realizar un diseño adecuado y la implementación de políticas públicas tendientes a la prevención y erradicación de las distintas formas de violencia que afectan a las mujeres (cf. ELA, *Violencia familiar...*, ob. cit., y ELA, “Violencia contra las mujeres”, *Informe sobre género y derechos humanos en Argentina. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres [2005-2008]*, Buenos Aires, Biblos, 2009).

46 Cf. *Página/12*, “El machismo goza de buena salud en los tribunales”, 25 de noviembre de 2010.

47 El 91% es violencia psicológica, el 31% violencia económica y el 13% violencia sexual.

la CEDAW, que entendió que la Ley 26 485 (de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollan sus relaciones interpersonales) no está implementada de modo pleno y su aplicación requiere mayores recursos financieros.<sup>48</sup>

El femicidio –asesinato de mujeres sólo por su condición de tales–<sup>49</sup> es una de las formas más extremas de violencia. A diferencia de los casos que suceden en la vía pública (por ejemplo, el ataque contra Carolina Píparo, la mujer embarazada que sufrió una salidera bancaria), los que ocurren en la esfera privada –en su mayoría con parejas o ex parejas– no forman parte de la agenda de la inseguridad ciudadana.<sup>50</sup>

Según los datos relevados por la asociación civil La Casa del Encuentro, “desde el 1º de enero de este año al 31 de octubre se produjeron 206 femicidios en el país –19% más que el mismo período de 2009–”.<sup>51</sup> Por lo menos 10 de estas mujeres fallecieron como consecuencia de las quemaduras producidas por sus parejas o ex parejas, luego de ser rociadas con nafta o alcohol.<sup>52</sup>

Ante este panorama desalentador, la sanción de la Ley Integral de Violencia y su reciente reglamentación implican un paso adelante. Sin embargo, el CNM, designado como el organismo competente para el diseño y la supervisión de las políticas públicas que se adopten para alcanzar los objetivos de la

48 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre Argentina*, ob. cit., observaciones 23 y 24.

49 Se trata de un término político que se utiliza para denunciar la naturalización de la violencia sexista en la sociedad. El concepto fue desarrollado por la escritora estadounidense Carol Orlock en 1974, y utilizado públicamente en 1976 por la feminista Diana Russell, ante el Tribunal Internacional de Crímenes contra las Mujeres, en Bruselas (cf. <<http://www.lacasadelencontro.com.ar/femicidios.html>>).

50 M. Bazzano y L. Pol, “Las condiciones de producción de las estadísticas criminales en la Argentina”, investigación realizada para el CELS, Buenos Aires, 2010, en prensa.

51 Disponible en <<http://www.lacasadelencontro.com.ar/prensa2010.html>>. Véase también *Página/12*, “Víctimas por ser mujeres”, 8 de diciembre de 2010. Según información periodística de febrero de 2011, la misma asociación civil habría registrado durante todo 2010 260 femicidios (cf. *Página/12*, “En un año, 260 mujeres asesinadas”, 10 de febrero de 2011).

52 El primero de estos casos en el año fue el de Wanda Taddei, de 29 años, la esposa del baterista de Callejeros, imputado y detenido por el crimen. El último, Norma Rivas, de 22 años y madre de tres niños, en La Matanza, los primeros días de diciembre. Si bien la mayoría de los casos ocurrieron en la provincia de Buenos Aires, Betiana Chávez, de 21 años, fue asesinada con fuego en Neuquén el 22 de mayo. Tres de las seis víctimas que se salvaron viven en la provincia de Buenos Aires: Fátima Catán, de 24, hecho ocurrido el 22 de agosto en Villa Fiorito; Katherine, de 17, el 5 de septiembre en Wilde; y Alejandra Rodríguez, de 36, el 11 de diciembre en Moreno.

ley –así como las respectivas autoridades provinciales y locales–,<sup>53</sup> carece de recursos humanos y económicos suficientes. Hasta ahora, sólo existen acciones aisladas sin la adecuada articulación.<sup>54</sup> Como sostiene el ELA,<sup>55</sup> la ley es apenas un instrumento en el marco de una política pública de prevención y erradicación de la violencia familiar, en particular en contextos en los que la consagración de derechos ha sido insuficiente para garantizar su ejercicio. Lo importante no es sólo reconocer esos derechos, sino protegerlos para prevenir violaciones.

En el caso de la violencia familiar, la política pública debe ser integral y prestar particular atención al acceso de las víctimas a la justicia, para que la denuncia se presente y las investigaciones se lleven adelante antes de que sea demasiado tarde. Porque, si los responsables no son investigados, juzgados y sancionados,

no sólo se propicia una sensación de inseguridad, indefensión y desconfianza en la administración de justicia por parte de las víctimas, sino que este contexto de impunidad perpetúa la violencia contra las mujeres como un hecho aceptado [...] en menoscabo de sus derechos humanos.<sup>56</sup>

### 3.2. VIOLENCIA INSTITUCIONAL CONTRA MUJERES PRIVADAS DE SU LIBERTAD

La situación de las mujeres detenidas en cárceles, comisarías y unidades de la Gendarmería Nacional en todo el país suele pasar inadvertida en medio de la masividad de detenciones y la magnitud del hacinamiento y la violencia que imperan en las prisiones de varones.<sup>57</sup> Por esta razón, y por el aumento sostenido del número de mujeres privadas de su libertad en los últimos años, hemos

53 La ley nacional no deroga las normas de violencia familiar vigentes en la mayoría de las jurisdicciones locales, pero delega en el CNM responsabilidades muy significativas para su implementación.

54 Desde mediados de año, cuando se reglamentó la ley, se le destinó al CNM un presupuesto de 8 millones de pesos hasta fin de 2011. Se trata de una cifra a todas luces “exigua si se tiene en cuenta que sólo el programa de atención telefónica de la provincia de Buenos Aires consume 3 millones de pesos” (cf. S. Reusmann, “Derechos ganados”, *Clarín*, 23 de diciembre de 2010).

55 Cf. ELA, *Violencia familiar*, ob. cit.

56 CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 20 de enero de 2007, disponible en <<http://www.cidh.oas.org/women/ Acceso07/ indiceacceso.htm>>.

57 Véase el capítulo V.

decidido incluir un breve diagnóstico sobre las detenidas en la provincia de Buenos Aires, y parte de los resultados de una investigación realizada por el CELS junto con la Defensoría General de la Nación y la Procuración Penitenciaria de la Nación, sobre las mujeres presas en cárceles federales.<sup>58</sup> En ese trabajo, cuyo estudio de campo insumió más de dos años, hemos identificado entre las principales violaciones de derechos humanos que padecen las reclusas la vulneración a la integridad física, a la salud, al trabajo, a la educación y al contacto familiar.

En el Servicio Penitenciario Federal (SPF) y el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) se concentra alrededor del 70% de las mujeres privadas de libertad en la Argentina. El incremento de la población carcelaria femenina tuvo lugar en las dos jurisdicciones. Mientras que en 1995 había 562 presas en las cárceles federales, en 2010 esa cifra ascendió a 794.<sup>59</sup> En la provincia de Buenos Aires, pasaron de representar el 3% del total de la población penitenciaria bonaerense en 2007 a trepar en 2010 al 4,64%, con 1398 detenidas.<sup>60</sup>

La justicia no discrimina entre mujeres y varones en cuanto al uso irracional de la prisión preventiva: en el ámbito federal, un 60% de la población femenina se encuentra en prisión preventiva, en tanto que en la provincia de Buenos Aires la cifra asciende al 73%.<sup>61</sup>

Alrededor del 60% de las presas federales y el 40% de las bonaerenses están imputadas de infringir la ley de drogas.<sup>62</sup> En el caso de las federales, en su mayoría son extranjeras que fueron detenidas en la frontera con pequeñas cantidades de sustancias prohibidas. O sea, atrapadas por realizar el trabajo más fácil de criminalizar dentro de la división de tareas del tráfico de drogas, en sintonía con la lógica de selectividad que opera en todo el sistema penal para escoger a los sectores más vulnerables. Muchas de estas mujeres accedieron a transportar las sustancias por padecer situaciones de extrema

58 Véase CELS, DGN y PPN, *Mujeres en prisión. Los alcances del castigo*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

59 De acuerdo a la última información oficial disponible al 24 de septiembre de 2010, en la web del SPF. Este dato no incluye a las mujeres detenidas en dependencias de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval, población que no está cuantificada en ningún registro oficial.

60 CELS, sobre la base de datos del Servicio Penitenciario Bonaerense y del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, correspondientes al 30 de noviembre de 2010.

61 Datos extraídos del “Plan edilicio y del Servicio de Unidades penitenciarias” presentado por el Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires en el marco de la causa “P.83909”, en trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la provincia.

62 Véase Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial de la Memoria, *El sistema de la crueldad. Informe Anual 2010*, Buenos Aires, 2010.

vulnerabilidad, y por fuertes presiones de otros integrantes de las cadenas de ilegalidad.

El promedio de detención de las presas federales es de cuatro años y medio, tiempo en que permanecen separadas de sus familias, muchas veces a kilómetros de distancia de sus hogares. En este punto, el encierro tiene un efecto diferencial, pues afecta con mayor impacto a todo el núcleo familiar, en particular a los hijos.

Un dato alarmante que demuestra el nivel de vulnerabilidad de este colectivo es que la mayoría de las detenidas en la provincia de Buenos Aires han sido víctimas de violencia física y/o sexual; en general son pobres, desempleadas, han recibido escasa educación formal y permanecen excluidas de cualquier tipo de política social.<sup>63</sup>

Las instituciones de encierro reproducen las desigualdades y las estructuras dominantes que perpetúan las violencias sobre esas mujeres. La investigación del CELS, la Defensoría General y la Procuración Penitenciaria destacó las persistentes torturas y maltratos de las que son objeto las detenidas. El 69,3% de las mujeres encarceladas en el SPF reconoció haber presenciado situaciones de violencia física en prisión. El 32,4% de las entrevistadas manifestó que este tipo de violencia física fue ejercida en forma directa por parte del personal penitenciario. Casi 1 de cada 10 entrevistadas (8,1%) admitió haber sido ella misma víctima de agresiones que le dejaron marcas y moretones en todo el cuerpo, fracturas y pérdida de dientes. Según los relatos, estas situaciones de violencia institucional suceden, en el 20% de los casos, una o dos veces por semana.

En el ámbito bonaerense, el Comité contra la Tortura registró casos de mujeres golpeadas, pateadas, atacadas a palazos, bañadas con agua helada, a quienes les tiraron de los pelos, o fueron arrastradas, empujadas, escupidas, insultadas y amenazadas, todos hechos de violencia ejercidos en mayor medida por personal penitenciario masculino.<sup>64</sup> El Comité también denunció la práctica de requisas vejatorias y agresiones sexuales.

Además de las condiciones de detención y violencia institucional que señalamos en el capítulo V, a las vulneraciones específicas de los derechos de las mujeres se agrega el hecho de que las cárceles carecen de infraestructura adecuada para albergar a los hijos de las detenidas. Otras necesidades específicas de las mujeres que no son tenidas en cuenta en la política penitenciaria son el acceso a la salud y al trabajo debido; un ejemplo es la recurrencia a estereo-

63 *Ibíd.*

64 *Ibíd.*

tipos en las posibilidades de empleos en las cárceles (como costurería u otros trabajos manuales).

La situación de las mujeres alojadas en comisarías de la provincia es aún más grave: no pueden acceder a actividades laborales, recreativas ni educativas, y el régimen de visitas con sus familiares, sobre todo con sus hijos menores, resulta más estricto. Tampoco pueden, por las condiciones edilicias de los establecimientos, mantener relaciones íntimas con sus parejas, realizar conversaciones telefónicas privadas, ni contar con espacios de recreación o deporte.

El Comité de la CEDAW llamó la atención del Estado argentino por la gravedad de las condiciones de las reclusas. Sus recomendaciones se centraron en la necesidad de elaborar políticas, estrategias y programas integrales que tengan en cuenta la dimensión de género; velar para que no se emplee a personal penitenciario masculino en puestos de primera línea; garantizar la no vulneración de la dignidad en los registros corporales, y establecer un mecanismo externo de supervisión y reparación para las detenidas, que sea independiente, amplio y accesible.<sup>65</sup>

### 3.3. TRATA DE MUJERES CON FINES SEXUALES

Resulta difícil imaginar un delito más siniestro, que vulnere a la vez tantos derechos fundamentales como el secuestro de personas para su explotación sexual.

La trata de mujeres con fines sexuales no es un fenómeno nuevo en la Argentina. Sin embargo, se ha extendido lo suficiente como para que siquiera las leyes recientes o las dependencias creadas al efecto alcancen para enfrentarlo. Es cierto que está más presente en la agenda del Estado nacional, de los gobiernos provinciales y de los medios de comunicación, pero los esfuerzos tendientes a prevenir, combatir y sancionar este flagelo son aún tenues, fragmentarios y no logran visualizar la complejidad de este crimen horrendo.

La Ley 26 364, promulgada el 30 de abril de 2008, de “Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas”, fue resultado de un largo proceso de discusión nacional e internacional.<sup>66</sup> Incorporó al Código Penal la

65 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre Argentina*, ob. cit., párrafos 27-28.

66 Antes de la vigencia de la nueva ley, los pocos casos investigados eran tipificados según las figuras previstas en los arts. 125 bis (Promoción y facilitación de la prostitución ajena de menores de edad), 126 (Promoción y facilitación de la prostitución ajena), 127 (Explotación de la prostitución ajena), 140 (Reducción a servidumbre) y 142 bis (Privación ilegítima de la libertad). Estos tipos penales, no obstante, no abarcaban las conductas

figura de “trata de personas” (arts. 145 bis y ter) y atribuyó jurisdicción federal a su persecución y juzgamiento. Mediante esta norma, la Argentina adaptó la legislación interna al Protocolo de Palermo (para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, en especial mujeres y niñas),<sup>67</sup> que fue ratificado en 2002,<sup>68</sup> pues en la definición de la trata se incluyó una amplia gama de acciones, medios y fines de explotación.<sup>69</sup>

Esta ley, a su vez, dio origen a la creación de una serie de organismos especializados para combatir este delito. Por un lado, la Procuración General de la Nación asignó competencia a la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos (UFASE) para intervenir con el objetivo de prestar asistencia a las fiscalías de todo el país en el trámite de las causas por hechos de trata de personas.<sup>70</sup> Por otra parte, el entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación creó la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata<sup>71</sup> para prestar asistencia psicológica, jurídica y social a las víctimas en el momento del rescate y hasta su declaración testimonial. Además, dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social –en particular dentro de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia–, se formó el área para la prevención de la explotación sexual infantil y la trata de personas, cuyo objeto es prestar asistencia a las víctimas luego de su declaración testimonial.

---

vinculadas al reclutamiento y el traslado de las víctimas, pues se centraban en el momento de la explotación.

- 67 Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000. Disponible en <[http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffic\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffic_sp.pdf)>.
- 68 La Ley 25 632, sancionada el 1º de agosto de 2002, ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos protocolos, entre ellos el Protocolo de Palermo.
- 69 Es importante señalar que el movimiento de mujeres en la Argentina tuvo una fuerte participación en los debates internacionales vinculados al Protocolo de Palermo. Los distintos posicionamientos que entonces se generaron respecto de cómo se concibe la prostitución y su relación con el tráfico de personas se trasladaron luego a los debates internos, en aspectos vinculados con la ausencia del consentimiento como elemento del tipo penal.
- 70 Resolución PGN 100/08, del 22 de agosto de 2006. Mediante la Resolución PGN 160/08 se aprobó su plan de acción. Ya en 1998 se había creado, en el marco de la Procuración General de la Nación, la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito (Resolución PGN 58/98), que solía intervenir en estos casos antes de la creación de las dependencias especializadas.
- 71 Resolución 2149/2008, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, disponible en <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/143388/norma.htm>>.

Sin perjuicio de estos importantes avances, la impunidad es la regla. Un estudio llevado a cabo por el CELS sobre todos los expedientes penales en trámite desde la vigencia de la nueva ley hasta junio de 2010<sup>72</sup> arrojó algunos resultados interesantes. Durante ese período había en todo el país 59 causas en trámite por el delito de trata de personas con fines de explotación sexual, con 163 personas procesadas. Un dato llamativo es que el 42% de las personas procesadas (69) eran mujeres, proporción que no guarda relación con el resto de los delitos. Otro aspecto a destacar es que el 69% de los procesados eran de nacionalidad argentina.<sup>73</sup> Ello admite dos interpretaciones: o bien el número de extranjeros dedicados a la trata de personas con fines de explotación sexual en nuestro país es muy bajo –y en consecuencia no se constata un alto grado de transnacionalización del negocio–, o los eslabones más altos de la cadena –de una red internacional– gozan de un alto grado de impunidad y no son perseguidos por la justicia argentina.

Resulta ilustrativo de la falta de tareas de inteligencia criminal sofisticada el hecho de que el 69% de las investigaciones judiciales se haya orientado a actividades desarrolladas en locales nocturnos (cabarets, whiskerías, bares, etc.) o prostíbulos. Es decir, las causas se iniciaron luego de descubrir explotación sexual en lugares de fácil identificación.

La respuesta judicial ha sido, hasta el momento, bien pobre: desde la sanción de la ley, el 62% de las personas investigadas por el delito de trata de personas con fines de explotación sexual en la Argentina está procesado, el 12% tiene falta de mérito y el 2% fue sobreseído. Sólo el 4% de los imputados ha recibido una condena.

El estudio sobre las causas penales permitió concluir que las investigaciones judiciales, en general, no han ido más allá de los captores, encargados regentes o dueños de los prostíbulos. Las tareas investigativas no se han dirigido a las organizaciones o redes ilegales que hay detrás de esos eslabones particulares. Por ejemplo, no se ha profundizado la pesquisa en el patrimonio de los imputados, punto central para acceder a la verdad de estos hechos y desbaratar organizaciones mafiosas. Otra dificultad que persiste es la ausencia de cooperación entre las distintas jurisdicciones que intervienen en las investigaciones.

En estos casos también han sido constantes las irregularidades cometidas por algunos funcionarios de las fuerzas de seguridad en los allanamientos o detenciones de personas. En la Ciudad de Buenos Aires se ha corroborado

72 CELS, *La investigación judicial de la trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina*, Buenos Aires, 2010. Disponible en <[www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)>.

73 El 13,5% es de nacionalidad paraguaya, mientras que las demás nacionalidades tienen una representatividad muy baja en el total de procesados.

que varias dependencias de la Policía Federal brindaron protección y cobertura legal al funcionamiento de prostíbulos prohibidos por la ley,<sup>74</sup> tal como se menciona en el capítulo III. Las propias víctimas en sus declaraciones testimoniales –y hasta algunos imputados– señalaron la presencia continua de personal policial en los lugares habilitados como whiskerías y cabarets.

Si se tiene en cuenta que casi la totalidad de las mujeres víctimas de trata son pobres, sin suficiente contención familiar o afectiva, y muchas de ellas migrantes –todas éstas condiciones de vulnerabilidad aprovechadas por los tratantes–, resulta evidente que, pese a algunos esfuerzos, las medidas de asistencia y protección hasta ahora han sido insuficientes.

Dos temas finales que queremos remarcar son, por un lado, el papel de los medios de comunicación y, por otro, la falta de estadísticas. Muchos medios, al mismo tiempo que han colaborado en la difusión y sensibilización sobre este crimen, han favorecido desde sus páginas de publicidad la expansión del negocio de la prostitución y la trata de personas mediante los avisos clasificados, que sirven para reclutar a menores o personas en situación de vulnerabilidad. El otro aspecto, la falta de estadísticas oficiales desagregadas y actualizadas, impide contar con diagnósticos claros del fenómeno y fortalecer las políticas de prevención y sanción. Para revertir este déficit, el CELS decidió donar a la UFASE la base de datos elaborada durante la investigación, y la UFASE se comprometió a continuar con su actualización.

#### **4. AVANCES, RETROCESOS Y ASIGNATURAS PENDIENTES EN LA AGENDA DE DERECHOS DE LAS MUJERES SEGÚN EL COMITÉ DE LA CEDAW**

El 16 de agosto de 2010, el Comité de la CEDAW –que supervisa el cumplimiento de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer– emitió sus observaciones finales sobre la Argentina.<sup>75</sup> El documento analiza el sexto informe periódico del Estado y los distintos informes presentados por organizaciones de la sociedad civil,<sup>76</sup>

74 Cf. Ley 12 331.

75 Véase <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/485/36/PDF/N1048536.pdf?OpenElement>>.

76 Entre otros, uno elaborado por el CELS, junto a Católicas por el Derecho a Decidir; Centro de la Mujer de San Fernando (CEM); Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES); Comité contra la Tortura-Comisión Provincial por la Memoria; Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM) (sección Argentina); Feministas

y toma en cuenta las respuestas a una serie de preguntas formuladas por las expertas del Comité, brindadas por la delegación oficial que viajó a Nueva York. La evaluación reconoce avances, retrocesos y asignaturas pendientes, y emite recomendaciones para las autoridades argentinas. Se trata de un análisis sobre lo sucedido en los últimos seis años, pues el anterior había tenido lugar en 2004.<sup>77</sup>

Entre los aspectos positivos, las expertas destacaron la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW, ocurrida en 2006.<sup>78</sup> Se trata de un instrumento que posibilita a las mujeres víctimas de violaciones de sus derechos realizar denuncias ante el Comité, y también que este pueda realizar investigaciones de oficio en los casos de violaciones graves o sistemáticas a los derechos de las mujeres. Su ratificación había sido resistida por la Iglesia católica con argumentos falaces vinculados a la supuesta legalización del aborto: el protocolo no establece nuevos derechos, sino que garantiza su exigibilidad en esferas internacionales.

Las expertas también reconocieron los programas y políticas sociales instaurados desde 2004, así como la introducción de una perspectiva de género en el marco de las medidas instrumentadas para paliar la crisis económica y financiera de 2008-2009.<sup>79</sup> También resaltaron las decisiones encaminadas a promover la participación de la mujer en la vida pública y a asegurarle igualdad de oportunidades y de trato en el acceso a los altos cargos. Por supuesto, identificaron disparidad entre las provincias en el grado de participación y representación política,<sup>80</sup> razón por la cual recomendaron una mayor inversión

---

en Acción; Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM); Instituto de Género, Derecho y Desarrollo (INSGENAR), y Mujeres Trabajando. El informe está disponible en <<http://www.cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1289>>.

77 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre Argentina*, A/59/38, 31º período de sesiones, Buenos Aires, 2004. Esta evaluación estuvo marcada por la crisis institucional, económica y social del período 2001-2002. En efecto, el comité evaluó el país en 2002 pero, debido a la gravísima situación que atravesaba, decidió realizar un nuevo análisis en 2004.

78 Ley 26 171, sancionada el 27 de noviembre de 2006. El instrumento de ratificación fue depositado en Naciones Unidas el 20 de marzo de 2007.

79 Véase CELS, "Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política", *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, ob. cit.

80 Una clara excepción al avance de la participación política de la mujer es la provincia de Jujuy, que carece de una ley de cupos que garantice los derechos a una igualitaria participación en los cargos electivos en todo el territorio provincial. A raíz de un amparo promovido por un grupo de mujeres y varones jujeños, el 27 de mayo de 2010 el Tribunal en lo Contenen-

en campañas de educación y sensibilización, orientadas a eliminar los obstáculos sociales imperantes y a desmontar las actitudes y estereotipos sexistas que todavía predominan en algunas regiones.<sup>81</sup>

Como vimos en el apartado anterior, el Comité también consideró trascendente la aprobación de la Ley Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Ley 26 485 de 2009); la creación del Observatorio de la Violencia, de la Oficina de Violencia Doméstica de la CSJN; la aprobación de la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas (Ley 26 364 de 2008) y la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y de los dos Protocolos de Palermo.

Ésos fueron los avances señalados. Por otra parte, entre las principales esferas de preocupación que motivaron recomendaciones concretas, el Comité abordó la situación de la violencia contra la mujer, incluidas las presas y las víctimas de trata, aspectos vinculados al acceso a la educación,<sup>82</sup> la justicia,<sup>83</sup> el

---

cioso Administrativo resolvió “condenar al Poder Ejecutivo y Legislativo de la provincia para que den cumplimiento con el mandato constitucional del art. 37 último párrafo, y disposición transitoria segunda de la Constitución de la Nación, sancionando y promulgando la ley reglamentaria allí prevista, en el plazo de tres meses, bajo apercibimiento de aplicar sanciones conminatorias”. La ley provincial sancionada el 25 de noviembre, que modifica el Código Electoral de Jujuy, fue criticada por el colectivo de mujeres, pues el texto sólo señala que “no se oficializarán listas para ninguna clase de cargos que nominen más de dos candidatos del mismo sexo en forma sucesiva”, sin definir expresamente un cupo mínimo de candidatas mujeres (cf. <<http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=429&plcontempl=12&aplicacion=app187&cnl=3&opc=5>>).

81 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre Argentina*, ob. cit., párrafos 31-32.

82 El Comité señaló que, a pesar de los avances registrados –tales como la sanción de la Ley 26 058 sobre formación técnica profesional, la Ley 26 150 sobre educación sexual, la Ley 26 206 que incorpora la perspectiva de género, y la consecución del segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio, relativo a la enseñanza primaria universal–, deben adoptarse estrategias concretas para hacer frente a la cultura patriarcal dominante. Por ello, recomendó el dictado de cursos obligatorios sobre género en los distintos profesorados del sistema de enseñanza en todo el país, con el objeto de eliminar los estereotipos de género de los programas de estudio oficiales y no oficiales. Además, instó al Estado a difundir ampliamente la información relativa a las oportunidades de educación de las mujeres a fin de seguir ampliando sus opciones profesionales y su acceso a trabajos mejor remunerados (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre Argentina*, ob. cit., párrafos 33-34).

83 *Ibíd.*, párrafos 13-16.

trabajo,<sup>84</sup> la salud —en particular, sexual y reproductiva—<sup>85</sup> y la situación de ciertos grupos en situación desventajosa, como las mujeres en zonas rurales,<sup>86</sup> indígenas, mayores, migrantes y refugiadas,<sup>87</sup> discapacitadas, lesbianas, bisexuales y transgénero.<sup>88</sup> Las expertas advirtieron que no existía un mecanismo eficaz que garantizara la aplicación de la Convención en todo el territorio,<sup>89</sup> así como que debía asegurarse la difusión y capacitación en temas de género de todas las autoridades nacionales, provinciales y locales, en especial de los funcionarios del sistema de justicia (jueces, abogados, fiscales y defensores públicos). También instó a fortalecer el CNM: subsanar sus déficits estructurales, dotarlo de recursos suficientes para aumentar su eficacia, visibilidad y capacidad de influencia sobre las políticas públicas, y reforzar sus funciones de coordinación en el ámbito nacional, provincial y municipal. Recomendó, además, la elaboración de un sistema integral para evaluar las políticas y los programas que incorporan la perspectiva de género, y la creación de un plan de lucha contra los obstáculos, estereotipos y errores sociales a fin de modificar actitudes y dar

84 El Comité reclamó medidas para garantizar una mejor aplicación de la legislación laboral, poner remedio a las desigualdades salariales, alentar a la mujer a buscar empleo en disciplinas no tradicionales, promulgar legislación relativa al acoso sexual en los lugares de trabajo públicos y privados, incluidas sanciones eficaces, y proporcionar protección integral a los empleados domésticos. Asimismo, alentó a tomar medidas para ofrecer servicios de guardería económicos y accesibles que permitan conciliar las responsabilidades laborales y familiares de las mujeres (párrafos 35-36).

85 Además de las recomendaciones que comentamos en el apartado anterior en materia de despenalización del aborto y de acceso al aborto no punible, instó a garantizar a mujeres y adolescentes el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, y a asegurar la educación sexual en todos los niveles (párrafos 37-38).

86 El Comité instó al Estado a asegurar la participación de las mujeres de las zonas rurales en los procesos de adopción de decisiones, así como su pleno acceso a la educación, servicios de salud y mecanismos crediticios (párrafos 41-42).

87 En particular, instó al Estado a facilitar la aplicación plena y efectiva de la Ley 26 165 (Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado). Alentó, además, a seguir incorporando la perspectiva de género, tanto en la capacitación a los funcionarios de fronteras, inmigración y asilo, así como en el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado. Además, instó al Estado a complementar la Ley 26 364 (contra la trata), de modo de garantizar la protección de las víctimas que temen ser objeto de persecución si regresan a su país de origen; y crear un mecanismo que sirva para identificar rápidamente a las víctimas y remitir a las personas que pudieran necesitar protección a los procedimientos de asilo. También observó que el Estado debería colaborar con las estructuras conexas del ámbito provincial y municipal, especialmente en el norte y noreste del país (párrafos 45, 46, 29 y 30).

88 *Ibíd.*, párrafos 43-44.

89 *Ibíd.*, párrafos 11-12.

cumplimiento efectivo a la ley.<sup>90</sup> Por último, sostuvo que debían impulsarse medidas de acción positiva, no sólo en los ámbitos políticos y sindicales, sino también en los civiles, económico, sociales y culturales.<sup>91</sup>

Sin duda, las asignaturas pendientes resaltadas por el Comité son diversas. Sin embargo, la prioridad para el Estado argentino es reducir la mortalidad de las mujeres. Las expertas seleccionaron la problemática de la violencia contra las mujeres y la del acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluido el aborto, como las dos temáticas que requieren medidas más enérgicas y urgentes, y cuyos avances deberán ser informados en un plazo menor (dos años) que el de la próxima evaluación periódica, que tendrá lugar recién en 2014.

## 5. PALABRAS DE CIERRE

Las cifras de mujeres muertas y con severos trastornos de salud; la dificultad para abrir el debate y modificar las leyes y políticas con motivo de las presiones ejercidas por sectores poderosos, como la Iglesia católica;<sup>92</sup> las duras advertencias de los organismos internacionales de derechos humanos que siguen siendo desoídas; y, sobre todo, el fuerte contraste con otros temas postergados que han pasado al primer plano de la agenda pública en los últimos tiempos, hacen de la penalización del aborto una de las principales violaciones a los derechos humanos de las mujeres en la Argentina.

La vigencia de este tipo penal, a pesar de su clara ineficacia para evitar que se sigan practicando interrupciones de embarazos, así como la falta de políticas enérgicas para enfrentar la violencia de género sólo se explican en el desinterés por la vida y la integridad física de las mujeres, sobre todo de las más pobres, y en la voluntad de remarcar la subordinación de este colectivo en la sociedad.

En estos y otros temas vinculados con la agenda de derechos humanos de las mujeres, el año que termina generó mayores debates sociales y políticos, y fuertes

90 *Ibíd.*, párrafos 17-20.

91 *Ibíd.*, párrafos 21-22.

92 “Los fundamentalismos religiosos, tras haber perdido la batalla del matrimonio igualitario, afilan sus armas para una lucha mucho más importante para sus criterios” (M. Vasallo, art. cit.). Por supuesto, el otro sector que se opone a la legalización del aborto es el vinculado al negocio del aborto clandestino. En este sentido, Lesbianas y Feministas por la Descriminalización del Aborto calculan en 300 millones de dólares anuales la recaudación en los circuitos clandestinos, donde un aborto quirúrgico seguro se cobra entre 2000 y 5000 pesos (véase <<http://noticiasaborto.blogspot.com>>).

expectativas para avanzar en los cambios que se necesitan. Las condiciones están creadas. Un fuerte movimiento de organizaciones de la sociedad civil trabaja desde hace tiempo para concretar algunas de estas metas. Esperamos que estas páginas sirvan como un reconocimiento a esas tenaces activistas y como demostración del renovado compromiso del CELS en colaborar para que así sea.