

**2017**

# **DERECHOS HUMANOS AGENDA PARA ARGENTINA**



**AMNISTÍA  
INTERNACIONAL**



**AMNISTÍA**  
**INTERNACIONAL**

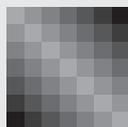


# AGENDA POR TEMAS



## MIGRANTES Y REFUGIADOS

Ante el compromiso de Argentina de recibir 3.000 refugiados sirios, es imprescindible contar con un programa de integración local para las familias.



## PUEBLOS ORIGINARIOS

La lucha indígena no es delito. La estigmatización y persecución al pueblo mapuche tuvo su pico de tensión en la violenta represión a la comunidad Lof Cushamen.



## PROTESTA SOCIAL

La criminalización de la protesta social ha sido usada como herramienta de silenciamiento. Milagro Sala lleva más de un año detenida de manera arbitraria.



## VIOLENCIA DE GÉNERO

Tras marchas del #NiUnaMenos la ONU visitó Argentina y alertó sobre la falta de acciones concretas para prevenir la violencia de género.



## PARIDAD DE GÉNERO

Las mujeres son relegadas en los espacios públicos de poder. La igualdad entre los sexos se logra con acciones, no con promesas. Ninguno de los proyectos sobre paridad debatidos en ambas Cámaras del Congreso fue aprobado.



## SALUD DE MUJERES Y NIÑAS

El aborto legal no es implementado en todo el territorio nacional. Belén, una mujer de 25 años de edad, estuvo detenida más de dos años por sufrir un aborto espontáneo. La despenalización del aborto no se debate en el Congreso.



## TORTURAS Y OTROS TRATOS CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES

Argentina no cuenta con un Registro Nacional sobre tortura. Pese a su sanción en 2013 sigue sin implementarse el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura que contribuye a monitorear la realidad intramuros.



## MEMORIA, VERDAD Y JUSTICIA

La ONU advirtió a la Argentina por la adopción de políticas regresivas en áreas de protección de los derechos humanos en las instituciones destinadas al proceso de memoria, verdad y justicia.



## POLÍTICA EXTERIOR Y DDHH

Argentina fue sometida durante 2016 a 4 exámenes frente a la ONU en materia de DDHH. No ha aprobado ninguno.

# 2017 DERECHOS HUMANOS AGENDA PARA ARGENTINA

## CONTENIDOS

### INTRODUCCIÓN 06

### 1. MIGRANTES Y REFUGIADOS 09

- 1.1. Migrantes 09
- 1.2. Refugiados 12
- Recomendaciones 14

### 2. PUEBLOS ORIGINARIOS Y TERRITORIOS 15

- 2.1. Tierra y Territorio 15
- 2.2. Ley de Emergencia territorial: Ley 26.160 16
- 2.3. Modelo extractivo y luchas territoriales 17
- 2.4. Represión y criminalización 19
- 2.5. Derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado 22
- 2.6 Personería Jurídica 24
- Recomendaciones 25

### 3. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE REUNIÓN, EN PARTICULAR EN EL CONTEXTO DE LA PROTESTA SOCIAL 26

- 3.1. La criminalización de la protesta: una herramienta de intimidación y silenciamiento 28
  - 3.1.a. El caso de Milagro Sala 29
- 3.2. El principio de la legalidad en la formulación y aplicación de tipos penales 30
- 3.3. Uso abusivo de la fuerza y empleo de armas 31
- Recomendaciones 33

### 4. VIOLENCIA DE GÉNERO 34

- Recomendaciones 36



Amnistía Internacional es un movimiento mundial de personas que hacen campaña para que los derechos humanos internacionalmente reconocidos sean respetados y protegidos. Movidos por la indignación que nos provocan los abusos contra los derechos humanos, pero también por la esperanza en un mundo mejor, trabajamos para mejorar los derechos humanos a través de nuestras actividades de campaña y la solidaridad internacional.

La membresía y las y los simpatizantes de nuestra organización ejercen influencia sobre gobiernos, grupos políticos, empresas y organismos intergubernamentales. Las y los activistas tratan temas de derechos humanos utilizando no sólo los medios de comunicación y otros canales de difusión de información, sino también movilizándolo la presión de la opinión pública mediante protestas callejeras, vigiliadas y captación de apoyos directa.

Junto al rigor en la investigación y a la independencia de todo gobierno, ideología política, interés económico o credo religioso, una de nuestras señas de identidad es el activismo. En el ámbito nacional, las Secciones se ocupan de desarrollar el trabajo en cada país, mantener relaciones con las autoridades, apoyar y coordinar el trabajo de sus activistas, y atender a sus socios y socias.

Nuestro Secretariado Internacional, con una oficina central en Londres y oficinas regionales en distintas ciudades de África, América Latina, Asia, Europa y Oriente Medio, coordina gran parte del trabajo de investigación de violaciones de los derechos humanos en el mundo, y hace seguimiento a las leyes y tratados internacionales que afectan a estos derechos. También diseña las campañas y las acciones prioritarias globales. Su máximo responsable es el Secretario General. El puesto lo ocupa actualmente Salil Shetty.

Amnistía Internacional es un movimiento democrático y autónomo. Eso significa que son sus miembros quienes, a través de las asambleas generales anuales y sus órganos de gobierno, deciden qué asuntos hay que abordar y de qué forma hacerlo sin ningún tipo de limitaciones.

## **5. PARIDAD DE GÉNERO. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN** 37

Recomendaciones 39

## **6. SALUD DE MUJERES Y NIÑAS** 40

- 6.1. Implementación del aborto legal 40
- 6.2. Obstrucciones en el acceso a los abortos legales 42
- 6.3. Mortalidad materna, salud y aborto 43
- 6.4. Información sobre la práctica de abortos legales 45
- 6.5. Situación de niñas adolescentes. Educación sexual integral 46
- 6.6. Falta de acceso a abortos medicamentosos 49
- 6.7. Criminalización de los derechos sexuales y reproductivos 50
- Recomendaciones 54

## **7. TORTURA Y OTROS TRATOS CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES** 56

Recomendaciones 58

## **8. MEMORIA, VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN** 59

- 8.1. Última dictadura militar 59
- 8.2. AMIA 60
- Recomendaciones 61

## **9. POLÍTICA EXTERIOR EN DERECHOS HUMANOS** 62

Recomendaciones 64



### LOS RETOS DE ARGENTINA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

El 2016 resultó ser un año difícil para la protección de los derechos humanos alrededor del mundo. Estallaron conflictos signados por el completo desprecio e indiferencia hacia la seguridad de las personas en muchos países, entre los que se incluyen Siria, Iraq, Yemen y Sudán del Sur. En un momento en el que hubiésemos necesitado que los líderes mundiales den lo mejor de sí, la diplomacia internacional y las políticas de las Naciones Unidas no lograron llegar a acuerdos en pos de mejorar las diferentes situaciones vinculadas a los derechos humanos, sobre todo en lo concerniente a los refugiados. Las fronteras cerradas siguieron siendo la respuesta dominante a la crisis global de refugiados más grave que el mundo enfrentó en setenta años. Las y los defensoras y defensores de los derechos humanos en todos los continentes enfrentaron restricciones, amenazas y violencia, simplemente por defender los derechos y llamar la atención sobre la necesidad de respetar el Estado de Derecho en distintos países del mundo. En América Latina, se vio un retroceso significativo en casi todo el continente en materia de derechos humanos, con Venezuela a la cabeza. Los derechos humanos fueron atacados en elecciones y referéndums de alto perfil —por ejemplo en países como Estados Unidos de Norteamérica, el Reino Unido y Hungría— donde los políticos exaltaron el miedo, el racismo, la xenofobia, la misoginia, la homofobia y la transfobia.

El contexto actual impone, más que nunca, que los gobiernos democráticos ponderen una agenda de derechos humanos tanto en sus países como en el exterior.

En junio de 2015, Amnistía Internacional lanzó una propuesta invitando a los entonces precandidatos/as a presidente de la Nación en Argentina a comprometerse con una agenda de derechos humanos de cara al período 2016-2019. Desde la organización elaboramos y concentramos en 9 puntos los que considerábamos eran los temas más sensibles e indispensables en materia de derechos humanos y los que entendíamos un futuro programa de gobierno debía incluir.

Argentina ha tenido un liderazgo histórico sobre la agenda y el fortalecimiento de mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos. El Estado debe mostrar el mismo compromiso para asegurar avances reales a nivel nacional. Si bien el país tiene una estructura federal, en la aplicación de normas y decisiones relativas al derecho internacional de los derechos humanos, es el Estado nacional el responsable por su cumplimiento en la totalidad del territorio, no pudiendo alegar disposiciones del derecho interno para incumplir sus compromisos<sup>1</sup>.

Amnistía Internacional ha señalado con frecuencia, en los últimos años, una preocupación creciente sobre la protección y promoción de los derechos humanos en

*1. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Arts. 27 y 29.*

## LOS RETOS DE ARGENTINA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

---

Argentina. Algunas de ellas han incluido la proliferación de la violencia de género que se manifiesta a través de un elevado número de femicidios, la criminalización de los derechos sexuales y reproductivos, la obstaculización al acceso al aborto legal; la situación de exclusión de los pueblos originarios y la falta de reconocimiento legal de sus territorios; las propuestas regresivas en materia de regulación de la protesta social y la creciente criminalización de defensores y defensoras de derechos humanos; la falta de investigación de hechos de tortura y malos tratos y de implementación de medidas efectivas, como el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura; recientes iniciativas regresivas respecto a la población migrante y la falta de una política de integración local dirigida a migrantes y refugiados; y la falta de esclarecimiento del atentado a la sede de la AMIA en 1994, entre otros.

Desde nuestra organización vimos con beneplácito las declaraciones del presidente Mauricio Macri en diferentes oportunidades en las que hizo referencia al compromiso de su gobierno por respetar el estado de derecho y los derechos humanos. Lo hizo al ser elegido presidente refiriéndose a la situación de Venezuela y lo volvió a expresar con las visitas de los presidentes Hollande, Obama y luego con la visita del mandatario canadiense Trudeau durante 2016.

Este documento destaca la oportunidad que tiene este gobierno de revertir el declive y también de avanzar en las reformas que se necesitan desde hace tiempo para garantizar los derechos humanos en todo el territorio nacional.

## LOS RETOS DE ARGENTINA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

La experiencia de Amnistía Internacional en el mundo señala que cuando un gobierno realmente quiere cambiar la cultura prevaleciente de abusos de derechos humanos e impunidad, debe demostrar que está preparado para hacer de ésta una verdadera prioridad política, no una mera postura retórica sobre compromisos internacionales de derechos humanos. Un gobierno preocupado por los derechos humanos debe dejar en claro que los funcionarios públicos no pueden ignorarlos o reducirlos a un tema secundario. Además, debe demostrar, en la práctica, que los derechos humanos son un eje transversal del diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas.

Este documento presenta algunas de las preocupaciones que nuestra institución tiene a la vez que comparte una serie de recomendaciones con el objetivo de contribuir a lograr un trabajo y una agenda contundente en materia de derechos humanos de cara al futuro en nuestro país.

### **Las áreas en las que el nuevo Gobierno Nacional tiene desafíos y oportunidades**

**Migrantes y Refugiados**

**Pueblos originarios y territorios**

**Libertad de Expresión, Derecho a Reunión / Protesta Social**

**Violencia de Género**

**Paridad de género, igualdad y no discriminación**

**Salud de mujeres y niñas**

**Torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes**

**Memoria, Verdad, Justicia y Reparación**

**Política exterior en Derechos Humanos**



# 1. MIGRANTES Y REFUGIADOS

## 1.1. Migrantes

Las personas migran por variados y complejos motivos donde los límites entre lo voluntario y lo forzoso son difusos y cambiantes en el tiempo. Independientemente de cómo las diversas normativas encuadren los motivos de la migración, y aunque sea con diferente intensidad, el derecho a la protección alcanza a todas las personas migrantes y obliga a todos los Estados.

La promulgación de la ley de Migraciones N° 25.871 en 2004 modificó significativamente la situación jurídica de las personas extranjeras residentes en Argentina. Concebida desde una perspectiva de derechos humanos, la ley afirma el derecho a migrar y asegura el acceso a un conjunto de derechos fundamentales (salud, educación, justicia, asistencia social) a todos los residentes, con independencia de su situación migratoria (arts. 6, 7 y 8).

La ley 25.871 también obliga al Estado a informar a las personas migrantes en cuanto a sus derechos, y a promover su integración en la sociedad. Esta obligación es central, ya que a través de ella se involucra transversalmente a los numerosos organismos públicos de todas las jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) que necesariamente deben intervenir en la facilitación del acceso a derechos puntuales —tales como salud, educación, asistencia social, etc.— por parte de las personas migrantes.

A pesar de las auspiciosas modificaciones en el encuadre normativo y del trabajo institucional, la experiencia en terreno de diversas instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil ha mostrado situaciones persistentes de menoscabo de los derechos de las personas migrantes. En la actualidad, en la mayoría de los casos, las restricciones en el acceso a derechos ya no son tanto efecto de una normativa excluyente como resultado de la inercia de ciertas prácticas institucionales y administrativas que no se ajustan ni a la letra ni al espíritu de la nueva normativa.

Las organizaciones de migrantes han destacado, entre los desafíos en el acceso efectivo a derechos, las dificultades para acceder a los sistemas públicos de seguridad social, en particular a pensiones no contributivas y asistenciales, ya que en distintos niveles jurisdiccionales existen ciertas prestaciones (como la exigencia de determinados tipos o tiempos de residencia para el acceso de las personas extranjeras); las barreras en el acceso a la salud producto del desconocimiento o falta de acatamiento en algunos casos, de los empleados y administradores de los hospitales sobre las disposiciones de la ley migratoria, exigiendo documentación o comprobantes improcedentes, ya sea para otorgar turnos de atención, para estudios o para entrega de medicamentos. Asimismo, las organizaciones de migrantes señalan deudas históricas en relación al acceso a la justicia: la falta de garantía de revisión judicial efectiva de las medidas tomadas por la administración; la negación del derecho a la defensa pública y gratuita y la posibilidad de contar con un intérprete en su idioma.

## MIGRANTES Y REFUGIADOS

---

Desde 2013 funcionaba en el país el programa de regularización migratoria de abordaje territorial, que consistía en acercar operativos móviles a lugares alejados donde se concentraba un número importante de migrantes para facilitar los trámites migratorios. A través de este programa, los migrantes eran asesorados, podían sacar turnos para la realización de trámites, etc. Esta iniciativa respondía al principio central de la Ley de Migraciones que es la regularización migratoria. En 2016 el programa de abordaje territorial fue discontinuado, en detrimento de los derechos de los migrantes.

En este último año, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) intensificó los operativos de control de permanencia, los cuáles básicamente verifican la situación migratoria y en caso de irregularidad intiman al migrante a regularizarse. Estos operativos tienen una lógica muy distinta al abordaje territorial.

En 2016 aumentó el número de las disposiciones de expulsión, de acuerdo con información suministrada por la DNM a la Universidad Nacional de Lanús. En 2014 fueron dictadas 1760 expulsiones, en 2015 fueron 1908 y hasta septiembre de 2016 habían sido dictadas 3258.

En agosto de 2016, la DNM y el Ministerio de Seguridad de la República Argentina anunciaron el establecimiento de un centro de detención para el alojamiento de migrantes, que incumple las leyes migratorias vigentes. Amnistía Internacional, así como diversas organizaciones, universidades y personalidades, manifestaron su preocupación frente a esta iniciativa. La organización desalienta la utilización rutinaria de la detención de personas extranjeras como herramienta para el ejercicio del control migratorio. Toda persona, incluidos los migrantes y solicitantes de asilo, tiene derecho a la libertad y la libre circulación, y a protección frente a la detención y reclusión arbitrarias. Por lo tanto, Amnistía Internacional advierte el impacto negativo de la detención relacionada con la migración sobre los derechos humanos de las personas detenidas y se opone a la utilización de la detención como una forma de castigo o con fines disuasorios, en lugar de abordar las causas que originan la migración irregular. A la fecha de cierre de este documento todavía no se había inaugurado el centro de detención.

El 30 de enero del 2017, el gobierno publicó el decreto de necesidad y urgencia 70/2017 a través del cual modificó la ley 25.871. Se trata de una política regresiva que introduce impedimentos para el ingreso y permanencia de migrantes en el país; acelera los trámites de expulsión reduciendo las garantías procesales de las personas, vulnera el derecho de defensa; elimina la unidad familiar como condición para evitar la expulsión; y restringe el acceso a la nacionalidad argentina.

A diferencia de la legitimidad conquistada por la Ley de Migraciones, que atravesó un amplio debate y tuvo un gran consenso a nivel local y mundial, el uso de una herramienta de carácter excepcional –como un decreto de necesidad y urgencia– se instala en la vereda opuesta. Este cambio restringe derechos humanos contenidos en la Constitución pasando por alto la discusión parlamentaria. El endurecimiento de leyes por la vía del decreto no es el camino apropiado para generar un cambio que debería ser debatido en el Congreso de la Nación.

La modificación propuesta por el gobierno se inscribe en el marco de un discurso y una política “securitista” que reduce el fenómeno de la migración a un debate sobre seguridad nacional, que asocia el migrante al delincuente. Vincular la delincuencia con la migración puede además incitar y alimentar episodios de xenofobia, discriminación y violencia hacia las personas migrantes.

El gobierno ha hecho un uso sesgado de la información para “argumentar” los motivos detrás de la reforma. La participación de personas migrantes en el total de los delitos no es significativa: menos del 6% de la población carcelaria es extranjera. Según datos oficiales, del total de las personas detenidas por drogas en todo el país, el 83% son argentinas y solo el 17% son extranjeras, lo que corresponde a un total de 1426 personas, un 0.06% del total de la población migrante en el país<sup>2</sup>.

También llama la atención que estas políticas se desarrollen mientras que desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y en el marco de la Declaración Política de Punta Cana de la V Cumbre de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) del 25 de enero de 2017 se comparte un compromiso regional diferente. En esa instancia, el Estado argentino adhirió a “la decisión de algunos gobiernos de eliminar políticas migratorias discriminatorias y selectivas que afectan los flujos migratorios en la región, así como se insta a la eliminación de mecanismos de esta naturaleza en concordancia con la declaración Especial sobre Migración y Desarrollo” (párr. 50)<sup>3</sup>. En ese documento se afirma la “visión integral de la migración internacional basada en un enfoque de derechos humanos que rechaza la criminalización de la migración irregular, así como todas las formas de racismo, xenofobia y discriminación contra los migrantes y que reconoce las contribuciones de los migrantes en los países de origen y destino y (...) para promover una migración ordenada, regular y segura” (párr. 48)<sup>4</sup>.

2. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *Sistema Nacional De Estadísticas Sobre Ejecución De La Pena (SNEEP)*, 2015. <http://www.jus.gob.ar/media/3202712/Infracci%C3%B3n%20a%20la%20ley%20de%20drogas.pdf>

3. *Declaración Política De Punta Cana, V Cumbre de la CELAC. Punta Cana, República Dominicana 25 de enero de 2017*. Disponible en <https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/Declaraci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20Punta%20Cana%20V%20Cumbre%20CELAC%2025.01.2017.pdf>

4. *Ibidem, Declaración Política De Punta Cana, V Cumbre de la CELAC. Punta Cana, República Dominicana 25 de enero de 2017, párr. 48*.

## MIGRANTES Y REFUGIADOS

Es imperioso recordar que los Estados parte del Mercosur se han comprometido a promover el respeto, diálogo e integración entre las naciones. En ese espacio incluso se ha empezado a trabajar en un plan para la confección del Estatuto de la Ciudadanía<sup>5</sup>, en donde se establecen como objetivos fundamentales: la implementación de una política de libre circulación de personas en la región; la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del Mercosur; y la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación. Las reformas y pronunciamientos públicos no se condicen con el espíritu de respeto e integración de las relaciones al interior del Mercosur.

En la misma línea, recientemente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), a través de sus Observaciones Finales, mostró preocupación por: “a) la discriminación de los migrantes, en particular de las comunidades senegalesas y dominicanas, en particular las mujeres y las personas en situación irregular; b) el aumento de las órdenes de expulsión; c) el recorte de las políticas de regularización y los requisitos adicionales para la regularización de los migrantes provenientes de países de fuera del Mercosur; y d) por la vigencia de normas de distinción en el acceso a derechos básicos”<sup>6</sup>. Asimismo, los planes de creación de un centro de detención para migrantes también fueron un motivo de preocupación del CERD “porque podría dar lugar a que la detención no sea usada como última opción”<sup>7</sup>. Por último, el Comité lamentó “la falta de datos estadísticos sobre la retención de personas extranjeras y la falta de un diálogo fluido y regular con las asociaciones de migrantes (arts. 1, 2 y 5)”<sup>8</sup>.

En consecuencia, el Comité le recomendó al Estado argentino promover “la plena participación e integración de los migrantes en el Estado parte y el respeto de sus derechos; así como velar por la no introducción de prácticas y normas que representen un retroceso frente al marco normativo vigente”<sup>9</sup>. En relación con la creación de un centro de detención para migrantes, el CERD recomendó a Argentina “Considerar medidas alternativas a la privación de libertad de migrantes en situación irregular, y recurrir a la detención solo como última opción, y garantizar que ésta sea razonable, necesaria, proporcionada y por el mínimo período de tiempo”<sup>10</sup>.

### 1.2. Refugiados

En el mundo hay actualmente unas 20 millones de personas refugiadas. La inmensa mayoría (el 86 por ciento, según las cifras del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados —ACNUR—) se encuentran en países de ingresos bajos y medios, mientras

5. Decisión CMC N° 64/10 “Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR – Plan de Acción”, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/181584/norma.htm>

6. ONU, CERD, Observaciones Finales sobre Argentina, CERD/C/ARG/CO/21-23, 2016, párr. 33.

7. *Ibidem*.

8. *Ibidem*.

9. ONU, CERD, Observaciones Finales sobre Argentina, CERD/C/ARG/CO/21-23, 2016, párr. 34.

10. *Ibidem*.

que muchos de los países más ricos del mundo son los que acogen a menos personas y los que menos hacen. Esta situación es intrínsecamente injusta y menoscaba los derechos humanos de las personas refugiadas.

El ACNUR considera que más de un millón de personas refugiadas son vulnerables y necesitan con urgencia ser reasentadas en otros países. Entre las personas refugiadas vulnerables figuran las supervivientes de violencia y tortura, las mujeres y niñas en situación de riesgo y las personas que tienen necesidades médicas graves. Sólo unos 30 países ofrecen plazas de reasentamiento para personas refugiadas vulnerables, y el número de plazas que ofrecen está cada año muy por debajo de las necesidades identificadas por el ACNUR.

Argentina es Estado Parte en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y de su Protocolo de 1967. El marco jurídico nacional referente a los solicitantes de asilo y refugiados se compone principalmente de la Ley de Refugiados N° 26.165 (2006) — aún sin reglamentar—, que establece una Comisión Nacional de Refugiados (CONARE) encargada de resolver las solicitudes de asilo y encontrar soluciones duraderas para los refugiados. Actualmente viven en Argentina aproximadamente 4000 refugiados y 1000 solicitantes de asilo procedentes de más de 65 países.

Luego de la “Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de Refugiados de Latinoamérica” de 2004, Argentina estableció un programa de Reasentamiento Solidario. Entre 2005 y 2014, aproximadamente 1151 refugiados, mayormente colombianos, fueron reasentados de Ecuador y Costa Rica en los cinco países del Cono Sur. Argentina reasentó a 249 refugiados. En los últimos años este programa fue suspendido.

En diciembre de 2015 el ACNUR dio a conocer una Evaluación de Programas de Reasentamiento en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, y Uruguay. Este documento identifica importantes problemas en la implementación de los 249 refugiados reasentados en Argentina, especialmente relacionados con el acceso a derechos fundamentales tales como la vivienda, el empleo, los costos de vida, etc. Argentina debe asumir responsabilidad en la Crisis Global pero de una manera responsable, especialmente fortaleciendo los aspectos resaltados por ACNUR en su evaluación.

En 2014 Argentina estableció el Programa Especial para la Emisión de Visas Humanitarias para Extranjeros afectados por el conflicto en la República Árabe Siria (en adelante el "Programa de Siria"). El Programa de Siria es una iniciativa de financiación privada dirigida a facilitar las vías legales para la admisión en Argentina, de personas de nacionalidad siria y sus familiares, así como de personas de nacionalidad palestina, siempre que sean residentes habituales o hayan residido en Siria y hayan recibido asistencia de UNRWA (Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo).

## MIGRANTES Y REFUGIADOS

Desde la entrada en vigor del Programa de Siria en octubre de 2014, se han emitido más de 250 visados humanitarios para facilitar la llegada de las personas afectadas por el conflicto en la República Árabe Siria.

Recientemente, el Gobierno argentino anunció su disposición a recibir a 3.000 sirios, dando prioridad a las familias con niños. Argentina no tiene un programa de reasentamiento ni de integración local.

Argentina debe traducir este anuncio público en acciones concretas para recibir refugiados y garantizar su integración local.

### Recomendaciones

1. Garantizar el efectivo cumplimiento y puesta en práctica de la ley 25.871 y su reglamentación en lo que respecta al acceso a derechos de las personas migrantes en el territorio nacional.
2. Asegurar el acceso a los derechos fundamentales de todas las personas extranjeras residentes en Argentina, con independencia de la regularidad o no de su situación migratoria .
3. Garantizar el ingreso al país de todas las personas migrantes en igualdad de condiciones sin discriminación por su origen o nacionalidad.
4. Promover políticas de integración social y para combatir a la xenofobia  
Reponer el programa de abordaje territorial.
5. Garantizar el debido proceso y el efectivo acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas.
6. Desarrollar un programa de integración local de refugiados.



## 2. PUEBLOS ORIGINARIOS Y TERRITORIO

### 2.1. Tierra y territorio

Argentina, tanto en su Constitución Nacional y otras normas internas, como a través de la ratificación de varios instrumentos internacionales fundamentales —como el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)— y la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas<sup>11</sup>, ha reconocido los derechos humanos de los pueblos indígenas: el derecho al territorio y recursos naturales, el derecho a la autodeterminación, el derecho a decidir sus propias prioridades de desarrollo, y a que se respeten sus propias costumbres.

A pesar de ello, en la práctica, los pueblos originarios todavía enfrentan obstáculos en sus reclamos por sus derechos principalmente, en torno al control de sus territorios y recursos naturales. Tal como ha referido el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, tras su visita a Argentina, si bien existe un número significativo de leyes y programas nacionales y provinciales en materia indígena, “persiste una brecha significativa entre el marco normativo establecido en materia indígena y su implementación real”<sup>12</sup>.

La mayoría de las comunidades indígenas del país no cuentan con un “reconocimiento legal de sus tierras acorde a sus formas de uso y ocupación tradicional” y esto deriva de la “desposesión histórica de grandes extensiones de sus tierras por estancieros y por la presencia de empresas agropecuarias, petroleras y mineras”<sup>13</sup>; o de la superposición de parques nacionales y áreas protegidas sobre áreas habitadas o utilizadas por pueblos indígenas<sup>14</sup>.

Amnistía Internacional ha relevado más de 250 casos presentes en Argentina en los que comunidades indígenas exigen el cumplimiento de sus derechos frente a gobiernos (municipales, provinciales, nacional), empresas (agropecuarias, mineras, petroleras, de turismo, entre otras), y ante jueces y fiscales del Poder Judicial que desoyen las normativas vigentes<sup>15</sup>. Sin embargo este es un número representativo del avasallamiento

11. Aunque la Declaración no crea ningún nuevo derecho en el derecho internacional, es el más completo de los instrumentos que tratan de los pueblos indígenas. Pese a no ser un tratado ratificado por los Estados, fue adoptada por una aplastante mayoría de 143 estados, de todas las regiones del mundo, y como instrumento universal de derechos humanos, obliga moral y políticamente a todos los estados miembros de la ONU a la plena aplicación de su contenido. Por lo demás, la Declaración clarifica y confirma derechos que ya son formalmente legalmente vinculantes y aplicables a los pueblos indígenas.

12. ONU, Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, 2012, pág. 18, ap. 80

13. ONU, Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, 2012, pág. 7.

14. ONU, Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, 2012, pág. 12.

15. Territorio Indígena ([www.territorioindigena.com.ar](http://www.territorioindigena.com.ar)) es una plataforma web que busca visibilizar y exponer la situación de pueblos originarios en Argentina y su lucha por el derecho al territorio y otros derechos fundamentales. El mapa es una herramienta colaborativa de diversas organizaciones, abogados, académicos y referentes que trabajan con pueblos originarios, para hacer de este un proyecto un esfuerzo en conjunto: AADI, GAJAT, ENDEPA, Defensoría del Pueblo de la Nación, ANDHES y SERPAJ.

## PUEBLOS ORIGINARIOS Y TERRITORIO

Preocupa a Amnistía Internacional que en los 10 años transcurridos desde la declaración de emergencia original poco se haya avanzado en el relevamiento y continúen sucediéndose desalojos violentos. Preocupa, a su vez, que en algunos de los relevamientos avanzados no se haya cumplido con la obligación estatal de contar con la participación de los pueblos originarios.

a los derechos humanos de las comunidades indígenas en el país: asesinatos impunes; industrias extractivas (megaminería, petróleo, litio, negocios agroforestales etc.) que vulneran derechos; la falta de reconocimiento del territorio; desalojos violentos; criminalización; falta de acceso a derechos básicos como la salud, alimentación, vivienda, agua; muertes evitables.

### 2.2. Ley de Emergencia territorial: Ley 26.160

Si bien la sanción de la ley 26.160, que ordena la suspensión de desalojos de comunidades indígenas y encarga al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) la realización de un relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas, ha constituido un avance, sus sucesivas prórrogas, dilaciones y arbitrariedades han derivado en un alto nivel de incumplimiento de la norma.

Preocupa a Amnistía Internacional que en los 10 años transcurridos desde la declaración de emergencia original poco se haya avanzado en el relevamiento<sup>16</sup> y continúen sucediéndose desalojos violentos. Preocupa, a su vez, que en algunos de los relevamientos avanzados no se haya cumplido con la obligación estatal de contar con la participación de los pueblos originarios.

Por lo demás, pese a constituir un paso previo positivo para que las comunidades indígenas puedan identificar su territorio, de la mano del relevamiento, es preciso que Argentina avance en el reconocimiento legal de la propiedad comunitaria, a través de la entrega de títulos de propiedad colectiva de las tierras que tradicionalmente ocupan, respetuosos de las lógicas y costumbres indígenas. Es imprescindible que esta norma se deshaga de conceptos o categorías jurídicas que no se corresponden con la cosmovisión indígena sobre las tierras y territorios sino que imponen una concepción occidental y propia del derecho privado sobre la propiedad; y que sea una ley debatida y consultada con los propios pueblos indígenas.

16. Informes oficiales como el de Auditoría General de la Nación y del propio INAI dan cuenta de la sub ejecución del programa por parte de organismo encargado de implementar la ley Auditoría General de la Nación, Informe de Auditoría, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. Programa 16 - Atención Y Desarrollo de Pueblos Indígenas. El informe revela que hasta mediados del año 2011 sólo se había concluido con el relevamiento de las tierras del 4,22 % de las comunidades del país. Aún si tomamos en cuenta las cifras brindadas por INAI. El informe se encuentra disponible en [http://www.agn.gov.ar/files/informes/2012\\_083info.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/2012_083info.pdf). Información remitida por el INAI en 2012 indica que el avance del programa de relevamiento territorial indígena, incluyendo las tareas sin finalizar, equivale al 23,95% (aproximadamente 380 comunidades relevadas). Ver a este respecto: Nota 327/12 al Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas (ODHPI); Nota sin número, dirigida a la presidenta de la Asociación de Abogados/as de Derecho Indígena (AADI); Nota del trámite 92786/12 dirigida al Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Cabe subrayar que los datos aportados por el INAI han sido controvertidos por varias organizaciones que trabajan en la materia. Por ejemplo, véase el Informe realizado por ENDEPA: Nueva advertencia sobre la inejecución de la ley 26.160. La brecha entre las declaraciones y la realidad en materia de derechos territoriales indígenas. Año 2013. Disponible en: <http://www.slideshare.net/AndreaLandella/segunda-advertencia-de-endepe-sobre-la-ley-26160>

Recientemente, el Comité CERD, a través de sus Observaciones Finales, manifestó con preocupación que “a pesar del marco legal que reconoce el derecho de propiedad de las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas, el Estado parte no garantiza todavía el pleno disfrute y ejercicio efectivo de este derecho. La ley 26.160 dispone el relevamiento o demarcación de las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas con el objetivo de una regularización de las mismas, sin embargo: a) su ejecución ha sufrido complicaciones y demoras; b) solo se ha logrado concluir el proceso en 6 provincias, e incluso en los lugares donde el proceso ha concluido, los resultados del mismo no se han traducido en un reconocimiento de la posesión y propiedad comunitaria”<sup>17</sup>.

Por ello, de cara al nuevo vencimiento de la prórroga a la Ley 26.160 en noviembre de 2017, es preciso que la norma se vea reforzada en pos de tender a una demarcación y mensura del territorio que actualmente ocupan las Comunidades Indígenas en forma tradicional, actual y pública, para luego sentar las bases para su posterior titulación.

En tal sentido, es preciso además recuperar los criterios establecido por la Regulación 587/2007<sup>18</sup>, que creaba un Fondo Especial destinado a afrontar los gastos que demanden: a) El relevamiento técnico-jurídico-catastral de las tierras que en forma tradicional, actual y pública ocupan las comunidades indígenas. b) Las labores profesionales en causas judiciales y extrajudiciales. c) Los programas de regularización dominial. Que además articulaba el Programa Nacional Relevamiento Territorial De Comunidades Indígenas con el Programa de Fortalecimiento Comunitario —Res. INAI 235/04— “que tiene como objetivo acompañar a las Comunidades Indígenas en todas las acciones tendientes a consolidar la posesión de la tierra que ocupan, con el objetivo de alcanzar la Propiedad Comunitaria de las mismas. Con ese fin el INAI subsidia a las Comunidades para afrontar las erogaciones económicas que acarrear las labores profesionales ejercidas en: acciones y/o defensas judiciales, asesoramiento jurídico/contable, talleres de capacitación legal, ejecución de mensuras, intervención de escribanos, antropólogos y otros profesionales”.

### 2.3. Modelo extractivo y luchas territoriales

En los últimos 20 años ha habido un avance notorio en el modelo extractivo, en diversas actividades como agronegocios, megaminería, petróleo y forestales.

La ingeniería legal se gestó en la década del 90 y avanzó de manera notoria luego de la década del 2000. A modo de ejemplo, en 1996 (cuando se aprobó la primera soja transgénica) había en Argentina seis millones de hectáreas con ese cultivo. En 2003 había 12 millones de hectáreas y en la actualidad llega a 22 millones.

17. ONU, CERD, *Observaciones Finales sobre Argentina*, CERD/C/ARG/CO/21-23, 2016, párr. 20

18. Ministerio de Desarrollo Social, *Regulación 587/2007*. <http://digesto.desarrollsocial.gob.ar/normaTexto.php?Id=101&organismo=Instituto%20Nacional%20de%20Asuntos%20Ind%EDgenas>

## PUEBLOS ORIGINARIOS Y TERRITORIO

A inicios de 2000 había 40 proyectos mineros en estudios. A 2015, habían aumentado a 800 proyectos<sup>19</sup>.

El actual gobierno ha redoblado la política extractiva a través del quite a las retenciones a la minería y al agro, incentivo a petroleras y empresas de litio, lo que augura un periodo de mayor conflictividad.

Un caso emblemático en este sentido es la explotación de la formación petrolera **Vaca Muerta**, asentada en parte sobre territorio de la comunidad indígena Lof Campo Maripe, y la falta de consulta previa y consentimiento libre, previo e informado que desencadenaron en un conflicto por la reivindicación de los derechos de las más de 27 comunidades indígenas que habitan en la zona.

La comunidad Campo Maripe vive en Añelo, provincia de Neuquén desde 1927. En 2011, YPF-Repsol anunció el descubrimiento de la formación petrolera Vaca Muerta y su interés de explotar la formación petrolera con la cuestionada técnica de fracking –fractura hidráulica, romper la roca con agua a presión y químicos– que tiene serios cuestionamientos por su impacto ambiental. Vaca Muerta tiene una superficie de 30 mil kilómetros cuadrados (tres millones de hectáreas). Además de Chevron, ya están presentes y con negociaciones avanzadas las petroleras Total, Exxon, Shell, Wintershall y Petronas. En septiembre de 2014, YPF anunció que producía en el lugar 20.000 barriles diarios de shaleoil (petróleo con arcillas). A partir de entonces, la comunidad Campo Maripe comenzó a padecer un proceso de hostigamiento por sus tierras.

El 19 de julio de 2016, la comunidad Campo Maripe cerró el paso a maquinarias de YPF-Chevron, que pretendían realizar nuevas perforaciones. La comunidad exigió que se reconozca el relevamiento territorial de 2015 (según se había comprometido el gobierno provincial) y se realice la consulta previa.

En septiembre de 2016, la empresa Tecpetrol (contratada por YPF) intentó ingresar por la noche para una tarea de “exploración sísmica”; (con enormes camiones vibradores y explosivos realizan una suerte de radiografía para precisar el potencial de hidrocarburos). El Lof Campo Maripe resistió la entrada de las máquinas y logró que, ese mismo día, se retiren del territorio comunitario.

Asimismo, existe un contexto de grave criminalización que pesa sobre los integrantes del Lof Campo Maripe, incrementado en los últimos meses por el bloqueo que mantiene la comunidad (hace casi medio año) a las maquinarias de las petroleras.

Finalmente, el presidente Mauricio Macri anunció el pasado 10 de enero un nuevo plan de explotación para atraer inversiones en la formación petrolera Vaca Muerta y señaló que el

*19. Datos oficiales del Ministerio de Agroindustria y de la Secretaría Minería (hasta 2015). Ver también, Darío Aranda, “Tierra Arrasado Tierra Arrasada. Petróleo, soja, pasteras y megaminería”. Sudamericana, 2015.*

mismo fue acordado con el Gobierno de la Provincia de Neuquén, los gremios petroleros y las empresas del sector. Una vez más las comunidades indígenas que reclaman por sus derechos al territorio en la zona son excluidas. Este anuncio profundiza la falta de cumplimiento por parte del Estado Nacional y Provincial del derecho a la consulta previa y consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas que allí habitan.

### 2.4. Represión y criminalización

Los índices actuales de desalojos no son sino el reflejo de la grave inseguridad jurídica que existe en materia de territorio indígena en el país.

Amnistía Internacional ha documentado casos de desalojos forzados que han dado lugar a protestas pacíficas para reclamar por sus derechos, a través de, por ejemplo, la toma de carreteras públicas. La respuesta de la fuerza pública o terceros privados han generado momentos de violencia y hasta han ocasionado la pérdida de vida de miembros de pueblos indígenas o la instrucción de causas penales contra dirigentes indígenas como mecanismos de silenciamiento y amedrentamiento. Tal es el caso del desalojo y represión violenta sufrida por la comunidad **Potae Napocna Navogoh** (La Primavera) del pueblo qom, en Noviembre de 2010, y de los procesamientos que aún enfrenta su líder Félix Díaz.

El CERD, en este mismo sentido, en sus últimas Observaciones Finales sobre Argentina, expresó especial preocupación “por el alto número de desalojos de los pueblos indígenas que se llevan a cabo a pesar de la vigencia de la Ley 26.160, y particularmente por los incidentes con alto nivel de violencia contra comunidades indígenas, bien en procesos de desalojo o en protestas contra los mismos”. Ello, para destacar “los violentos incidentes de los que han sido víctimas las Comunidades Potae Napocna Navogoh “La Primavera”, Nam Qom del Pueblo Qom y la Comunidad India Quilmes, entre muchos otros”<sup>20</sup>.

El Comité lamentó también la falta de investigación y sanción de los actos violentos cometidos por las fuerzas de seguridad y terceros contra los defensores de los derechos y miembros de los pueblos indígenas; así como la falta de medidas para evitar estos hechos violentos (art. 5). Especialmente destacó la impunidad por el asesinato de Javier Chocobar hace 7 años<sup>21</sup>.

En 2009, el miembro del pueblo diaguita de la Comunidad de Chuschagasta, en la Provincia de Tucumán –**Javier Chocobar**– fue asesinado a tiros cuando se encontraba junto con otros comuneros defendiendo pacíficamente su territorio contra un terrateniente que aducía ser dueño del lugar. Aunque se presentaron cargos contra tres personas por su muerte, el juicio no tiene aún fecha de comienzo. El retardo injustificado en la investigación y determinación de las responsabilidades por la muerte, que ya lleva más de 7 años, viola el derecho de acceso a la justicia y reparación de la comunidad de

20. ONU, CERD, *Observaciones Finales sobre Argentina*, CERD/C/ARG/CO/21-23, 2016, párr. 23

21. ONU, CERD, *Observaciones Finales sobre Argentina*, CERD/C/ARG/CO/21-23, 2016, párr. 23.

## PUEBLOS ORIGINARIOS Y TERRITORIO

---

En este contexto, Amnistía alerta también sobre la existencia de la ley antiterrorista para perseguir e intimidar a los líderes indígenas, vigente en el país desde 2011.

Chuschagasta. La impunidad en estos casos transmite un mensaje contundente de parte del Estado que tolera y consciente la violación de los derechos a la vida e integridad de las personas de la comunidad.

Amnistía Internacional llama la atención sobre la persecución por distintos tipos penales, que van emergiendo en las distintas provincias. Causas por sedición, corte de ruta, resistencia a la autoridad, usurpación, tentativa de homicidios/lesiones, etc. que son utilizadas para amedrentar a los pueblos originarios. Incluso en contextos en donde la mayoría de las causas penales luego son archivadas, la sola amenaza de poder reactivarse en cualquier momento es de por sí una manipulación y estrategia de sometimiento que desde el punto de vista del derecho internacional, es inaceptable.

En octubre de 2015, **Relmu Ñamku**, líder de la comunidad mapuche WinkulNewen, en la provincia de Neuquén, enfrentó un juicio oral en su contra tras resistirse a un desalojo ilegítimo en su territorio ancestral. La causa penal que se armó en su contra, con cargos desproporcionados como el de tentativa de asesinato por haber herido a una auxiliar de justicia, terminó finalmente con su absolución. Sin embargo, el uso de la herramienta penal y la amenaza de prisión han servido como estrategia para amedrentar, amenazar, intimidar y acallar los reclamos de esta comunidad, lo cual es incompatible con el derecho internacional de los derechos humanos y compromete la responsabilidad del Estado nacional.

A través de la represión y persecución penal, el Estado corre el eje de la discusión: en lugar de atender las cuestiones de fondo motivo de las demandas legítimas de los pueblos (titulación de territorio, acceso a derechos, etc.) invierte recursos en perseguir penalmente a los líderes indígenas, como estrategia para desarticular a la comunidad. Y en definitiva, en función de la mayor o menor capacidad de resistencia del grupo, se logrará el objetivo de silenciar el reclamo.

En este contexto, Amnistía alerta también sobre la existencia de la ley antiterrorista para perseguir e intimidar a los líderes indígenas, vigente en el país desde 2011 y de plena aplicación por este gobierno.

Preocupa la estigmatización y persecución orientada especialmente al **pueblo mapuche**. Recientemente se ha dado a conocer un informe de gestión del Ministerio de Seguridad de la Nación de agosto de 2016 en el que, bajo el eufemismo “revalorización de la ley penal”, coloca a las reivindicaciones territoriales mapuches de las provincias de Neuquén, Río Negro y Chubut como amenazas para la seguridad nacional. En ese mismo documento, se reconoce expresamente que el gobierno estaría llevando adelante tareas de inteligencia sobre las organizaciones mapuches.

## PUEBLOS ORIGINARIOS Y TERRITORIO

En este contexto, el pasado 10 de enero, más de 200 gendarmes junto con la policía de la Provincia de Chubut realizaron un operativo cerrojo, clausurando todos los accesos a las tierras indígenas en las que habita la comunidad mapuche (**Iof**) **Cushamen**, en la Provincia de Chubut.

La comunidad relató públicamente los hechos de violencia y represión que padeció: golpes, palazos, tirones de pelos contra mujeres, y corridas a los niños y las niñas de la comunidad. Las mujeres y los niños dijeron que intentaron protegerse en la "ruca mayor" (casa mayor en la comunidad) mientras que la Gendarmería los mantenía allí encerrados hasta que decidieron ingresar por la fuerza al lugar. Niños aterrados por la presencia de hombres armados, mujeres arrastradas por el piso, son escenas que reproducen los testimonios mapuches. Además, reportaron que sus casas fueron destruidas, sus animales robados y muertos. A la par, se concretaron al menos 10 detenciones contra miembros de la comunidad y aliados.

El juez federal Guido Otranto, el mismo 10 de enero ordenó "remover y secuestrar los obstáculos materiales que se encuentren colocados sobre las vías de circulación del Viejo Expreso Patagónico La Trochita(...)". Según la resolución, no se solicitó desalojar a la comunidad sino liberar el paso del tren turístico debido a un bloqueo. Sin embargo, la orden emitida no encuentra correlato con la magnitud del operativo y no hubo control judicial efectivo sobre el despliegue de las fuerzas de seguridad, lo que resultó en los abusos y violencia cometidos por éstos.

El 11 de enero, esta vez sin orden judicial alguna, la policía de Chubut volvió a ingresar al territorio y arremetió contra la comunidad mapuche. Miembros relataron que las fuerzas dispararon contra los integrantes y dejaron varios heridos, algunos de gravedad. Uno de ellos tiene el maxilar destrozado y otro politraumatismo de cráneo. Las imágenes dan cuenta de los impactos de bala que mujeres recibieron de la mano de la policía. El Estado debe rendir cuentas por el maltrato y abuso de la fuerza dirigido a hombres, mujeres y niños.

Estos hechos se dan en un contexto más amplio de reivindicación territorial. El 13 de marzo de 2015 Lof en Resistencia decidió llevar adelante la recuperación de un territorio, en el departamento de Cushamen cercana a la ciudad de Esquel, Provincia del Chubut, Argentina. Hoy en esas tierras está la estancia Leleque de la compañía multinacional Benetton, que tiene cerca de un millón de hectáreas en la Patagonia Argentina. Ese mismo día, la Compañía de Tierras del Sur Argentino, de la familia Benetton, presentó una denuncia ante la justicia local, actuaciones en las que se investigaba la presunta usurpación.

Preocupa que diversos funcionarios hayan insistido en relacionar la lucha mapuche por su territorio con un problema de seguridad nacional que requiere la intervención de las fuerzas y el Ministerio de Seguridad.

## PUEBLOS ORIGINARIOS Y TERRITORIO

El Estado debe abstenerse de recurrir a estrategias de represión y criminalización para privilegiar los intereses de estancieros y de industrias extractivas por sobre los derechos de los pueblos indígenas, contrariando los avances legales que el mismo Estado ha asumido en la materia.

El Gobierno Nacional no puede desconocer la preexistencia del pueblo mapuche a la conformación de los Estados -de acuerdo a lo reconocido por la Constitución Nacional (artículo 75, inciso 17)- y hacer propio el discurso de las empresas petroleras que sostiene que “los mapuches se han instalado donde operan las empresas extractivas”. Son las empresas petroleras, mineras y grandes estancias las que se han instalado, muchas veces por la fuerza, en territorios comunitarios, profundizando su despojo.

### 2.5. Derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado

Argentina todavía debe avanzar en derechos clave como el de los pueblos indígenas a ser consultados y dar su consentimiento libre, previo e informado frente a legislación, políticas o proyectos que los afecten.

Si bien el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados forma parte del ordenamiento jurídico interno de Argentina —en tanto país signatario de instrumentos internacionales— no existe ninguna ley o política —tanto a nivel federal como provincial— que regule un procedimiento de consulta con los pueblos indígenas<sup>22</sup>. El Relator Especial de Asuntos Indígenas de la Organización de Naciones Unidas (ONU) recomendó a Argentina a elaborar un procedimiento de consulta, de acuerdo a los estándares internacionales, que aumente la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que les afectan<sup>23</sup>.

Como ha denunciado Amnistía, la comunidad **Potae Napocna Navogoh** (La Primavera) del pueblo qom, no solo inició acciones legales por medio de su representante legal —la Defensoría General de la Nación— para frenar la construcción de un centro universitario dentro de su territorio, por no haberse arbitrado los mecanismos de consulta previa y consentimiento. Sino que también, más recientemente, en 2014, cuestionó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la manera inconsulta en que se llevó adelante el relevamiento territorial por parte del INAI y el Instituto de Comunidades Aborígenes.

El incumplimiento de esta obligación en muchos casos lleva a violaciones de otros derechos humanos y conflictos sociales que podrían evitarse de respetarse el derecho a participar de las cuestiones que los afectan.

22. ONU, Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, 2012, pág. 11.

23. ONU, Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, 2012, pág. 18.

## PUEBLOS ORIGINARIOS Y TERRITORIO

Tal es el caso de **Salinas Grandes**. 33 comunidades indígenas que habitan territorios de las provincias de Jujuy y Salta desde tiempos ancestrales denuncian que la explotación de litio en sus tierras amenaza su subsistencia y ejercicio de derechos. No son consultados de manera previa por la ejecución de los proyectos. Las concesiones de explotación son autorizadas por los gobiernos provinciales en base a estudios de impacto ambiental elaborados por las propias empresas interesadas, en los que, en general, no se realizan procedimientos de participación ni consulta con los pueblos indígenas afectados. Se desconocen sus mecanismos de representación y decisión.

Las comunidades presentaron un amparo judicial, donde denuncian la falta de “consulta previa, información y participación” que la legislación nacional ordena en toda acción que pudiera afectar los territorios indígenas. Recuerdan que las Salinas Grandes constituyen “un ecosistema único que se encuentra dentro de sus propios territorios, el cual les provee de los recursos naturales de uso común que son necesarios para su subsistencia, como el agua y la sal que les permite la vida, el trabajo y la producción”.

En consonancia con normas internacionales y leyes nacionales, las comunidades de las Salinas Grandes redactaron su “carta magna”, un detallado programa que determina cómo debe actuar el Estado y los particulares para respetar los territorios indígenas y no violar sus derechos. Se trata del “protocolo de consulta” Kachi Yupi (“Huellas de la sal”, en idioma quechua) “definido formalmente como el “procedimiento de consulta y consentimiento previo, libre e informado” para las comunidades indígenas de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc.

“El procedimiento escrito es de obligatorio cumplimiento ante todo intento de realizar cualquier acto que pueda afectar a las comunidades, porque así está reconocido por todo el ordenamiento jurídico vigente”, explica el documento, escrito por las propias bases indígenas. Es un documento de 53 carillas que fue debatido y consensuado por las comunidades durante dos años de trabajo desde las bases. En agosto de 2015, la asamblea general aprobó el protocolo. Tiene sustento legal en la Constitución Nacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Ley Nacional 24.071) y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU.



El proceso de consulta es de carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio para el Estado y los particulares. Sin embargo, cuando la causa judicial llegó en 2012 a la Corte Suprema de Justicia, el tribunal rechazó el pedido de los pueblos indígenas por cuestiones formales, pese a que convocó a una audiencia pública para escuchar a ambas partes. Lamentablemente la Corte dejó pasar la oportunidad de expedirse sobre el derecho humano a la consulta previa y consentimiento libre previo e informado. La causa tramita ahora ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

## PUEBLOS ORIGINARIOS Y TERRITORIO

El 8 de marzo de 2016, la minera canadiense Dajin Resource anunció en el exterior la firma de un acuerdo para operar en 90.000 hectáreas de las Salinas Grandes. Mientras que la empresa mantuvo reuniones con los secretarios de Minería de la Nación (Daniel Meilán) y de Jujuy (Miguel Soler), no hubo ninguna participación de las 33 comunidades originarias que viven en el lugar. Ellos apenas se enteraron de este emprendimiento por los medios de comunicación. La Mesa de Pueblos Originarios de la Cuenca de Guayatayoc y Salinas Grandes denunció la violación de derechos.

### 2.6. Personería Jurídica

De acuerdo con el carácter preexistente de los pueblos indígenas —reconocido asimismo en la Constitución Nacional de Argentina— respecto de los Estados provinciales y el nacional, la inscripción de las personerías jurídicas en el caso de las comunidades indígenas debe ser de carácter declarativo y no constitutivo<sup>24</sup>. Y su reconocimiento como poseedores legítimos de la tierra también debe serlo. De esta manera, el Estado no puede solo reconocer a aquellas comunidades inscriptas en los registros provinciales o el nacional.

La propia Corte Interamericana ha indicado que "... el otorgamiento de personería jurídica sirve para hacer operativos los derechos ya existentes de las comunidades indígenas, que los vienen ejerciendo históricamente y no a partir de su nacimiento como personas jurídicas. Sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, y los derechos que ello apareja, como la designación de sus propios líderes y el derecho a reclamar sus tierras tradicionales, son reconocidos no a la persona jurídica que debe inscribirse para cumplir con un formalismo legal, sino a la comunidad en sí misma..."<sup>25</sup>.

Amnistía Internacional ha recibido denuncias respecto de las maniobras fraudulentas sobre la asignación de personerías jurídicas a comunidades originarias "ficticias" para favorecer proyectos productivos en sus territorios. Así lo ha advertido también el Relator Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas<sup>26</sup>.

24. STJ Jujuy, "Comunidad Aborigen Laguna de Tesorero – Pueblo Ocloya c/ Cosentini César Eduardo" sentencia del 27 de diciembre de 2005, voto del Dr. González, párr. 14, 15 y 17). Citando a Bidart Campos, Germán "Tratado Elemental ..." Ed. Ediar tomo IB pág. 301)",

25. Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 29 de marzo de 2006, Serie C, No. 146, párr. 94, y Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, párrs. 82 y 83.

26. ONU, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas, James Anaya, visita a Argentina, julio 2012.

### Recomendaciones

1. Garantizar la suspensión de desalojos de pueblos indígenas y avanzar en el relevamiento de técnico-catastral, garantizando la participación indígena y el respeto por sus derechos y costumbres.
2. Promover una ley de propiedad comunitaria que reconozca y titule en favor de las comunidades indígenas el derecho a su territorio, en respeto a los derechos humanos y cuya elaboración debe garantizar el derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas.
3. Promover una política integral de consulta y consentimiento libre, previo e informado que tenga el consenso de todas las organizaciones indígenas y que se ajuste a las normas y estándares internacionales de derechos humanos de los pueblos indígenas.
4. Poner fin a las estrategias de persecución y criminalización de la lucha indígena y el avance de causas penales como herramienta para inhibir, silenciar y disciplinar a los pueblos.
5. Garantizar que la inscripción de las personerías jurídicas en el caso de las comunidades indígenas sea de carácter declarativo y no constitutivo.
6. Garantizar la libertad de organización política, social, económica, cultural y religiosa de los pueblos indígenas, así como la designación de sus propios líderes, conforme sus costumbres y cultura.
7. Promover un rol activo por parte del Gobierno Nacional de cumplimiento de la normativa vigente en materia indígena; por ejemplo, a través de la coordinación de políticas activas de promoción y respeto de los derechos de los pueblos indígenas a través del Consejo Federal de Derecho Humanos o su par sobre Pueblos Indígenas y Pluralismo Cultural.



### 3. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE REUNIÓN, EN PARTICULAR EN EL CONTEXTO DE LA PROTESTA SOCIAL

Al asumir el nuevo gobierno a fines de 2015, una de las primeras medidas en materia de política pública adoptada por el Ministerio de Seguridad de la Nación fue la de dar a conocer el “Protocolo de Actuación de las Fuerzas de Seguridad Del Estado en Manifestaciones Públicas”, que ordena a las fuerzas reprimir y a la justicia perseguir penalmente a quienes ejercen el derecho de manifestarse en absoluta contradicción con el derecho internacional de los derechos humanos.

El aumento del reclamo social por parte de organizaciones políticas y sociales ha venido acompañado de fuertes tensiones en los últimos tiempos: la protesta social sigue siendo duramente castigada, especialmente en muchos puntos de América Latina; y Argentina no ha sido ajena a esta tendencia.

Fenómenos de represión y de criminalización ocurren en nuestro país desde hace años, pero recientemente observamos una tendencia que se manifiesta a través de la presentación de proyectos de ley y/o sanción de nuevas normas que intentan regular el ejercicio del derecho a la libre manifestación, prohibir acciones o incorporar nuevas figuras a los Códigos Penales aplicables específicamente a contextos de protestas sociales. En el año 2014 se reanudaron en el ámbito del Congreso de la Nación debates alrededor de la regulación del derecho a la protesta social y varios proyectos fueron puestos en consideración<sup>27</sup>, como respuesta del gobierno a los distintos cortes de tránsito y los reclamos sociales. Sin embargo esa conversación nunca se resolvió.

Al asumir el nuevo gobierno a fines de 2015, una de las primeras medidas en materia de política pública adoptada por el Ministerio de Seguridad de la Nación fue la de dar a conocer el “Protocolo de Actuación de las Fuerzas de Seguridad Del Estado en Manifestaciones Públicas”<sup>28</sup>, que ordena a las fuerzas reprimir y a la justicia perseguir penalmente a quienes ejercen el derecho de manifestarse en absoluta contradicción con el derecho internacional de los derechos humanos.

El Protocolo no cumple con los principios internacionales conforme los cuales cualquier limitación a la protesta “debe responder a una rigurosa justificación”, estar claramente basada en una ley (en sentido formal y material) que, por ser relativa al ejercicio de los derechos humanos, debe estar redactada en términos lo suficientemente precisos para impedir que las autoridades ejerzan un poder indebido a la hora de restringir la libertad de expresión y de reunión<sup>29</sup>. Corresponde a las autoridades demostrar la base jurídica de cualquier restricción que se imponga<sup>30</sup>. Asimismo, las restricciones a los derechos humanos deben cumplir pruebas estrictas de necesidad y proporcionalidad para el fin concreto para el que fueron prescritas, debe asegurarse que no existe otro medio más leve para limitar el derecho, y debe garantizarse que no se ponga en peligro el derecho en sí<sup>31</sup>.

27. Proyecto de Ley, “Ley de Convivencia en Manifestaciones Públicas”, Expte 2544-D-2014, Trámite Parlamentario 027 (15/04/2014); Proyecto de Ley “Ley Contra La Criminalización De La Protesta Social”, Expte. 2963-D-2014, Trámite Parlamentario 035 (29/04/2014); Proyecto de Ley “Mediación Obligatoria”, Expte. 2907-D-2014, Trámite Parlamentario, 033 (25/04/2014). Proyecto de Resolución, “Solicitar al Poder Ejecutivo Nacional que, a través de la Secretaría Legal y Técnica de la Nación, elaboren una normativa que regule los procedimientos que operativamente se deberán tener como marco legal a seguir ante toda protesta social concatenada con una sana convivencia ciudadana”, Expte. 2375-D-2014, Trámite Parlamentario 025 (11/04/2014); Proyecto de Ley “Sustitución Del Artículo 5 Del Código Penal - Incorporación De La Mediación Penal Art. 73 Bis, - Reformas Al Código Penal (Ley 11.179) Arts. 59, 71 Y 274- Reforma al Código Procesal Penal De La Nación (Ley 23.984) ART. 5.” Expte. 1928-D-2014, Trámite Parlamentario 020 (03/04/2014);

28. En adelante denominado indistintamente como Protocolo.

29. Véase, por ej., Corte IDH, Opinión Consultiva OC-6/86, 9 de mayo 1986; CDH, Observación general n° 34, párr. 27.

30. Ídem, Corte IDH, Opinión Consultiva OC-6/86, párr. 27.

31. Véase, por ej. Corte IDH, La colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 CADH) Opinión Consultiva OC-

## LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE REUNIÓN, EN PARTICULAR EN EL CONTEXTO DE LA PROTESTA SOCIAL

El 31 de marzo de 2016, la Ciudad de Buenos Aires, su Ministerio Público Fiscal emitió la resolución FG N 25/2016 que también conlleva serios riesgos de coartar indebidamente el derecho a la protesta social. En efecto, por ejemplo, la Resolución supedita la legitimidad de una manifestación a la autorización del poder ejecutivo, cuando el derecho internacional tiene dicho que la libertad de reunión pacífica es un derecho, no un privilegio y, como tal, la exigencia de comunicación previa no debe ser de tal grado que, en la práctica, constituya un requisito de obtener autorización. Así lo ha afirmado el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales que ha dicho que no se puede supeditar la legitimidad de una manifestación a la autorización de las autoridades.

A los pocos días de haber tomado posesión del cargo el presidente Macri, el 22 de diciembre de 2015, la Gendarmería Nacional reprimió de manera violenta a quienes se manifestaban pacíficamente para reclamar por sus puestos de trabajo en la empresa **Cresta Roja**. Según informes públicos, las fuerzas de seguridad hicieron un uso excesivo de la fuerza, utilizando tanques hidrantes y balas de goma que atentaron con la integridad física de los manifestantes.

El 29 de diciembre, ocurrió otro hecho de represión en **Villa 1-11-14 del Bajo Flores**. Las declaraciones de los testigos detallaron que la Gendarmería Nacional avanzó sobre los vecinos y disparó indiscriminadamente en una zona donde había niños y adolescentes. La Procuraduría de Violencia Institucional (Procuvin), dependiente del Ministerio Público Fiscal de la Nación, intervino para investigar los hechos en donde al menos 11 personas, entre ellas niños, resultaron heridas por balas de goma.

En mayo de 2016 en **Tierra del Fuego** docentes y trabajadores que mantenían un acampe en los alrededores de la Casa de Gobierno provincial en la ciudad de Ushuaia, fueron desalojados de manera violenta en la madrugada por las fuerzas de seguridad. Referentes denunciaron que efectivos de la policía destruyeron e incendiaron las carpas que estaban instaladas frente a la Casa de Gobierno.

Las protestas o movilizaciones sociales son manifestaciones del ejercicio de la libertad de expresión y de asociación, y del derecho de reunión, todos ellos reconocidos por la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos a los que Argentina se encuentra obligada. En ocasiones constituyen la única forma de que los sectores vulnerables puedan hacerse oír y hacer conocer sus opiniones. Las manifestaciones revelan, por lo general, una necesidad por tornar visibles situaciones invisibilizadas y, muchas veces, extremas, que requieren de la atención pública. Dado que el acceso a los medios de comunicación (como la radio, televisión, redes sociales etc.) no está disponible a todos o de igual manera, individuos y grupos —estudiantes, pueblos

---

*5/85 del 13 de noviembre de 1985, párr. 69; Observación general n° 34, Libertad de opinión y libertad de expresión, CCPR/C/GC/34, párr. 21-36, y específicamente párr. 21 y 22. (El Comité ha aclarado que esta observación general proporciona asimismo orientación respecto a los elementos del derecho a la libertad de reunión pacífica; véase comunicación n° 1790/2008, Govsha, Syritya y Mezyak v. Belarús, dictamen aprobado el 27 de julio de 2012, párr. 9.4).*

# LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE REUNIÓN, EN PARTICULAR EN EL CONTEXTO DE LA PROTESTA SOCIAL

indígenas, mujeres, minorías sexuales, población migrante, entre otros— necesitan de otras formas para emitir sus opiniones si quieren incidir en el debate público. Una manera de expresión para ellos y muchas veces la única, es la manifestación en la vía pública.

Tal como ha subrayado el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, los Estados tienen una obligación positiva, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, no sólo de proteger activamente las reuniones sino también de facilitar el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica<sup>32</sup>.

Preocupa a la organización que se presente a los movimientos sociales como una amenaza a la sociedad, en tanto es el Estado quien debe garantizar que se respete su derecho a la libertad de reunión, y que el espacio para la protesta y la reivindicación de derechos sea resguardado.

Amnistía Internacional se ha opuesto a proyectos en donde se han propuesto restricciones irrazonables y desproporcionadas que, bajo el argumento de la regulación, pretenden frustrar la expresión de las opiniones. El “orden público” no puede ser invocado para suprimir o desnaturalizar derechos, sino que debe ser interpretado de acuerdo a lo que demanda una sociedad democrática.

A través de la represión y persecución penal, el Estado corre el eje de la discusión: en lugar de atender las cuestiones de fondo que motivan las demandas de quienes se manifiestan pacíficamente invierte recursos en perseguir penalmente a los líderes y referentes sociales como estrategia para desarticular al colectivo y silenciar los reclamos.

## 3.1. La criminalización de la protesta: una herramienta de intimidación y silenciamiento

La criminalización de la legítima movilización y protesta social, sea a través de represión directa a los manifestantes, o a través de la persecución criminal, es incompatible con un estado de derecho en donde las personas tienen la potestad de manifestar su opinión y reclamar a las autoridades.

En tal sentido, los Estados deben abstenerse de recurrir al sistema de justicia para tratar de impedir o penalizar las actividades legítimas de reclamo, reivindicación y defensa de los derechos humanos. Por el contrario, deben tomar las medidas necesarias para que no se sometan a juicios infundados o injustos a personas que reclaman legítimamente el respeto y protección de derechos humanos<sup>33</sup>.

32. ONU, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016.

33. CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 6631 diciembre 2011, párr. 76.

# LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE REUNIÓN, EN PARTICULAR EN EL CONTEXTO DE LA PROTESTA SOCIAL

El inicio de investigaciones penales “no sólo tiene por efecto amedrentar su labor sino que además puede generar una paralización de su trabajo de defensa de derechos humanos en tanto su tiempo, recursos y energías deben dedicarse a su propia defensa”<sup>34</sup>. A este respecto, la CIDH ha dicho que la criminalización afecta tanto de manera individual -a la persona, al provocar temor y angustia por la privación de la libertad o la imposición de cargas económicas inesperadas- y colectiva -puesto que da un mensaje de intimidación e inhibición a todas las personas que tuvieren el interés de denunciar futuras violaciones<sup>35</sup>.

## 3.1.a. El caso de Milagro Sala

El 16 de enero de 2016, la dirigente social Milagro Sala, fue privada de la libertad por estar llevando adelante una protesta en la Plaza Belgrano de San Salvador de Jujuy, noroeste del país. El 15 de diciembre de 2015, Milagro Sala fue denunciada penalmente por el gobierno de la provincia de Jujuy por realizar una protesta que la Red de Organizaciones Sociales de Jujuy (ROS) —de la que la Tupac Amaru es parte— comenzó un día antes. Sin perjuicio de la vaguedad de la acusación y de la ausencia de una descripción clara y precisa del hecho que se le imputa, se la acusó en sede penal de dos delitos: organizar una protesta (interpretada como el delito de entorpecimiento de la circulación, el cual ella instigaría a ser cometido – art. 209 del Código Penal) y de rechazar una medida del gobierno provincial relacionada con el trabajo en cooperativas del cual forma parte (interpretado como sedición, art. 230 del CP). A pesar de haberse dictado su excarcelación, a continuación se iniciaron otras acciones penales en su contra para mantenerla privada de la libertad.

El 27 de octubre de 2016 el Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias determinó que “la detención de la Sra. Milagro Sala era arbitraria” y solicitó que “el gobierno la libere inmediatamente”. El Grupo sostuvo que hubo un entramado de “acusaciones consecutivas” para sostener su privación de libertad de manera indefinida en el tiempo; y concluyó que el Estado impidió a ella ejercer el derecho de defensa en un contexto donde se está vulnerando la independencia judicial. Al analizar las causas judiciales por las que ella está detenida sostuvo que no existen elementos legales para justificar su prisión preventiva.

El 3 de noviembre, la CIDH remitió una solicitud de información al Estado para conocer las acciones que se estarían implementando para el cumplimiento de la decisión del Grupo de Trabajo. El 2 de diciembre a través de un comunicado de prensa, la CIDH urgió al Estado argentino a responder al caso de Milagro Sala.

34. CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 6631 diciembre 2011, párr. 76. CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, 30 de diciembre de 2009, párr. 619.

35. CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 6631 diciembre 2011, párr. 79. *Sobre las afectaciones que causa a un defensor o defensora el ser sometido a un proceso penal infundado*, Ver CIDH, *Audiencia Criminalización de defensores y defensoras de derechos humanos*, 140º período ordinario de sesiones, 26 de octubre de 2010

# LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE REUNIÓN, EN PARTICULAR EN EL CONTEXTO DE LA PROTESTA SOCIAL

Argentina es un país que por decisión de su mayoría ha decidido incorporar a su Constitución los tratados internacionales de derechos humanos y con ello el sistema de aplicación y monitoreo de implementación de esos tratados. Ello ha generado la responsabilidad internacional del país de honrar dichos compromisos. (Ver a este respecto Capítulo Política Exterior).

Al día de hoy Milagro Sala se encuentra privada de la libertad y el estado argentino sigue incumpliendo con sus compromisos internacionales.

## 3.2. El principio de legalidad en la formulación y aplicación de tipos penales

Para la formulación de los tipos penales, los Estados deben utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. Deben evitar recurrir a tipos penales ambiguos, vagos, genéricos, que dejan un margen de interpretación amplia y discrecional a los poderes judiciales, de manera de habilitar la criminalización de acciones legítimamente desarrolladas por los individuos<sup>36</sup>.

De acuerdo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, una clara definición de la conducta incriminada implica que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales, pues la ambigüedad en la formulación de tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad<sup>37</sup>. Es por ello que la conducta debe estar prevista en la ley, tanto en sentido formal como material y debe estar formulada en forma expresa, precisa, taxativa y previa<sup>38</sup>.

36. CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 6631 diciembre 2011, párr. 80 y 81. Ver también CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, párr. 114. Al respecto, la Corte Interamericana ha indicado que “la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos punibles o de conductas ilícitas sancionables con medidas no penales”. Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay, Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 174.

37. Corte I.D.H., Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52. párr. 121.

38. Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 63.

# LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE REUNIÓN, EN PARTICULAR EN EL CONTEXTO DE LA PROTESTA SOCIAL

El mantenimiento del orden no está reñido con los derechos humanos, por el contrario, su respeto y protección es una de las dimensiones que mejor describe un Estado de Derecho.

La CIDH ha dado ejemplos claros, aunque no exhaustivos, de esta clase de tipos penales: “asociación ilícita”, “obstrucción de la vía pública”, “incitación al delito”, “desobediencia”, “amenaza a la seguridad del Estado, la seguridad pública o la protección de la salud o moral públicas”, “difamación”, “calumnia” y “acusaciones falsas” como tipos penales utilizados en los Estados para penalizar las labores legítimas de las defensoras y defensores<sup>39</sup>. O mismo se usan conceptos como “orden público” y “seguridad nacional” contenidos en los tipos penales que restringen el ejercicio de la protesta social, no son definidos con precisión y adolecen de una vaguedad y ambigüedad que permiten una absoluta discrecionalidad en su interpretación y aplicación por parte de las autoridades competentes<sup>40</sup>.

Por otro lado, la proliferación a nivel mundial de leyes “antiterroristas” que han tenido por efecto la criminalización de líderes indígenas y campesinos por actividades relacionadas con la defensa de los territorios han sido foco de denuncia de nuestra institución, que por demás, condena la utilización de estas normas con estos fines. Varios de los tipos penales de estas legislaciones no tienen una formulación específica de la conducta punible o agravada con carácter “terrorista” y sujetan su calificación a la discrecionalidad de los juzgadores. En este sentido, Amnistía Internacional considera que sería muy oportuno revisar y derogar la ley antiterrorista vigente en Argentina.

## 3.3. Uso abusivo de la fuerza y empleo de armas

Amnistía ha documentado casos de uso excesivo de la fuerza, donde hay un claro incumplimiento del deber de proteger a quienes ejercen su derecho a manifestarse. Es el Estado el responsable de garantizar que el uso de la fuerza sólo será utilizado como último recurso y con estricto apego a las normas internacionales de proporcionalidad y necesidad en función de la amenaza existente; y es el mismo Estado el que debe establecer medidas especiales de planificación, prevención e investigación a fin de determinar el posible uso abusivo de la fuerza en este tipo de situaciones<sup>41</sup>. Las fuerzas policiales deben estar entrenadas para hacer frente a situaciones de perturbación del orden público mediante la aplicación de medios y métodos respetuosos de los derechos humanos; y capacitadas sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que debe estar sometido el uso de las armas por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley<sup>42</sup>.

39. La Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de Defensores ha hecho referencia a estos tipos penales. Cfr. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Informe de la señora Margaret Sekaggya sobre la situación de los defensores de derechos humanos, 13º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, Promoción y protección de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, A/HRC/13/22, 30 de diciembre de 2009, párr. 31.

40. CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 6631 diciembre 2011, párr.108.

41. Idem, CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009.

42. Corte I.D.H., Caso del Caracazo Vs. Venezuela. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 29 de agosto de 2002. Serie C No. 95, párr. 127.

## LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE REUNIÓN, EN PARTICULAR EN EL CONTEXTO DE LA PROTESTA SOCIAL

---

El mantenimiento del orden no está reñido con los derechos humanos, por el contrario, su respeto y protección es una de las dimensiones que mejor describe un Estado de Derecho. En este marco se inscribe la cuestión sobre armas policiales, su uso, condiciones, limitaciones y otras medidas de control y regulación. La cuestión clave es determinar qué tipo de material es necesario en cada situación para impedir un peligro directo de muerte y a la vez proteger las vidas de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y la población<sup>43</sup>. Amnistía Internacional reconoce la importancia de desarrollar opciones de uso de la fuerza no letales o "menos que letales" a fin de reducir el riesgo de muerte o daños inherentes al uso de armas de fuego u otras armas de impacto. Sin embargo, el empleo de armas eléctricas, entre ellas, las pistolas tipo Taser, sigue siendo motivo de preocupación para la seguridad y suscita una serie de preocupaciones en materia de protección de los derechos humanos que por demás nuestra organización ya ha dado a conocer. Así las nuevas tecnologías "menos que letales" en ciertos casos pueden prestarse intrínsecamente a abusos e incluso ser letales.

*43. Existen normas internacionalmente acordadas destinadas a controlar el empleo de la fuerza por parte de la policía y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley. La Organización de las Naciones Unidas ha desarrollado normas profesionales detalladas y específicas sobre las que tales funcionarios deben basar su conducta. Entre tales normas destacan: el Código de Conducta de las Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1979, en adelante Código de Conducta de la ONU), los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1990, en adelante Principios Básicos de la ONU) y los Principios de las Naciones Unidas relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias. Se trata de acuerdos internacionales que disponen la mejor forma de aplicar los tratados internacionales sobre derechos humanos y sobre el uso de la fuerza durante operaciones destinadas a hacer cumplir la ley.*

# LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE REUNIÓN, EN PARTICULAR EN EL CONTEXTO DE LA PROTESTA SOCIAL

## Recomendaciones

1. Garantizar el derecho a la libertad de expresión, de reunión y a la protesta social, evitando regulaciones regresivas que limiten o restrinjan de manera desproporcionada el derecho y que pretendan frustrar la expresión de las opiniones y reivindicaciones sociales.
2. Omitir el uso de tipos penales para avanzar en la criminalización de dirigentes y referentes sociales. La herramienta penal no puede nunca ser el mecanismo de respuesta estatal para resolver problemáticas sociales ni para silenciar reclamos de colectivos.
3. Elaborar y hacer públicas normas claras sobre el uso de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el contexto de la labor policial durante las manifestaciones, en sintonía con lo establecido en el Código de Conducta de la ONU para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; los Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; y los Principios de la ONU relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias.
4. Garantizar mecanismos efectivos para investigar de manera imparcial e independiente las denuncias realizadas por víctimas de violaciones de derechos humanos y condenar a los funcionarios responsables por el uso abusivo de la fuerza. El uso arbitrario o abusivo de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe tratarse como un delito.



## 4. VIOLENCIA DE GÉNERO

Existe un consenso por parte de la comunidad internacional que reconoce la violencia contra las mujeres como un problema de derechos humanos que requiere una proactiva y urgente intervención del Estado. Este consenso encuentra reflejo en numerosos instrumentos internacionales<sup>44</sup>, así como, más incipientemente, los tribunales locales.

La Convención de Belém do Pará<sup>45</sup>, ratificada por Argentina, define la violencia contra las mujeres como una forma de violencia de género, una manifestación de la desigual relación de poder entre hombres y mujeres que sigue existiendo tanto en las instituciones estatales como en las empresas privadas y en el hogar. E insta a los Estados a garantizar la “diligencia debida” para prevenir, investigar y castigar la violencia contra las mujeres, y reparar a las víctimas, independientemente de dónde se produzca y de la identidad de su autor, lo que incluye la violencia que tiene lugar dentro del ámbito familiar.

El derecho internacional de los derechos humanos ha instruido a los Estados a adoptar legislaciones integrales a nivel federal y estatal para reforzar el carácter obligatorio de las órdenes de protección, así como a establecer otras medidas de seguridad frente a actos de violencia inminentes; ha llamado también a crear mecanismos de implementación efectivos; a incluir medidas de protección de mujeres, niñas y niños en el contexto de la violencia doméstica; a diseñar protocolos, para establecer los componentes adecuados de investigación que deben realizar las fuerzas policiales y los operadores del sistema judicial; a crear oficinas especializadas en la atención a mujeres víctimas de violencia; a generar programas de educación y formación permanentes en derechos humanos y en género para funcionarios judiciales, operadores de justicia, agentes policiales, fuerzas armadas, entre otras medidas.

La gravísima problemática sobre violencia de género ha quedado visibilizada, entre otras acciones, por las marchas bajo la consigna de #NiUnaMenos. El 3 de junio de 2015, tuvo lugar en el país la primera movilización multitudinaria por la situación de violencia contra las mujeres y los femicidios en el país y la falta de políticas públicas para atender esta situación.

Este año, la repercusión de ese movimiento le valió a Argentina la visita de la Relatora especial de la ONU sobre violencia contra la mujer, Dubravka Šimonović. Tras su recorrida por el país, la Relatora llamó la atención sobre las “deficiencias considerables” del sistema argentino para hacer frente a la “cultura machista” y los femicidios. En esa línea encomendó aumentar los escasos recursos humanos, técnicos y financieros para fortalecer el trabajo del Consejo Nacional de la Mujer.

*44. Tales como resoluciones de la Asamblea General, declaraciones y plataformas de acción, tratados y opiniones de sus órganos de supervisión, el derecho consuetudinario, la jurisprudencia de los sistemas universal y regional, y otras fuentes del derecho internacional. Ver a este respecto, CIDH, Informe N° 80/11, Caso N° 12.626, Jessica Lenahan (Estados Unidos), 21/07/2011, párrs. 123-124 (citas omitidas). La CIDH remite en apoyo a distintos desarrollos del DIDH que se repasan con posterioridad.*

*45. Adoptada el 9 de junio de 1994, la Convención de Belém do Pará es el primer instrumento internacional de naturaleza vinculante que se ocupa específica y nominalmente del tema de la violencia contra las mujeres, y adapta los derechos consagrados en los tratados generales de Derechos Humanos a sus realidades y necesidades.*

Existe un consenso por parte de la comunidad internacional que reconoce la violencia contra las mujeres como un problema de derechos humanos que requiere una proactiva y urgente intervención del Estado.

En Argentina, desde 2009 se encuentra vigente la ley 26.485 para Eliminar y Prevenir la Violencia contra la Mujer. Sin embargo, por años su falta de regulación y asignación de presupuesto impidió que fuera implementada.

En julio de 2016 fue presentado un nuevo Plan Nacional Integral de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres para el período 2017-2019. Parte de la estrategia vertebral de un Plan de Acción es la de construir mecanismos de articulación institucional e inter-ministerial y con alcance federal. La clara identificación de funciones y responsabilidades asumidas por las distintas instituciones, como herramienta para la rendición de cuentas, es indispensable para alcanzar los objetivos propuestos en el Plan Nacional.

Preocupa que el Plan Nacional tenga metas demasiado genéricas y amplias, con indicadores de medición poco específicos que, en muchos casos, no reflejan el logro de los objetivos propuestos y que, por lo demás, será imposible medir a futuro. Por ejemplo, en el caso de salud sexual y reproductiva, el indicador a alcanzar para lograr el objetivo de garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres es la existencia de un Protocolo de atención de la interrupción legal del embarazo, cuando, como repasaremos en el apartado sobre Salud de Mujeres y Niñas, parte de los desafíos en Argentina no están sujetos a los marcos legales sino a su ejecución. Por lo demás, el plan nacional de acción contra la violencia de género carece de un enfoque específico sobre la población joven, pese a las altas tasas de femicidios de mujeres jóvenes.

Justamente, en ocasión del examen rendido por Argentina ante el Comité CEDAW en noviembre de 2016, el órgano de Naciones Unidas subrayó la importancia de aumentar los escasos recursos humanos, técnicos y financieros para fortalecer el trabajo del Consejo Nacional de la Mujer y promover la coordinación permanente entre el Consejo Nacional, las Oficinas Provinciales y Municipales de la Mujer, estableciendo líneas claras de trabajo coordinado en materia de igualdad de género<sup>46</sup>.

Asimismo, alertó al Estado para que asegure recursos para la generación de datos estadísticos actualizados que habiliten el trabajo en políticas públicas que busquen prevenir y combatir la violencia de género.

La discriminación y la violencia persisten en el ámbito social e institucional, en el derecho y el sistema de justicia. Las prácticas discriminatorias, los estereotipos y prejuicios, así como los rígidos mandatos de género atraviesan todo el orden social y determinan las relaciones interpersonales y el comportamiento institucional. El acceso a la justicia, constituye un derecho clave para poder reconocer y ejercer efectivamente los derechos fundamentales. La asistencia jurídica gratuita, así como

46. ONU, CEDAW, *Observaciones Finales sobre Argentina, CEDAW/C/ARG/CO/7*, disponible solo en inglés [http://acnudh.org/wp-content/uploads/2016/12/CEDAW\\_C\\_ARG\\_CO\\_7\\_25088\\_E.pdf](http://acnudh.org/wp-content/uploads/2016/12/CEDAW_C_ARG_CO_7_25088_E.pdf)

un sistema judicial independiente y eficaz que llegue a pronunciamientos justos en tiempos razonables, la existencia de personal capacitado para recepcionar las denuncias, son elementos centrales para garantizar este derecho.

### Recomendaciones

1. Implementar todos los recursos necesarios y monitorear el Plan Nacional de Acción para la Prevención, la Asistencia y la Erradicación de la violencia contra las mujeres (Plan Nacional contra la Violencia), tal como lo establece la ley 26.485.
2. Garantizar que las víctimas puedan acceder a la Justicia. En cada fiscalía y en cada comisaría debe haber personal capacitado e idóneo para recibir las denuncias. Las causas de los fueros civil y penal deben unificarse; las víctimas deben tener acceso a patrocinio jurídico gratuito durante todo el proceso judicial.
3. Implementar el Registro Oficial Único de víctimas de violencia contra las mujeres. Realizar estadísticas oficiales y actualizadas sobre femicidios. Sólo dimensionar lo que sucede permitirá el diseño de políticas públicas efectivas.
4. Garantizar la protección de las víctimas de violencia. Implementar el monitoreo electrónico de los victimarios para asegurar que no violen las restricciones de acercamiento que les impone la Justicia.
5. Asignar un rol especializado y jerarquizado al Consejo Nacional de la Mujer que sea parte de una política prioritaria y transversal a través de todas sus agencias del Estado, con recursos humanos, financieros e institucionales, con una mirada integradora de todas las formas de manifestación de la violencia contra la mujer (no solo en el plano doméstico e interpersonal) y con alcance federal.



## 5. PARIDAD DE GÉNERO. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

La igualdad en la composición de los órganos gubernamentales es aún una deuda pendiente que compromete los derechos humanos en nuestro país. La integración mayoritariamente masculina de los organismos gubernamentales y la histórica exclusión de las mujeres de los roles de decisión perpetúan patrones de desigualdad y dominación entre géneros y excluye del debate público a valiosas voces y perspectivas.

El pleno cumplimiento del derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres, reconocido en la Constitución Nacional, en los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional y en diversos instrumentos internacionales, exige que se den pasos decisivos para garantizar la paridad de género en el acceso a cargos públicos.

Nuestro país ha incorporado una gran cantidad de obligaciones internacionales y regionales en materia de género, algunas con jerarquía constitucional, y ha aprobado numerosas disposiciones legales que promueven la igualdad entre varones y mujeres y, específicamente, la equidad en el acceso a cargos públicos.

El principio de igualdad y no discriminación, reconocido en la Constitución Nacional y en los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que la integran, obliga al Estado a promover la paridad en la conformación de espacios de poder político.

Sin embargo, a pesar de los importantes avances normativos, la situación de las mujeres en la política y en los tribunales nos muestra una realidad atravesada por la desigualdad. En el ámbito del Poder Judicial, es bien conocido cómo opera el llamado techo de cristal. Si bien la justicia está integrada mayoritariamente por mujeres, esta tendencia se reduce notablemente en los cargos jerárquicos. Prueba de ello ha sido la reciente designación de dos jueces varones para integrar la Corte Suprema de Justicia de la Nación sin contemplar el importante compromiso con la diversidad de género en la integración del máximo tribunal, establecido en el Decreto 222/03.

En el ámbito del Poder Ejecutivo ocurre algo similar; en la actualidad las mujeres que ocupan cargos jerárquicos (Ministerios, Secretarías y Sub-secretarías) no supera el 22%.

En ámbito del Poder Legislativo, ante los niveles casi nulos de participación de la mujer en la vida política argentina, en 1991 se sancionó la Ley 24.012 disponiéndose la participación efectiva de las mujeres en los procesos electorales. Esta norma fue pionera en su momento al establecer por ley un cupo del 30% para la integración de las listas a cargos electivos nacionales. Este tipo de mecanismos fue adoptado luego en las jurisdicciones provinciales.

Sin embargo, a 25 años de su sanción, esta importante norma aún es violada por diferentes partidos políticos, alianzas y frentes electorales sin que la Justicia Electoral cumpla de un modo cabal y efectivo con su función de garante de su observancia. La igualdad real en la participación política de las mujeres sigue siendo una deuda

## PARIDAD DE GÉNERO. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

pendiente ya que representan menos del 40% de los cargos en el Congreso de la Nación.

Esto mismo fue advertido por el Comité CEDAW de la ONU<sup>47</sup> en sus Observaciones Finales al Estado argentino en 2016. Allí, las especialistas mostraron preocupación sobre la desigualdad estructural entre varones y mujeres y solicitaron garantizar la representación de las mujeres tomando las medidas necesarias para mitigar la sub-representación en los diferentes ámbitos gubernamentales y aprobar proyectos de ley para garantizar la paridad en los cargos legislativos.

A lo largo de 2016 la preocupación por lograr una representación equitativa entre mujeres y varones logró irse instalando en la agenda pública tanto a nivel nacional como provincial, aunque con resultados dispares. Contrariamente a lo que sucedió con la experiencia de la ley de cupo, en la que primero se aprobó la ley a nivel nacional para luego dar paso a las legislaciones provinciales, en el caso de la paridad el proceso está siendo el inverso. Así, la paridad se convirtió en ley en la Provincia de Buenos Aires, Salta y Chubut, sumándose de este modo a las experiencias pioneras de Córdoba (2000), Santiago del Estero (2000) y Río Negro (2002).

A nivel nacional, durante 2016 obtuvieron media sanción dos proyectos de ley, uno en la Cámara de Diputados y otro en el Senado, que buscan alcanzar la paridad asegurando un 50% de mujeres y un 50% de varones de manera alternada y secuencial. Sin embargo, el logro de la paridad a nivel nacional, que hasta hace dos meses parecía un resultado inevitable, perdió fuerza y el tratamiento de ambos proyectos se estancó en medio de disputas políticas.

La paridad constituye una herramienta para asegurar el cumplimiento de los derechos políticos de las mujeres haciendo efectivo el principio de la igualdad, para potenciar su autonomía en la toma de decisiones y colaborar en la desarticulación de estereotipos de género que han vulnerado históricamente los derechos de las mujeres.

El principio de la paridad ha sido reconocido en los Consensos Regionales de Quito (2007) y Brasilia (2010) como un mecanismo que contribuye a mejorar la calidad de la democracia y a erradicar la exclusión estructural de las mujeres. La paridad no se plantea como una medida transitoria (como era el caso de las cuotas) sino como un principio rector de la democracia, que va más allá de la representación formal de varones y mujeres, y que aspira a una democratización de las relaciones entre los géneros.

En definitiva, la implementación del principio de paridad y la plena participación de las mujeres en la vida política contribuye a garantizar el principio de igualdad, promueve un debate más plural y diverso avanzando en la inclusión de la perspectiva de género en los asuntos públicos y garantiza la legitimidad democrática de los espacios de decisión.

*47. ONU, CEDAW, Observaciones Finales sobre Argentina, CEDAW/C/ARG/CO/7, disponible solo en inglés [http://acnudh.org/wp-content/uploads/2016/12/CEDAW\\_C\\_ARG\\_CO\\_7\\_25088\\_E.pdf](http://acnudh.org/wp-content/uploads/2016/12/CEDAW_C_ARG_CO_7_25088_E.pdf).*

## Recomendaciones

1. Avanzar significativamente en la promoción efectiva de condiciones de paridad en el acceso a cargos públicos y participación política de las mujeres.
2. Promover mecanismos efectivos y transversales que garanticen la representación paritaria de las mujeres en los cargos jerárquicos del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial.
3. Avanzar en la efectiva aprobación de una ley que promueva la paridad en la composición de los órganos legislativos.



## 6. SALUD DE MUJERES Y NIÑAS

La batalla por el control de la vida y cuerpos de las mujeres, que se libra de forma especialmente encarnizada en torno al aborto, es otra forma de manifestación de la violencia ejercida contra la mujer. Todos los años, los abortos en condiciones de riesgo le cuestan la vida a miles de mujeres. Es bien sabido que la despenalización del aborto y la seguridad de acceso a los servicios de salud reproductiva y planificación familiar reducen la mortalidad materna. Sin embargo, se silencia a las mujeres y se las excluye de los procesos de toma de decisiones y el acceso a tales servicios les es negado.

La igualdad de las personas, su capacidad para tomar decisiones libremente y sin coacción, la libertad de decidir sobre su propio cuerpo, su sexualidad, su vida y su identidad, la posibilidad de recibir información y educación sobre su salud sexual y reproductiva, la capacidad de tener hijos y la posibilidad de decidir si quieren tenerlos, cuándo y en qué momento forman parte del grupo de derechos humanos de todas las mujeres, jóvenes y niñas.

### 6.1. Implementación del aborto legal

En Argentina, el aborto es legal en casos de violación y de peligro para la vida o salud de la mujer. Así lo confirmó la Corte Suprema de la Nación, el 13 de marzo de 2012 (caso “F.A.L.”<sup>48</sup>) en donde aclaró la manera en que debía interpretarse el artículo 86 del Código Penal. Estableció que el aborto legal debe realizarse, sin necesidad de autorización judicial, siendo suficiente, casos de violación, la declaración jurada de la mujer. Exhortó, además, a las autoridades nacionales, de la Ciudad de Buenos Aires y provinciales a remover todas las barreras administrativas o fácticas a través de la implementación y operativización de protocolos hospitalarios para la atención de abortos no punibles.

A casi cinco años del fallo el acceso al aborto legal, vigente desde 1921, no es implementado en todo el territorio nacional. Tan sólo 8 jurisdicciones cuentan con protocolos que se ajustan casi en su totalidad a lo dictado por el Tribunal Supremo. 8 provincias tienen protocolos que no se ajustan a lo ordenado por la Corte y 8 no cuentan con protocolo<sup>49</sup>. Es decir, más de la mitad de las jurisdicciones del país aún no cuenta con una normativa que asegure, de modo efectivo, el ejercicio de un derecho que las mujeres tienen desde 1921.

Para ponerlo en términos concretos: la situación es tan arbitraria que en la práctica, en función de la jurisdicción en que le haya tocado nacer a una mujer o niña, ésta podrá ejercer su derecho de acceso al aborto o no. Pero incluso dentro de las provincias donde

48. CSJN, caso F.A.L. s/ medida autosatisfactiva, del 13 de marzo de 2012.

49. Tan sólo 8 jurisdicciones cuentan con protocolos que se ajustan casi en su totalidad a lo dictado por el Tribunal Supremo (Chaco, Chubut, Jujuy, La Rioja, Misiones, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego los protocolos se corresponden, en buena medida, con lo dispuesto por la Corte Suprema. Las provincias de Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén, Buenos Aires, Río Negro, Salta y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben ajustar sus protocolos a los estándares establecidos por la Corte. 8 jurisdicciones aún no cuentan con ningún manual de procedimientos: Catamarca, Corrientes, Formosa, Mendoza, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán.

existen protocolos, su implementación es errática y en el último tiempo ha habido algunas iniciativas regresivas que buscan impedir la práctica.

### Marcha atrás en la Provincia de Buenos Aires a la implementación del aborto legal

Un caso a destacar con particular preocupación en este contexto ha sido el de la Provincia de Buenos Aires.

El pasado 12 de octubre, el Ministerio de Salud de la Provincia, a través de la Resolución 2095/2016 derogó la vieja Resolución 3146/2012 que incorporaba obstáculos al aborto legal y procuró de esta manera adecuar los lineamientos para el acceso a la interrupción legal del embarazo de todas las mujeres, niñas y personas trans bajo las causales que el marco normativo habilita. Ello, en sintonía con la política definida por el Ministerio de Salud de la Nación y del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Buenos Aires se sumaba así a las 8 jurisdicciones que ya contaban con protocolos de atención respetuosos de la ley y los estándares establecidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo F.A.L. de 2012.

El Protocolo ILE no hacía sino ofrecer claridad y certeza a la comunidad médica respecto del proceder debido frente a casos de peligro para la vida o la salud de la mujer o cuando el embarazo fuese producto de una violación; además de evitar obstáculos innecesarios a las mujeres y niñas que buscan acceder a la práctica del aborto en los servicios de salud locales.

Sin embargo, de manera sorpresiva, desde la gobernación de la provincia se dio marcha atrás a esta iniciativa. El Protocolo nunca llegó a ser publicado en el Boletín Oficial y se ha dicho públicamente que la provincia se encuentra trabajando en una nueva redacción<sup>50</sup>.

La definición de una política sanitaria por parte del Ministerio resulta de extrema relevancia frente a la repetición de casos en los que los servicios de salud han fallado en asegurar el respeto al derecho a la vida, la salud, la integridad y la autonomía reproductiva de las mujeres, niñas y adolescentes, que implicaban la reproducción de situaciones de violencia institucional incompatibles con las obligaciones del estado argentino.

La Provincia tiene la obligación de anteponer el diseño e implementación de políticas públicas respetuosas de los derechos de las mujeres y niñas por sobre concepciones morales o religiosas personales. Por lo demás, dar marcha atrás a la medida transmite un mensaje de tolerancia frente a aquellos efectores de salud que continúan sumando

*50. Boletín Oficial de la PBA, Resolución 2233/2016 que deja sin efecto la Resolución 2095/2016, disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/Bole/pdfs/2016-10-31/SUPLEMENTO12016-10-311477676094.pdf>. Acceso 06 de diciembre de 2016*

obstáculos para que las mujeres accedan a su derecho, empujándolas a situaciones de riesgo para su salud y su vida.

### 6.2. Obstrucciones en el acceso a los abortos legales

Pese a su marco legal, la realidad en Argentina se acerca mucho a la de los contextos legales en que el aborto está totalmente prohibido. Abundan los casos en los que las mujeres han experimentado obstáculos concretos al aborto legal.

En julio de 2016 tomó estado público en la **Provincia de Salta** en el norte de Argentina, el caso de una niña perteneciente a la comunidad originaria wichí (llamada “Juana” para preservar su identidad), de apenas 12 años, que fue violada por un grupo de criollos en territorio ancestral y obligada a cursar un embarazo hasta los siete meses de gestación. Pese a que los padres denunciaron la violación, nunca nadie del Estado se acercó a informarle respecto a sus opciones y sus derechos. Una vez más, un Estado ausente que no solo desprotege y actúa en complicidad, sino que además somete a una niña menor de edad a una situación de violencia y tortura. Después de 31 semanas le practicaron una cesárea porque el embarazo era inviable y con diagnóstico de anencefalia<sup>51</sup>.

En abril de 2014, una niña de 13 años embarazada como consecuencia de abusos sexuales a los que la sometía su padrastro, solicitó la práctica de un aborto. Ante la solicitud, directivos del Hospital “Mariano y Luciano de la Vega” de Moreno, **Provincia de Buenos Aires**, se negaron a realizar la práctica alegando el avanzado estado gestacional<sup>52</sup>. El Ministerio de Salud convalidó la actitud del centro de salud de no practicar la intervención. Finalmente, la niña pudo interrumpir el embarazo con medicamentos en un consultorio privado y su atención concluyó en un hospital público fuera del ámbito de la provincia, con el acompañamiento de organizaciones de mujeres de la zona, integrantes de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito.

Dos hechos similares tuvieron lugar en el 2013, en la **Provincia de Tucumán**, con relación a dos niñas de 12 y 16 años de edad víctimas de abuso, y otro en la provincia de Salta, con relación a una niña menor de edad, a las que se denegó el aborto legal.

En ese mismo año, un tribunal de la **Ciudad de Buenos Aires** impidió a una mujer de 32 años someterse a un aborto. Había sido víctima de trata y su embarazo era consecuencia de una violación. Finalmente, la Corte Suprema anuló la decisión del tribunal inferior y la mujer pudo someterse a un aborto<sup>53</sup>.

En 2011, en **Entre Ríos**, Mónica, quien sufría una patología cardíaca congénita, fue

51. Ver información en <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-10633-2016-06-11.html>

52. Ver información en: [http://www.perfil.com/sociedad/niegan-el-aborto-a-menor-violada-por-su-padrastro-0429-0003.phtml?utm\\_source=redir\\_url\\_legacy](http://www.perfil.com/sociedad/niegan-el-aborto-a-menor-violada-por-su-padrastro-0429-0003.phtml?utm_source=redir_url_legacy);

53. Amnistía Internacional, Informe Anual 2013.

obligada por el servicio de salud a llevar a término un embarazo que ponía en riesgo su vida y su salud, lo que derivó finalmente en un accidente cerebro vascular (ACV), a los 8 días de haber sido obligada a dar a luz.

A este respecto, el Comité CEDAW<sup>54</sup> ha indicado que “[l]os Estados Partes deberían organizar más servicios de salud para que el ejercicio de la objeción de conciencia no impida el acceso efectivo a servicios de salud reproductiva, incluido el aborto y la atención post-aborto”<sup>55</sup>. Asimismo, el Comité tiene dicho que “La negativa de un Estado Parte a prever la prestación de determinados servicios de salud reproductiva a la mujer en condiciones legales resulta discriminatoria. Por ejemplo, si los encargados de prestar servicios de salud se niegan a prestar esa clase de servicios por razones de conciencia, deberán adoptarse medidas para que remitan a la mujer a otras entidades que prestan esos servicios”<sup>56</sup>. Por su parte, el Comité contra la Tortura, y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes manifestó su preocupación por las restricciones al acceso al aborto, especialmente para las víctimas de violación, debido a la negativa de algunos médicos y clínicas de practicar intervenciones legales, alegando objeciones de conciencia. Y sostuvo que, de conformidad con la Guía técnica y de políticas de la Organización Mundial de la Salud sobre el aborto sin riesgos, el Estado parte debe garantizar que el ejercicio de la objeción de conciencia no impida a las mujeres y niñas acceder a los servicios a los que legalmente tienen derecho y además que únicamente las mujeres y niñas necesitan. El Estado parte también debe aplicar un marco jurídico y/o de políticas que permita a las mujeres el acceso al aborto siempre que el procedimiento médico esté autorizado por la ley<sup>57</sup>.

El Comité CEDAW también ha afirmado que “[l]a rendición de cuentas de los sistemas de justicia se refiere también a la vigilancia de las acciones de los profesionales que actúan en ellos y su responsabilidad jurídica en caso de que violen la ley”<sup>58</sup>. Esto es, sanciones a quienes obstaculizan ilegítimamente el acceso al aborto legal, poniendo en peligro el derecho a la vida de las mujeres, ya sea por acción u omisión.

### 6.3. Mortalidad materna, salud y aborto

Durante los últimos 30 años, las complicaciones derivadas de abortos practicados en condiciones de riesgo han sido la primera causa de mortalidad materna y han

54. ONU, Comité CEDAW, Informe sobre Belice, UN Doc. A/54/38/Rev., julio del 1999, parte 2, párrafo 56; Informe sobre República Dominicana, UN Doc. A/53/38/Rev. 1, julio del 1998, parte I, párrafo 337, entre otros.

55. ONU, Comité CEDAW, Declaración sobre salud y derechos sexuales y reproductivos con ocasión de la revisión del Programa de Acción adoptado en la Conferencia Mundial sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, Egipto, 1994), más allá de 2014, Quincuagésimo séptimo período de sesiones, celebrado entre el 10 y 28 de febrero de 2014.

56. ONU, CEDAW, Recomendación General N° 24, La mujer y la salud, 02/02/99

57. ONU, CAT, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Polonia, CAT/C/POL/CO/5-6, 23 de diciembre de 2013, disponible en <http://bit.ly/1xpQJTi>

58. ONU, CEDAW, CEDAW/GC/33, cons. 143 de agosto de 2015.

representado un tercio del total de esas muertes<sup>59</sup>. Las estadísticas del quinquenio 2007-2011 muestran que el 23% de las muertes maternas derivaron de abortos inseguros<sup>60</sup>.

En el mes de noviembre 2016, Argentina fue evaluada por el Comité CEDAW. Uno de los temas más preocupantes que retomó este órgano es el del aborto. El Comité manifestó especial preocupación por los elevados índices de mortalidad materna en el país y los adjudicó en parte a los abortos practicados en condiciones de riesgo y a los obstáculos a los abortos legales en clara oposición a lo establecido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso F.A.L de 2012<sup>61</sup>. Y llamó al país a tomar medidas para reducir la tasa de mortalidad materna; garantizar que las mujeres tengan acceso a abortos legales y seguros y a servicios post-aborto; establecer criterios estrictos para evitar la utilización de la objeción de conciencia con el objetivo de restringir derechos, llevar adelante procedimientos adecuados para lograr que todas las provincias adopten protocolos que garanticen el acceso al aborto no punible en línea con el “Protocolo Nacional para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo”, adoptar la ley para la interrupción voluntaria del embarazo que amplíe los casos permitidos por el Código Penal actualmente. Aunque el Gobierno reconoció que los abortos clandestinos son la principal causa de mortalidad materna en Argentina, no dio datos oficiales ni información concretas sobre qué acciones está tomando para implementar el aborto legal.

Si bien Argentina tiene una tasa de fecundidad baja, las mujeres están expuestas a riesgos desproporcionados al quedar embarazadas: en 2014, de acuerdo a las Estadísticas vitales publicadas por el Ministerio de Salud de la Nación, 290 mujeres perdieron la vida por causas relacionadas al embarazo<sup>62</sup>. En 2013 las muertes ascendieron a 243<sup>63</sup> y en 2012 a 258. Pero este es tan solo un número representativo. Las muertes maternas por causas obstétricas indirectas<sup>64</sup> representan un cuarto de las muertes maternas<sup>65</sup>. Esto sugiere, entre otras cosas, que posiblemente muchas mujeres no accedieron a la información, a la oportunidad o a la decisión de interrumpir su embarazo basados en la causal salud.

Argentina ha reconocido que “la mortalidad materna es frecuentemente subestimada debido a deficiencias en la certificación médica de la causa de muerte en el Informe

59. Ministerio de Salud de la Nación. Dirección de Estadísticas e Información de Salud. Estadísticas vitales. Información básica 2010. [www.deis.gov.ar](http://www.deis.gov.ar), acceso 29 de marzo de 2012.

60. Ministerio de Salud de la Nación. Dirección de Estadísticas e Información de Salud. Estadísticas vitales. Información básica 2010. [www.deis.gov.ar](http://www.deis.gov.ar), acceso 29 de marzo de 2012.

61. ONU, CEDAW, Observaciones Finales sobre Argentina, CEDAW/C/ARG/CO/7, disponible solo en inglés [http://acnudh.org/wp-content/uploads/2016/12/CEDAW\\_C\\_ARG\\_CO\\_7\\_25088\\_E.pdf](http://acnudh.org/wp-content/uploads/2016/12/CEDAW_C_ARG_CO_7_25088_E.pdf)

62. DEIS, 2015. [www.deis.gov.ar](http://www.deis.gov.ar), acceso octubre 2016.

63. DEIS, 2014.

64. Mujeres que mueren por patologías que se agravan a consecuencia del embarazo, parto o puerperio.

65. Romero, Ábalos, & Ramos, 2013. Las muertes maternas indirectas son aquellas en las cuales las mujeres ya presentan una patología, que se ve agudizada por el embarazo. De haber sido prevenidas e informadas respecto de los riesgos de llevar adelante el embarazo y de haber podido evaluar la opción de acceder a un aborto seguro, esas muertes podrían haber sido evitadas.

El sistema de registro oficial nacional no da cuenta de todos los abortos legales que se proveen hoy en el país.

Estadístico de Defunción”<sup>66</sup>, por lo que incluso sus cifras oficiales no representan el total de mujeres y niñas que han perdido la vida.

Asimismo, las desigualdades que reflejan los índices de mortalidad materna al interior del país son ilustrativas de la discriminación múltiple que viven mujeres por fuera de los centros urbanos en mejor situación. Hay provincias que duplican o triplican la razón nacional. En la actualidad, el aborto continúa siendo la principal causa de mortalidad materna en más de la mitad de las provincias del país. Las complicaciones por aborto inseguro son la primera causa individual de muertes maternas en 17 de las 24 provincias. En las dos provincias donde la primer causa de muerte son las “otras obstétricas directas”, el aborto sigue siendo la segunda causa<sup>67</sup>. Esta situación indica que las mujeres que viven en provincias como Formosa o Chaco están expuestas a un riesgo desproporcionado cuando se comparan los riesgos de las mujeres de jurisdicciones como la de Ciudad de Buenos Aires, Córdoba o provincia de Buenos Aires.



### 6.4. Información sobre la práctica de abortos legales

El sistema de registro oficial nacional no da cuenta de todos los abortos legales que se proveen hoy en el país. Estas omisiones y carencias del sistema de registro federal impactan en la calidad de la gestión de las políticas sanitarias necesarias para garantizar el acceso al aborto legal en la medida que no permiten contar con información adecuada sobre la demanda potencial, real, y efectiva; los insumos y los recursos humanos necesarios; las barreras y obstrucciones en la prestación de servicios; o problemas y estándares de calidad de los mismos.

Además los registros sanitarios elaborados hoy en día padecen también de las limitaciones que emergen de su falta de cobertura de ciertos ámbitos de los sistemas de salud, ya que casi todos los datos sanitarios disponibles, se producen sobre el sistema público de salud, dejando afuera de la estadística los datos de los demás subsistemas que pueden presentar características muy diferentes e incluso llegar a alterar la media estadística.

El Ministerio de Salud de la Nación en el informe anual de servicios de salud sexual y reproductiva, que releva el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable en todas las provincias, cuenta con datos sobre el número y procedencia de las

66. UNICEF, Monitoreo ODM, disponible en [http://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo\\_ODM\\_actualiza.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_ODM_actualiza.pdf)

67. Romero, Ábalos, & Ramos, 2013

prestaciones de aborto legal que fueron reportadas por los sistemas de salud locales. Según el Informe de Gestión de 2013, 14 provincias reportaron datos sobre aborto legal, de las cuales 12 realizaron las prácticas; otras cuatro derivaron a otras jurisdicciones cuando identificaron casos que encuadraban dentro de las causales de aborto legal<sup>68</sup>.

Al menos 18 provincias reportaron contar con al menos un efector que presta servicios de aborto legal, seis de ellas reportaron mejoras en la implementación de los procesos de atención y ocho provincias informaron problemas de acceso a insumos para la realización de las prácticas y otro tipo de obstáculos para la prestación de servicios de aborto legal. Otras tres provincias refirieron no contar con servicios de aborto legal a nivel local y las restantes no brindaron información sobre este punto.

De acuerdo con el informe, un total de 374 efectores a nivel nacional cuentan con servicios de aborto legal. En las 18 provincias que brindaron datos, y entre todas las provincias se reportó la realización de “más de 1500 prestaciones de aborto no punibles”.

La información epidemiológica de una población es fundamental para la planificación y la evaluación del funcionamiento del sistema de salud. Especialmente, la información es clave para segmentos específicos de la población que requieren prestaciones sanitarias particulares. En esos casos, la identificación de la magnitud de la demanda y las características tanto de la población como de los servicios disponibles y demandados se convierte en la herramienta esencial para diseñar y mejorar las políticas públicas de salud.

### 6.5. Situación de niñas y adolescentes. Educación sexual integral (ESI)

La situación de niñas y adolescentes no escapa a esta realidad. La población adolescente actual es la más numerosa de la historia (dividendo demográfico)<sup>69</sup>.

En Argentina, una de cada seis mujeres tiene su primer hijo/a antes de los 19 años de edad<sup>70</sup>. La edad promedio del primer embarazo es de 16,6 años<sup>71</sup>. El porcentaje de recién nacidos de madres adolescentes (menores de 20 años) respecto al total de nacimientos no ha tenido mayores variaciones, manteniéndose en valores cercanos al 15% desde 1990. Sin embargo, es necesario dar cuenta de la desigualdad entre las provincias argentinas ya que el porcentaje de embarazo en adolescentes, para 2011, superó al promedio nacional en 6 de 24 provincias con valores superiores al 20%. Formosa y Chaco

68. Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Informe de gestión anual, año 2013. Informe provincias. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ARG/INT\\_CEDAW\\_ADR\\_ARG\\_19577\\_0.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ARG/INT_CEDAW_ADR_ARG_19577_0.pdf)

69. UNFPA, 2013.

70. Brizuela et al, 2014.

71. Brizuela et al, 2014.

con 25%; Misiones 22% y Catamarca, Corrientes y Santiago del Estero 21%<sup>72</sup>. El 12,8% de las muertes maternas ocurren en mujeres de 15 a 19 años<sup>73</sup>.

Existen muchas resistencias por parte de las provincias para implementar la Ley de Educación Sexual —ley nacional N° 26.150 que estableció el derecho de todos los educandos a recibir educación sexual integral (ESI) y creó el Programa Nacional de Educación Sexual Integral—, sancionada en 2006<sup>74</sup>.

Hasta 2015 únicamente en ocho provincias se sancionaron leyes de educación sexual<sup>75</sup> y otras dos emitieron resoluciones locales estableciendo la implementación del Programa Nacional<sup>76</sup>. Sin embargo, incluso en estas jurisdicciones, existe resistencia a la integración curricular y la distribución de materiales y herramientas de trabajo no fue lo suficientemente efectiva y no tuvo la difusión necesaria. Entre los desafíos está la inseguridad que sienten los equipos docentes a la hora de instalar los contenidos de la educación sexual integral en las aulas, la dificultad y el temor en el diálogo con las familias, la falta de compromiso de docentes y sectores directivos con el tema y las dificultades institucionales de implementación<sup>77</sup>.

Se ha subrayado con preocupación el enfoque de algunos materiales creados a nivel local, dado que pueden resultar más restrictivos que los incluidos a nivel nacional. Un ejemplo es la cartilla de educación sexual de la provincia de Salta, que fue desarrollada por el gobierno provincial en conjunto con organizaciones conservadoras e incluye contenidos

72. UNICEF, *Situación del embarazo adolescente en Argentina, en el día mundial de la población*, Julio 2013 [[http://www.unicef.org/argentina/spanish/Embarazo\\_adolescente\\_Argentina-VB.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/Embarazo_adolescente_Argentina-VB.pdf)]. El Informe se basa en datos del Min. de Salud de la Nación, “Estadísticas Vitales. Información Básica – Año 2012”, Dirección de Estadísticas e Información de Salud, Serie 5, Número 56, Diciembre 2013 [<http://www.deis.gov.ar/publicaciones/archivos/Serie5Nro56.pdf>], 2011, pág. 2.

73. Brizuela et al, 2014.

74. Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley N°2.110/06), Chaco (Ley N°5.811/06), Entre Ríos (Ley Provincial N°9.501/03, incluye educación sexual al adherir al PNSSYPR), La Rioja (Ley N°8.431/08 de adhesión a la Ley Nacional), Buenos Aires (Ley N°14.744/15 en cumplimiento de la Ley Nacional), Río Negro (Ley N°4.339/09 de adhesión a Ley Nacional), Santa Cruz (Ley N°3043/09 de adhesión a Ley Nacional), Misiones (Ley VI - N°129/09 estableciendo obligatoriedad en línea con Ley Nacional). Ver, acerca de las dificultades de implementación a nivel local en la provincia de San Juan, Rojas, Fabián “Educación Sexual Integral. Tiempo de correr el velo”, Revista de la Universidad Nacional de San Juan, Año IX, N°56, Marzo 2012 [[http://www.revista.unsj.edu.ar/revista56/imagenes/launiversidad\\_56.pdf](http://www.revista.unsj.edu.ar/revista56/imagenes/launiversidad_56.pdf)]

75. UNICEF, Informe “Consulta cualitativa: Programa Nacional de Educación Sexual Integral”, disponible en [http://www.unicef.org/argentina/spanish/Informe\\_consulta\\_cualitativa\\_programa\\_educacion\\_sexual\\_en\\_argentina.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/Informe_consulta_cualitativa_programa_educacion_sexual_en_argentina.pdf). “Si bien [los/as entrevistados/as] contaban con cierta información, ésta era extremadamente escasa y vaga. Es decir, la mayoría desconocía totalmente los objetivos de la ley y su alcance. Varios/as señalaron sólo conocer que se trataba de “una ley polémica por la oposición de la iglesia”.

76. Formosa (Resolución N°2.181/12 de adhesión al Programa ESI. Resolución N° 5.249/14 establece su obligatoriedad en todas las instituciones educativas de la Provincia página), La Pampa (Resolución N°814/10 de creación del Programa Provincial de Educación Sexual, en línea con lo establecido por la Ley Nacional).

77. UNICEF, Informe “Consulta cualitativa: Programa Nacional de Educación Sexual Integral”, disponible en [http://www.unicef.org/argentina/spanish/Informe\\_consulta\\_cualitativa\\_programa\\_educacion\\_sexual\\_en\\_argentina.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/Informe_consulta_cualitativa_programa_educacion_sexual_en_argentina.pdf). “Si bien [los/as entrevistados/as] contaban con cierta información, ésta era extremadamente escasa y vaga. Es decir, la mayoría desconocía totalmente los objetivos de la ley y su alcance. Varios/as señalaron sólo conocer que se trataba de “una ley polémica por la oposición de la iglesia”.

inexactos, en algunos casos, y groseramente incorrectos en otros<sup>78</sup>. En este sentido, es indispensable generar un proceso de monitoreo de la implementación de la ESI en las provincias.

Una encuesta llevada adelante por UNICEF<sup>79</sup> indicó que la gran mayoría de los/las estudiantes entrevistados/as que “recibieron educación sexual señalan que los temas y contenidos tratados estaban estrechamente relacionados con los aspectos biológicos de la sexualidad. Algunos de los temas mencionados fueron, el aparato reproductor masculino y femenino, la concepción y el embarazo, métodos anticonceptivos, infecciones de transmisión sexual, particularmente HIV, y prevención”. Y agregó, “La gran mayoría de los/las alumnos/as que había recibido educación sexual se mostró insatisfecha con el tipo de educación obtenida. Particularmente se señaló la escasez de información y la forma inadecuada de transmitirla”<sup>80</sup>.

Por lo demás, se desconoce la existencia de políticas efectivas para trabajar la ESI con grupos históricamente vulnerados. En particular no hay ningún material específico para trabajar la temática con pueblos indígenas, con una perspectiva inclusiva y respetuosa de su cosmovisión. Por otro lado, si bien existe un material del Ministerio de Educación de Nación para trabajar la ESI con personas con discapacidad, en la práctica esta no se implementa.

A partir de la importante sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública, es necesario que las instancias gubernamentales incorporen el principio de transparencia activa y publiquen proactivamente la planificación y ejecución presupuestaria. Lamentablemente, al día de hoy es imposible estudiar el presupuesto del Programa Nacional de Educación Sexual Integral del Ministerio de Educación puesto que no está desglosado sino que solo figura de manera genérica dentro del rubro de Gestión Educativa.

Pese a que en Argentina los niños, niñas y adolescentes tienen legalmente derecho a acceder a información y servicios de salud sexual y reproductiva a partir de los 13 años de edad, sin el consentimiento de sus padres, en la práctica existen dificultades para garantizar espacios confidenciales, seguros y de calidad para adolescentes que buscan asesoramiento y atención<sup>81</sup>. Adicionalmente, existe un alto grado de discrecionalidad

*78. Por otro lado, y en todas ellas la aplicación es similar a lo reportado por el programa nacional. Algunas provincias desarrollaron un programa curricular para todos los grados, otras sólo para la educación de nivel secundario. La creación de material local para la enseñanza se vio promovida en los últimos dos años, pero su distribución y utilización es todavía incipiente.*

*79. UNICEF, Informe “Consulta cualitativa: Programa Nacional de Educación Sexual Integral”, disponible en [http://www.unicef.org/argentina/spanish/Informe\\_consulta\\_cualitativa\\_programa\\_educacion\\_sexual\\_en\\_argentina.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/Informe_consulta_cualitativa_programa_educacion_sexual_en_argentina.pdf)*

*80. Ibidem.*

*81. Una investigación realizada en las provincias de Córdoba, Tucumán, Formosa, Santa Fe y Misiones, muestra la heterogeneidad y/o ausencia de marco jurídico que brinde directivas claras al personal de salud sobre estos temas, así como protocolos de atención.*

por parte de los servicios de salud y una falta de orientación programática clara que uniformice la conducta de los profesionales. Hay discordancia en los criterios utilizados al interior de cada programa provincial o municipal, por ejemplo a partir de qué edad se ofrecen métodos anticonceptivos (MAC) y en qué condiciones<sup>82</sup>. En este sentido es preciso garantizar servicios amigables de salud y de salud sexual y reproductiva preventivos, integrales, de calidad y confidenciales. Poder acceder al aborto legal y a prevención de infecciones de transmisión sexual (ITS) y sida. Por lo demás, es preciso que se garantice la participación de los y las adolescentes y jóvenes en los temas que los conciernen. Así lo ha sostenido, entre otros, el Comité de Derechos Del Niño, al instar a los Estados a garantizar "... que las niñas y adolescentes tengan acceso libre y oportuno a los anticonceptivos de urgencia y cree mayor conciencia entre las mujeres y las niñas sobre su derecho a estos anticonceptivos, particularmente en los casos de violación"<sup>83</sup>.

Es imprescindible que las mujeres, adolescentes y niñas en Argentina tengan la capacidad efectiva de tomar decisiones informadas y libres respecto de su sexualidad y reproducción.

### 6.6. Falta de acceso a abortos medicamentosos

La mifepristona y el misoprostol son los fármacos aprobados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como medicamentos esenciales. Entre sus indicaciones se encuentran: maduración cervical, inducción del aborto en 1° y 2° trimestres, prevención y profilaxis de la hemorragia post parto, aborto incompleto, preparación instrumental del cuello uterino (OMS, 2012)<sup>84</sup>. En caso de no disponerse de mifepristona, la OMS sugiere el uso exclusivo de misoprostol. El Ministerio de Salud de la Nación, en varios documentos, ha reconocido el tratamiento medicamentoso del aborto con misoprostol<sup>85</sup>, sin embargo no garantiza su acceso, lo que en lo concreto impide a las mujeres este tratamiento.

En Argentina la producción y comercialización de la mifepristona no está autorizada, mientras que sí se produce y comercializa misoprostol. Según los registros de la Administración Nacional de Medicamentos (ANMAT), en la Argentina los únicos laboratorios que trabajan el misoprostol son Beta S.A. y Domínguez S.S. El primero produce Oxaprost, recetado para dolores reumáticos. El segundo produce Misop 25, de uso hospitalario exclusivo. Por lo que en la práctica, las mujeres que quieren acceder a un

82. CONDEERS, *Monitoreo Social y Exigibilidad sobre los Derechos Sexuales y Reproductivos en Argentina. Informe Nacional 2010*, diciembre 2010, pág. 23

83. CDN, *Recomendaciones Estado de Costa Rica*, párr. 63, 3 de agosto de 2011.

84. Ver Guía de la OMS "Aborto sin riesgos: guía técnica y de políticas para sistemas de salud", de 2012 (2ª Edición) disponible en: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/77079/1/9789243548432\\_spa.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/77079/1/9789243548432_spa.pdf).

85. Ver "Guía Técnica para la Atención Integral de los Abortos No Punibles" (2010), disponible en: <http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000000667cnt-Guia-tecnica-web.pdf>; Guía para la atención integral de mujeres que cursan un aborto (Abril 2014), disponible en <http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000000587cnt-Guia-para-la-atencion-integral-de-mujeres-que-cursan-un-aborto.pdf>; "Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo" (2015), disponible en [http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000000875cnt-Protocolo\\_ILE\\_sl.pdf](http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000000875cnt-Protocolo_ILE_sl.pdf).

aborto legal no cuentan con la opción medicamentosa.

Es por ello que resulta por demás imperioso que el Estado incluya el misoprostol en el Plan Médico Obligatorio que obliga también a las obras sociales y prestadoras privadas de salud a proveer del medicamento.<sup>86</sup>

El Estado argentino debe garantizar el acceso al misoprostol para uso obstétrico en el caso de mujeres que tiene derecho al aborto legal. En línea con ello, es imprescindible que el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación compre insumos para distribuir en las provincias ante faltantes o demoras en la disponibilidad de insumos a nivel provincial.

### 6.7. Criminalización de los derechos sexuales y reproductivos

Los obstáculos al aborto legal y la amenaza de criminalización empujan a las mujeres a acudir a abortos inseguros.

La penalización del aborto impacta negativamente en el acceso a los abortos legales. En un informe de 2011, el relator especial de la ONU sobre el derecho a la salud examinó el impacto que tienen las leyes que sancionan o restringen de algún modo el aborto —por ejemplo, cuando se sancionan determinadas conductas durante el embarazo, se limita el acceso los métodos anticonceptivos y la planificación familiar, se niega información o no se brinda educación en materia de salud sexual y reproductiva. Señaló que tales restricciones suelen ser discriminatorias por naturaleza y violan el derecho a la salud, al limitar el acceso a bienes, servicios e información de calidad<sup>87</sup>. Y que “[l]a penalización genera y perpetúa el estigma, limita la capacidad de las mujeres para hacer pleno uso de los bienes, servicios e información disponible en materia de salud sexual y reproductiva, les niega la plena participación en la sociedad y distorsiona las percepciones de los profesionales de salud, lo que a su vez puede dificultar el acceso de las mujeres a los servicios de atención a la salud”<sup>88</sup>.

En la Provincia de **Tierra del Fuego**, una joven en situación de gran vulnerabilidad y con una historia de violencia, fue procesada durante 6 años y finalmente fue absuelta por realizarse un aborto con una curandera en un barrio popular de la capital provincial. La

86. Recientemente el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), las Lesbianas y Feministas por la Descriminalización del Aborto y la Secretaría de Género de Nuevo Encuentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires solicitaron a la ANMAT que “se levanten las restricciones a la comercialización de las pastillas de misoprostol que no estén basadas en razones de salud y se asegure el mayor acceso posible, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos”; CELS, “Misoprostol: solicitamos a la ANMAT que lo reconozca como medicamento obstétrico y garantice su acceso”, 22/09/2016, disponible en: <http://www.cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=2130>

87. Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Salud, Informe provisional sobre El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, A/66/254 de fecha 3 de Agosto de 2011, párr. 25

88. Ídem, Relator Salud ONU, 2011, párr. 17

Los obstáculos al aborto legal y la amenaza de criminalización empujan a las mujeres a acudir a abortos inseguros.

falta de acceso al aborto legal la empujó a la clandestinidad, poniendo en riesgo su salud y su vida, para luego además quedar expuesta a la persecución penal por haber ejercido lo que debió ser su derecho. Esto, a pesar de que la obligación mínima por parte de los estados bajo el CEDAW es despenalizar el aborto y asegurar que las mujeres puedan acceder a servicios de aborto a lo menos cuando su vida o salud están a riesgo o se trata de un embarazo producto de violación o incesto, o hay una malformación seria o grave del feto<sup>89</sup>.

Este año tomó estado público un caso que pone en evidencia la injerencia del derecho penal en la vida sexual y reproductiva de las mujeres. **Belén**<sup>90</sup>, una joven de 25 años de edad, estuvo privada de su libertad durante más de dos años en la Provincia de Tucumán, en el norte de Argentina, por haber sufrido un aborto espontáneo en un hospital público, tal como fue consignado en su historia clínica. Tanto médicos como policías violaron su derecho a la privacidad y la acusaron injustamente y la maltrataron.

En la madrugada del 21 de marzo de 2014, fue a la guardia del Hospital de Clínicas Avellaneda en San Miguel de Tucumán por dolores abdominales. La derivaron al Servicio de Ginecología porque tenía abundante sangrado. Allí, los médicos le informaron que estaba teniendo un aborto espontáneo de un feto de aproximadamente 22 semanas. Belén desconocía estar embarazada. Luego de recibir tratos degradantes por parte del personal de salud, fue denunciada a la guardia policial, en clara violación del secreto profesional que ampara la relación médico-paciente<sup>91</sup>. Belén ingresó al hospital público pidiendo ayuda y fue presa por más de dos años. Primero la imputaron por aborto seguido de homicidio, que es una figura penal inexistente. El fiscal de la causa luego cambió la

89. ONU, CEDAW, *Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a séptimo combinados del Senegal, julio 2015*, disponible en <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhskcAIS%2FU4wb%2BdlVicvG05Ry5rnmDcit060LgkYHsU3p08Y2nyjSI4rGRZb9RgNHfNnt6G6Q7sYONIZzyGgQAJDzqdMWlrw3ZUyqd0C%2FwolZpYg9WWqIUG6msEoKqK8rcwg%3D%3D>; ver también CEDAW, *Observaciones finales: Perú, UN Doc. CEDAW/C/PER/CO/7-8 (2014)*, par. 36(a) (el Comité recomienda al estado que “[h]aga extensiva la legalización del aborto a los casos de violación, incesto o malformación fetal severa”); CEDAW, *Observaciones finales: Chile, UN Doc. CEDAW/C/CHL/CO/5-6 (2012)*, par. 34 (“[E]l Comité lamenta profundamente que todas las recientes iniciativas parlamentarias encaminadas a despenalizar el aborto hayan fracasado en el Estado parte, incluso en los supuestos de riesgo para la salud o la vida de la madre, grave malformación del feto o violación.

90. Por decisión de la víctima, se usa un seudónimo. Ver mayor información en <http://www.amnistia.org.ar/rau/argentina3>; <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-10537-2016-04-29.html>; <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-298129-2016-04-29.html>

91. El Comité CEDAW en su Observación General N° 24 y 33 advirtió sobre el vínculo entre el cumplimiento del derecho a la privacidad en materia de salud, el aborto, y la salud de las mujeres: “La falta de respeto del carácter confidencial de la información afecta tanto al hombre como a la mujer, pero puede disuadir a la mujer de obtener asesoramiento y tratamiento y, por consiguiente, afectar negativamente su salud y bienestar. Por esa razón, la mujer estará menos dispuesta a obtener atención médica para tratar enfermedades de los órganos genitales, utilizar medios anticonceptivos o atender a casos de abortos incompletos, y en los casos en que haya sido víctima de violencia sexual o física”. Y avanzó sobre el rol que le cabe a la justicia ante estos supuestos, al entender que “la rendición de cuentas de los sistemas de justicia se refiere también a la vigilancia de las acciones de los profesionales que actúan en ellos y su responsabilidad jurídica en caso de que violen la ley”. Esto es, sanciones a quienes obstaculizan o violan los espacios de confidencialidad de las mujeres, poniendo en peligro el derecho a la vida de las mujeres, ya sea por acción u omisión

acusación por la de homicidio doblemente agravado por el vínculo y alevosía, que tiene una pena de hasta 25 años de encierro.

Belén estuvo detenida en prisión preventiva por más de dos años. El 19 de abril de 2016 fue condenada a 8 años de prisión, en un proceso judicial en el que se vulneraron sus derechos desde el comienzo ya que en ningún momento fue escuchada.

El 12 de mayo de 2016 la justicia le denegó el pedido de excarcelación interpuesto por la defensa. El 15 de agosto la Corte Suprema de Justicia Provincial dispuso su libertad, entendiendo que no existen motivos para extender su privación de libertad. Sin embargo, se encuentra aún a estudio la revisión de la condena.

En junio de 2016 el Comité de Derechos Humanos (CDH) de la ONU llamó al Estado a revisar el “caso de Belén”, a la luz de los estándares internacionales en la materia, con miras a su inmediata liberación, y a la luz de este caso, considerar la descriminalización del aborto<sup>92</sup>.

Unos años atrás, en 2012, en esa misma provincia una mujer –conocida como **María Magdalena**– llegó con un aborto espontáneo en curso al hospital. Las médicas hicieron entrar a la policía a la sala de parto. La operaron sin anestesia y, con la misma lógica que en el caso de Belén, la imputaron por aborto. Hoy la causa se encuentra a estudio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para investigar por la responsabilidad de violación del secreto profesional y la violencia a la que fue sometida.

Que las mujeres puedan ir a la cárcel por el solo hecho de tomar alguna de estas decisiones violenta sus derechos. Es por ello que Amnistía Internacional confía en la necesidad de impulsar un debate serio, informado y comprometido sobre la despenalización.

Tal como indica el derecho internacional, las mujeres jamás deben ser sometidas a procesos penales ni obligadas a poner en riesgo su vida o su salud, cuando necesiten interrumpir su embarazo<sup>93</sup>. Es fundamental avanzar hacia la derogación de legislación que permite criminalizar a las mujeres y niñas por solicitar o someterse a un aborto. La criminalización del aborto no sólo no disuade a las mujeres de practicarse abortos clandestinos, sino que además las induce a recurrir a métodos de aborto riesgosos para su salud y su vida. Leyes más restrictivas no reducen la tasa de abortos, pero si aumentan el riesgo a la vida y salud de mujeres. La amenaza de cárcel, además, impide

92. ONU, CDH, *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Argentina, Párrafo 11 CCPR/C/ARG/CO/5*.

93. ONU, Comité CEDAW, *Recomendaciones Finales Argentina 2010; Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Salud, Informe provisional sobre El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, A/66/254 de fecha 3 de Agosto de 2011. Este último ha dicho que los Estados deben abstenerse de emplear restricciones jurídicas o leyes penales para regular la salud pública que no estén fundamentadas en pruebas ni sean proporcionadas, ya que violan el derecho a la salud de las personas afectadas y además son contrarias a los propios fines que las justifican.*

el acceso a otros servicios de salud sexual, incluso el acceso a abortos no punibles.

La penalización del aborto y sus restricciones además de negar el derecho a la salud y la vida de mujeres y niñas, crea un problema serio de salud pública porque da lugar a prácticas clandestinas e inseguras que durante décadas han constituido una de las principales causas de mortalidad materna.



## Recomendaciones

### ABORTO LEGAL

1. Garantizar el aborto legal, seguro y accesible en los casos de violación y cuando peligre la vida o la salud de la mujer, en todo el territorio de Argentina de acuerdo a la normativa interna, la que ha sido reafirmada en el fallo FAL.
2. Incorporar a nivel federal y como servicio básico y obligatorio del sistema de salud, las prestaciones necesarias para interrumpir embarazos en los casos contemplados por la ley vigente, incluyendo todos los métodos que, basados en la evidencia, resultan efectivos, seguros y preferidos en estos casos, de conformidad con lo establecido por la OMS.
3. Adoptar medidas necesarias para incluir la cobertura de servicios de ILE en los subsistemas privados de salud y monitorear el cumplimiento de los deberes de provisión de servicios de ILE por parte de los órganos de monitoreo del PMO como la Superintendencia de Servicios de Salud.
4. Implementar políticas de rectoría, coordinación e intervención subsidiaria frente a las diversas posiciones provinciales de desarrollo de políticas sobre ILE.
5. Coordinar la implementación del aborto legal en todo el país a través del Consejo Federal de Derechos Humanos.
6. Poner en marcha los mecanismos de sanción individual e institucional por responsabilidad civil, administrativa y penal ante la falta de provisión de servicios de ILE o incumplimientos relacionadas con la misma.
7. Capacitar a los integrantes de los equipos de salud acerca del valor del secreto profesional en la atención de abortos espontáneos o provocados.
8. Garantizar el acceso a servicios de calidad en la atención pre y post aborto. Ofrecer atención médica post aborto, que sea segura y accesible, independientemente de que se trate de un aborto legal o no.
9. Garantizar la disponibilidad, adaptabilidad y accesibilidad a los recursos humanos (profesionales de la salud, trabajadoras sociales y profesionales de la salud mental) necesarios para la provisión de servicios de ILE en los distintos niveles de atención de la salud de todos los sistemas de salud del país.
10. Garantizar la disponibilidad de opciones terapéuticas que incluya: la AMEU, el Misoprostol, la Mifepristona, y servicios profesionales para el manejo del dolor.
11. Aprobar por parte del ANMAT el Misoprostol y la Mifepristona para la ILE.
12. Comprar insumos por parte del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable para distribuir en las provincias ante faltantes o demoras en la disponibilidad de insumos a nivel provincial.
13. Generar una política de registro de consultas sobre ILE y de provisión de servicios de ILE en todo el país. Generar información desagregada y actualizada sobre acceso a ILE
14. Implementar una política nacional de difusión de información amplia y completa sobre ILE.
15. Impulsar un debate serio e informado sobre la despenalización del aborto, en línea con los estándares internacionales de derechos humanos.

### Recomendaciones

#### EDUCACIÓN SEXUAL INTEGRAL

1. Asesorar y educar en materia de salud sexual y reproductiva, incluidos todos los métodos de planificación familiar a todos los efectores de salud y plantel educativo.
2. Garantizar la implementación de la ley de educación sexual integral en todo el territorio argentino a través de un sistema de monitoreo de la en las provincias. Articular estrategias a través del Consejo Federal de Educación.
3. Como parte del principio de transparencia activa, implementar un mecanismo de monitoreo y seguimiento de la ejecución presupuestaria de la ESI.
4. Garantizar el acceso a información y servicios amigables de salud y de salud sexual y reproductiva preventivos, integrales, de calidad y confidenciales para niños, niñas, adolescentes y jóvenes..
5. Implementar un mecanismo participativo a través del cual los y las jóvenes puedan involucrarse en el desarrollo de políticas públicas que los afectan.



## 7. TORTURAS Y OTROS TRATOS CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES

En 2015 año se conmemoró el 30º aniversario de la entrada en vigor de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes de la ONU (CAT, por sus siglas en inglés) y de su par regional, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. A pesar de la masiva ratificación de la CAT y la sólida recepción de estos principios en los sistemas jurídicos nacionales, las denuncias de tortura persisten.

Amnistía Internacional sigue recibiendo información sobre tortura y malos tratos de mano de la fuerzas de seguridad, tanto en centros de detención como al momento de las aprehensiones, donde rara vez se realizan investigaciones para llevar a los responsables ante la justicia<sup>94</sup>.

En el marco de la audiencia sobre Seguridad Ciudadana y Tortura ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que tuvo lugar en marzo de 2015, se denunciaron los índices de tortura vigentes en la Provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Chubut<sup>95</sup>. Redundan en los registros de las tres jurisdicciones denuncias por uso abusivo de la fuerza, tortura y malos tratos en ocasión de detención en espacios públicos<sup>96</sup>. La picana, el submarino seco y húmedo, entre otros, siguen utilizándose como mecanismos de tortura. Mención aparte merece el uso y abuso del recurso del aislamiento como método de castigo habitual y el traslado a “buzones”—celdas que suponen la restricción de servicios básicos y el confinamiento total. Las requisas en los pabellones son otro de los momentos en los que se despliega con mayor virulencia la violencia de los penitenciarios hacia los internos.

Asimismo, Amnistía Internacional ha recibido denuncias sobre las condiciones de privación de libertad y seguridad en varias áreas y pabellones de los centros de la provincia de Mendoza Penitenciaria Provincial de Mendoza (Boulogne Sur Mer), Complejo Penitenciario III (Almafuerte), Complejo San Felipe y El Borbollón<sup>97</sup>.

En Julio de 2016, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas observó con preocupación “la violencia institucional penitenciaria que se manifiesta por el elevado número de casos de tortura y malos tratos contra personas privadas de libertad,

94. Véase Amnistía Internacional envía carta a las autoridades para poner fin a violaciones de derechos humanos en Santiago del Estero <http://amnistia.org.ar/deben-investigarse-denuncias-de-tortura-en-santiago-del-estero/> (agosto 2014); disponible en: <http://www.amnesty.org/pt-br/library/asset/AMR13/001/2012/es/c9668e59-3fd4-4806-aec9-9aec26a271a8/amr130012012es.html> (Índice: AMR 13/001/2012), (consultado el 3 de abril de 2012).

95. CIDH, Audiencia Seguridad Ciudadana y Denuncias de Tortura en Argentina. Peticionarios: Defensoría de Casación de la Provincia de Buenos Aires, Defensoría General de la Provincia de Santa Fe, Defensoría General de la Provincia de Chubut, Amnistía Internacional Estado de Argentina. Información presentada por los peticionarios disponible en <http://amnistia.org.ar/la-cidh-expresa-preocupacion-por-la-tortura-en-la-argentina/> (consultado en octubre de 2016).

96. Defensoría de Casación Penal Provincia de Buenos Aires; Segundo y Tercer Informe trimestral correspondiente al año 2014 (disponible en); Defensoría de Chubut; Informe sobre Casos de Tortura y otros tratos Crueles, Inhumanos y degradantes – Periodo Septiembre 2004 – Febrero 2015 y anexos; Defensoría Provincial de Santa Fe (SPPDP); Informe Preliminar Registro de torturas y abusos policiales. Período 1 de noviembre de 2013 al 15 de diciembre de 2014.

97. Amnistía Internacional, Situación de las cárceles de Mendoza. Documento disponible en <http://www.amnistia.org.ar/sites/default/files/CarcelesMendoza.pdf>

## TORTURAS Y OTROS TRATOS CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES

producidas incluso por la existencia de autogobierno y el escaso número de condenas de los responsables y las sanciones leves impuestas a los autores”<sup>98</sup>.

Amnistía también ha sido testigo de los altos índices de impunidad que atraviesa a la tortura en función del temor que tienen víctimas y testigos a sufrir represalias y en función de la casi nula investigación y sanción a los responsables<sup>99</sup>. Dado este paradigmático y alarmante escenario, es preciso que se implementen sistemas de protección de testigos y víctimas de tortura y malos tratos, que brinden salvaguardas a quienes, en busca de justicia, se animan a denunciar estos hechos poniendo en riesgo su vida e integridad.

Si bien ha habido avances en la sanción y regulación del Mecanismo de Prevención de la Tortura a nivel nacional<sup>100</sup>, preocupa a Amnistía Internacional las dilaciones para su entrada en funcionamiento. Asimismo, esfuerzos se han hecho para crear mecanismos de prevención de la tortura en el ámbito local<sup>101</sup>. El Comité de DDHH se ha hecho eco de este pedido en ocasión de sus últimas Observaciones Finales de julio de 2016 al indicar que “pese a la adopción de la Ley 26.827 que creó el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en 2012, el Comité lamenta que el Mecanismo Nacional de Prevención aún no haya sido implementado”<sup>102</sup>. El Mecanismo constituye una herramienta central para el monitoreo y control de los espacios de privación de libertad y la prevención de la tortura.

Amnistía Internacional fue testigo de los frenos y restricciones presentes para que organismos como la Procuración Penitenciaria de la Nación supervise y monitoree los institutos de menores donde se encuentran alojados niños/as y jóvenes en 2015. Si bien la Corte Suprema de Justicia puso fin a esta discusión en 2016, es preciso garantizar la regla de la transparencia y apertura de los espacios de encierro de manera de prevenir la violencia y torturas. La muerte durante un incendio de un adolescente que estaba recluido en una celda de aislamiento en el Instituto Luis Agote pone de manifiesto la necesidad de que instituciones independientes realicen inspecciones periódicas en forma sorpresiva para verificar las condiciones de detención en los institutos de menores de edad, tal como lo establece la ley de creación del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura. Para prevenir las malas condiciones de detención, las situaciones de sobrepoblación y hacinamiento, las deficientes condiciones de seguridad, hechos de tortura y tratos inhumanos, la falta de acceso a la salud, alimentación, agua potable y condiciones sanitarias adecuadas en los centros de detención, es preciso que los espacios de encierro

98. ONU, CDH, *Observaciones Finales sobre Argentina, julio de 2016 CCPR/C/ARG/CO/R.5*

99. Amnistía Internacional, *Investigación, Impunidad y Tortura en niños, niñas y adolescentes en la Provincia de Buenos Aires, 2014*.

100. Ley 26.827, *Creación del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, promulgada de hecho el 7 de enero de 2013; Ver Boletín Oficial No. 32.560, 11 de enero de 2013. Reglamentado por Decreto 465/2014. Boletín Oficial, 9 de abril de 2014*.

101. En los últimos años, algunas provincias, como Chaco, Río Negro y Mendoza, han aprobado legislación específica para crear un mecanismo local de prevención.

102. ONU, CDH, *Observaciones Finales sobre Argentina, julio de 2016 CCPR/C/ARG/CO/R.5 (párr. 13)*

## TORTURAS Y OTROS TRATOS CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES

sean debida y sistemáticamente observados por instituciones independientes de los propios centros, que puedan dar cuenta de la realidad intramuros.

La producción y acceso a la información es fundamental para el trabajo en políticas públicas. Pese a los esfuerzos e iniciativas de algunos defensores u organismos locales, tal como lo han advertido varios Comités de Naciones Unidas sobre Argentina<sup>103</sup>, no existe un sistema de registro de hechos y denuncias de tortura a nivel nacional en el ámbito del MNPT, en el que confluya la información recabada en las diversas jurisdicciones —por jueces, fiscales y defensores—, que permita contar con información fidedigna sobre la dimensión real del problema en todo el territorio nacional.

### Recomendaciones

1. Implementar a nivel federal el MNPT; impulsar a nivel provincial la creación de mecanismos locales, respetuosos de los estándares fijados por el OP-CAT; fortalecer aquellos ya existentes.
2. Crear o fortalecer los sistemas de salvaguardas para víctimas y testigos de tortura, y así otorgar un marco de protección a quienes se atreven a denunciar estos hechos.
3. Llevar adelante investigaciones judiciales independientes, prontas y exhaustivas de los casos de violencia institucional denunciados, tal y como manda el Protocolo de Estambul y otros estándares internacionales de derechos humanos, en todo el territorio nacional.
4. Crear un sistema de registro de hechos y denuncias de tortura a nivel nacional en el ámbito del MNPT, en el que confluya la información recabada en las diversas jurisdicciones —por jueces, fiscales y defensores—.

*103 ONU, CDH, Observaciones Finales sobre Argentina, julio de 2016 CCPR/C/ARG/CO/R.5. (párr. 14). “Aunque toma nota de la creación de un Registro Nacional contra la Tortura en 2014, el Comité lamenta que todavía no se pudo consolidar un sistema unificado de registro de hechos y víctimas de tortura en el ámbito federal”.*



## 8. MEMORIA, VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN

### 8.1. Última dictadura militar

A más de 15 años desde la primera declaración de inconstitucionalidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida en Argentina, y a 10 años desde la celebración del primer juicio público, el juzgamiento de las gravísimas violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura cívico-militar está consolidado.

De acuerdo a información compilada por la Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad, entre 2006 y diciembre de 2016, ha habido 173 sentencias, llevando el total de personas condenadas a 733<sup>104</sup>. Sin embargo, todavía existen desafíos que persisten debido a las complejidades que enfrentan los actores involucrados en el proceso. Dos cuestiones pendientes que han sido identificadas son la organización eficiente de todos los casos y del trabajo judicial y extra-judicial con testigos en los casos. Nuevos desafíos han surgido tal como la participación de civiles durante la dictadura y la judicialización de delitos contra la integridad sexual cometidos durante la dictadura.

En julio de este año, el Comité de DDHH de las Naciones Unidas, al emitir sus Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Argentina, hizo propias todas estas preocupaciones. En este sentido, reiteró lo expresado en 2010 “sobre la lentitud en el avance de las investigaciones, tramitaciones y dictados de sentencia, que se deben en parte a la falta de integración de los tribunales y baja periodicidad de las audiencias”<sup>105</sup>. Asimismo, “lament[ó] los obstáculos en el avance de las investigaciones de [los] delitos [contra trabajadores durante la dictadura] y que [la] Comisión [Bicameral de Identificación de las Complicidades Económicas durante la dictadura militar] no haya sido implementada hasta el momento”<sup>106</sup>. El Comité de DDHH recomendó a Argentina “intensificar los esfuerzos en la tramitación de las investigaciones respecto de todas las violaciones a los derechos humanos del pasado, incluyendo los delitos cometidos por empresarios y/o personal de empresas presuntamente involucradas en delitos de lesa humanidad”<sup>107</sup>.

Este año, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas “observ[ó] con preocupación (...) la adopción de recientes medidas de reducción de personal y cambios institucionales en áreas destinadas a la protección de los derechos humanos, particularmente respecto a las instituciones destinadas al proceso de memoria, verdad y justicia (art. 2)”<sup>108</sup>. En particular, el Comité “expres[ó] su preocupación por el nombramiento de un ex militar como director del Programa Nacional de Protección de Testigos e Imputados”<sup>109</sup>. El Comité concluyó que “[e]l Estado parte debe asegurarse

104. Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad, información disponible en <https://www.fiscales.gob.ar/lesa-humanidad/en-2016-hubo-19-nuevas-sentencias-los-condenados-ascienden-a-733-y-los-absueltos-a-78/>.

105. ONU, CDH, Observaciones Finales sobre Argentina, CCPR/C/ARG/CO/5/24580/S párr. 27.

106. *Ibidem*.

107. ONU, CDH, Observaciones Finales sobre Argentina, CCPR/C/ARG/CO/5/24580/S párr. 28.

108. ONU, CDH, Observaciones Finales sobre Argentina, CCPR/C/ARG/CO/5/24580/S párr. 5.

109. ONU, CDH, Observaciones Finales sobre Argentina, CCPR/C/ARG/CO/5/24580/S, párr. 26.

# MEMORIA, VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN

que las autoridades investiguen a fondo los casos de desaparición, asesinato y presunta intimidación de testigos”<sup>110</sup>.

## 8.2. AMIA

A más de 20 años desde el atentado a la sede de la AMIA, la obligación del Estado argentino de esclarecer los hechos, y dar justicia y reparación a las víctimas se mantiene intacta.

El derecho internacional impone el compromiso de llevar ante la justicia a los responsables del ataque, que dejó 85 muertos, y también a sus cómplices y a quienes trabajaron para desviar la investigación judicial.

Durante el largo tiempo transcurrido desde el atentado, funcionarios del más alto nivel, incluyendo al ex presidente Carlos Menem, habrían cometido una larga lista de delitos, con el objetivo de tapar la verdad, que quedaron al descubierto al cabo del juicio oral que finalizó en 2004, con la declaración de nulidad y la consecuente absolución de todos los acusados de haber constituido la llamada conexión local en la perpetración del atentado. Esos hechos, de gravedad institucional, están siendo investigados por un juzgado que finalizó parcialmente la etapa de instrucción y elevó esa parte de la causa a un tribunal oral en 2012. La conformación del Tribunal Oral para llevar adelante el juicio por encubrimiento ha tardado siete años debido a reiteradas excusaciones por parte de numerosos jueces en la conformación del Tribunal. Éste finalmente comenzó en agosto de 2015 y continúa llevándose a cabo.

La causa judicial principal que investiga el atentado se encuentra estancada desde que el juez dictara en 2006 órdenes de captura y extradición contra ocho ciudadanos iraníes y un libanés, con el fin de interrogarlos como sospechosos. Cinco de esas órdenes de captura están hoy vigentes, con “alerta roja” de Interpol. Sin embargo, aunque esas cinco personas residirían en Irán, ese país se niega a cumplir el reclamo de la justicia argentina.

En diciembre de 2015, el nuevo gobierno elevó a Secretaría a la entonces Unidad para investigar el atentado a la AMIA dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y amplió sus competencias para participar de la investigación de la muerte del Fiscal Nisman.

En agosto de este año, habiendo transcurrido 22 años desde el atentado a la AMIA, la Unidad Fiscal de Investigación (UFI) AMIA identificó a la única víctima que no había sido reconocida. Se trata de Augusto Daniel Jesús.

110. ONU, CDH, *Observaciones Finales sobre Argentina*, CCPR/C/ARG/CO/5/24580/S, párr. 27.

Este año, el Comité de Derechos Humanos de la ONU solicitó al Estado argentino “intensificar sus esfuerzos para investigar lo ocurrido en el ataque en 1994 al edificio de la AMIA, con el fin de que los responsables sean llevados ante la justicia. El Estado debe, asimismo, tomar las medidas necesarias para garantizar que la investigación se lleve a cabo de una manera rápida, efectiva, independiente, imparcial y transparente”<sup>111</sup>.

## Recomendaciones

### ÚLTIMA DICTADURA MILITAR

1. Continuar con los esfuerzos por llevar ante la justicia, sin demoras innecesarias, a los responsables de violaciones de derechos humanos cometidas durante el gobierno militar.
2. Proteger la seguridad y la integridad física de los testigos y los acusados en esos juicios garantizando que las autoridades aplican plenamente medidas efectivas de protección.
3. Fortalecer las instituciones destinadas al proceso de memoria, verdad y justicia, garantizando recursos y la participación de la sociedad civil.

### AMIA

1. Garantizar el derecho a la verdad, justicia y reparación de las víctimas y sus familiares.
2. Continuar con los esfuerzos para apoyar el juicio oral y público, sin demoras innecesarias, a los responsables del encubrimiento de la investigación del atentado.

111. ONU, CDH, *Observaciones Finales sobre Argentina*, CCPR/C/ARG/CO/5/24580/S, párr.30.



## 9. POLÍTICA EXTERIOR EN DERECHOS HUMANOS

Desde el advenimiento a la democracia el Estado argentino ha venido apoyado el fortalecimiento de los órganos de protección internacional de los derechos humanos, tanto a nivel regional como a nivel global a través de distintas acciones, al tiempo que ha incorporado en su ordenamiento jurídico nuevos instrumentos internacionales de derechos humanos.

El país ha participado activamente en la propuesta de expertos independientes para la integración de los distintos órganos y comités de la Organización de Estados Americanos, de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y de la Organización de las Naciones Unidas. Asimismo, ha integrado el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el Consejo de Seguridad de la ONU, el Comité de Desaparición Forzada de Personas, el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos, entre otros, así como distintas relatorías, grupos de discusión y de trabajo.

Por otra parte, se ha agregado al ordenamiento jurídico la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, el protocolo adicional a la Convención sobre los Derechos del Niño sobre venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en pornografía, el protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, se firmó un acuerdo de cooperación con las Naciones Unidas para la elaboración de un plan nacional contra la discriminación, en consecuencia con la Conferencia Mundial de Durban, y se reforzó la "política de puertas abiertas" a los mecanismos de control no convencionales de la ONU sobre diversos aspectos relativos a los derechos humanos.

Argentina firmó en 2004 el Protocolo facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles acompañado del Subcomité de Naciones Unidas para la Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (SPT) y la Ley 26.827 que crea el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes en consonancia con las propuestas de creación de los Mecanismos Nacionales de Prevención (MNPP) propuestos en el Protocolo Facultativo.

Asimismo, a nivel regional, Argentina jugó un papel fundamental en la UNASUR con la aprobación del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo sobre Democracia (2010), complementario al Protocolo de Ushuaia (1998) firmado en el ámbito del Mercosur y a la Carta Democrática (2001) en el marco de la OEA.

A comienzos de año, el Estado argentino presentó la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en un evento público. Hace algunos meses Argentina anunció su decisión de presentar voluntariamente el primer informe de avances sobre los ODS en 2017.

## POLÍTICA EXTERIOR EN DERECHOS HUMANOS

Durante el primer semestre de 2016, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos anunció que estaba padeciendo una aguda crisis financiera que amenazó su normal funcionamiento. Gracias a la respuesta de países miembros y otros donantes, en octubre 2016 la CIDH comunicó que la crisis había sido superada. Argentina anunció un aporte total para el año de 400.000 dólares, convirtiéndose así en el mayor aportante luego de Estados Unidos.

A través de la ratificación de tratados internacionales, Argentina ha aceptado ser sometido a la evaluación periódica del cumplimiento de las obligaciones contenidas en estos instrumentos internacionales por parte de los llamados `órganos de tratados`. En este último año Argentina se sometió al escrutinio del Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial todos de la ONU. Todos estos órganos reconocieron al Estado argentino haber aceptado participar de los procedimientos de presentación de informes y haber presentado sus informes y las respuestas escritas y orales a las cuestiones planteadas por los Comités. Tal como hemos desarrollado a lo largo de este documento, los Comités de la ONU han compartido muchas de las preocupaciones identificadas por Amnistía Internacional.

Argentina se encuentra hoy siendo interpelada por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria; por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; por la Organización de Estados Americanos; y por pares por la arbitraria detención de Milagro Sala. En cada oportunidad que el país ha estado frente a un organismo internacional tuvo que responder por la situación la prisión preventiva de Sala. No cumplir con la decisión de la ONU implicaría un quiebre en la histórica tradición de liderazgo en materia de derechos humanos y comprometería nuevamente su responsabilidad internacional.

## Recomendaciones

### **RATIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS**

1. Implementar, en el ámbito nacional y de manera integral, las obligaciones asumidas por Argentina a través de la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos.
2. Garantizar que los derechos humanos reciban la misma protección y sean aplicados por igual en todo el territorio, tanto a nivel federal como provincial.
3. Ratificar el Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones (firmado por Argentina el 25 de julio de 2012), para incorporar los mecanismos adicionales de investigación y de comunicaciones entre Estados.

### **FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS UNIVERSAL Y REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

1. Para ser coherente con su política de derechos humanos, Argentina debe asumir el compromiso de comprometer fondos periódicos para el fortalecimiento de los sistemas universal y regional de derechos humanos (ONU y OEA) como política de Estado.

### **COOPERACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES, ÓRGANOS DE TRATADOS Y TRIBUNALES INTERNACIONALES**

1. Implementar las recomendaciones y observaciones que reciba de los procedimientos especiales y de los órganos de tratados, de manera integral y sistemática.
2. Presentar oportunamente los informes periódicos a los órganos de tratados. Puntualmente debe presentar los informes periódicos al Comité contra la Tortura y al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que adeuda.
3. Cumplir cabalmente con las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos en el marco de los procedimientos individuales de denuncia.
4. Cumplir con sus compromisos con el examen periódico universal. Implementar las observaciones derivadas de su examen periódico; y participar activamente en el sistema para proponer y promover los derechos humanos frente a sus pares.

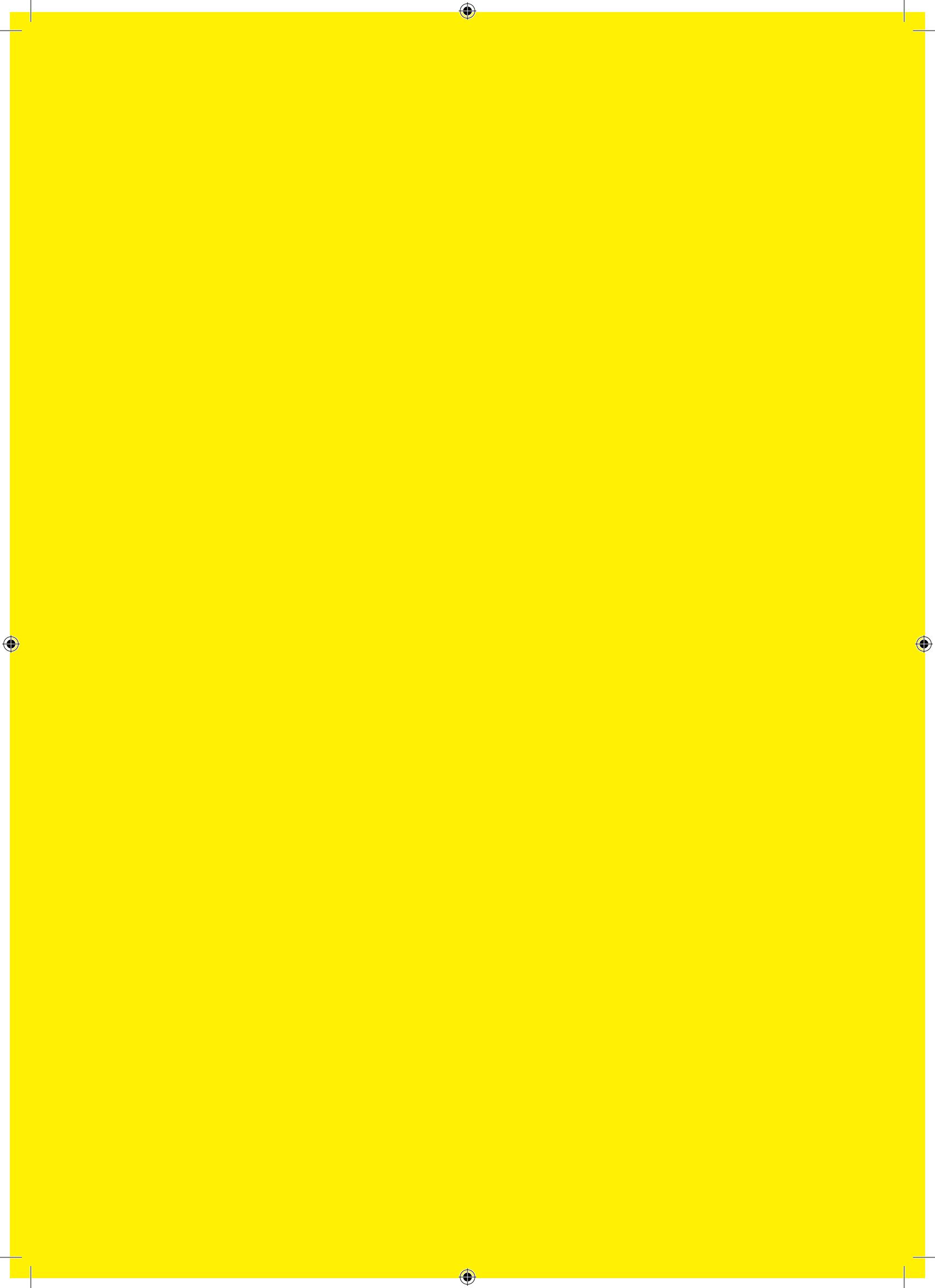
## Recomendaciones

### PROMOCIÓN DE ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS A NIVEL INTERNACIONAL

1. Canalizar recursos y seriamente comprometerse con la agenda de desarrollo sostenible cuyo objetivo es sustraer a miles de millones de personas de la pobreza y de la exclusión, y al mismo tiempo hacer efectivos sus derechos humanos, proteger el medio ambiente y crear un mundo más justo y equitativo.
2. Promover una enfoque integral de derechos humanos en el proceso de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS)
3. Garantizar un efectivo sistema de monitoreo y rendición de cuentas de los progresos del desarrollo sostenible (ODS) en todos los países

### ARGENTINA EN LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y REGIONALES

1. Continuar liderando políticas en materia de derechos humanos e impulsar propuestas de manera proactiva, que contribuyan a promover, proteger, respetar y cumplir con los derechos humanos en el mundo, tanto en la Organización de las Naciones Unidas, como en el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de Estados Americanos, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), etc.
2. Garantizar y promover coherencia entre las contribuciones de Argentina para el desarrollo de nuevos estándares de derechos humanos en las instancias internacionales y el diseño e implementación de políticas públicas a nivel local.





**AMNISTÍA  
INTERNACIONAL**



**2017**

# **DERECHOS HUMANOS AGENDA PARA ARGENTINA**



Foto de tapa: © Bruno Cerimele

AMNISTÍA INTERNACIONAL ARGENTINA / Paraguay 1178 Piso 10º / (C1057AAQ) / Ciudad de Buenos Aires - Argentina  
Tel: +54 118116469 / contacto@amnistia.org.ar / www.amnistia.org.ar