

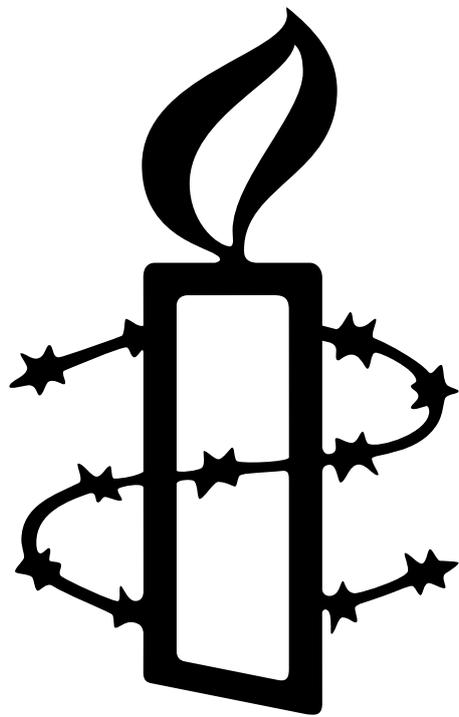
2020

DERECHOS HUMANOS.

AGENDA PARA ARGENTINA

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**





● RESUMEN EJECUTIVO

Este documento propone hacer un breve diagnóstico sobre el estado de situación de los derechos humanos en Argentina hoy, y ofrecer algunos ejes fundamentales para garantizar que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos.

Hace más de 60 años **Amnistía Internacional** asumió el compromiso de luchar para que todas las personas puedan ejercer sus derechos. Aquí en Argentina, en la región y en el mundo.

Como organismo internacional, especialista en la protección y promoción de los derechos humanos a nivel global, la organización se propone acercar algunas recomendaciones para hacer de los derechos humanos una agenda transversal a las políticas de estado y para consolidar a la Argentina como un ejemplo de respeto, protección y promoción de los derechos de todas las personas, sin importar su ideología, pertenencia partidaria, origen, género, identidad, nacionalidad y situación económica, etc.

Es imprescindible que la mirada sobre el contexto actual de Argentina en materia de derechos humanos tenga en cuenta la profunda crisis que atraviesa el país, con retracción de la actividad económica; el aumento de los índices de pobreza¹; el deterioro en las jubilaciones y otras prestaciones sociales; la pérdida de empleos²; la caída del salario real y del poder adquisitivo frente al aumento de la inflación³ que produjo un deterioro en la agenda social y económica del país.

GÉNERO

Uno de los primeros ejes que aborda el informe está vinculado con el protagonismo de las mujeres en Argentina y en el mundo quienes han estado a la vanguardia de la lucha por los derechos humanos. La participación política de las mujeres, la paridad salarial, el acceso a los derechos sexuales y reproductivos y al aborto legal, la educación sexual integral (ESI), el poder vivir una vida libre de violencia, expresarse sin temor, son factores esenciales para continuar desafiando esas estructuras de desigualdad.

Las mujeres siguen sometiéndose a abortos clandestinos; cada 4 horas hay un parto de niñas menores de 15 años en la Argentina; 6 de cada 10 estudiantes indicaron que no recibieron información en la escuela sobre cómo identificar y denunciar el abuso sexual, ni sobre métodos de prevención del embarazo y enfermedades de transmisión sexual. El informe recorre este y otros ejes. El 2020 se presenta como un año de expansión de los derechos

1 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2019. 30 de septiembre de 2019. Disponible en: https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_19422F5FC20A.pdf

2 La cantidad de puestos de trabajo registrados bajó en julio 0,9% respecto de igual mes de 2018, al sumar una caída de 106.400 empleos, informó el Ministerio de Producción y Trabajo.

3 Ver, Datos aportados por Secretaría de Seguridad Social, Cfr. <https://www.baenegocios.com/economia/El-salario-real-cayo-61-en-2019-y-acumulo-una-perdida-de-195-desde-2015-20200217-0091.html>; y datos desagregados en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inf-ripte_201912_0.pdf.



humanos de las mujeres y personas con capacidad de gestar. Es de esperarse que el Congreso esté a la altura.

VIOLENCIA Y USO DE LA FUERZA

El mantenimiento del orden y la seguridad no se contraponen con los derechos humanos, por el contrario, su respeto y protección es una de las dimensiones que mejor describe un Estado de Derecho. El informe refleja las marchas y contramarchas en la determinación de los protocolos y guías de actuación vigentes para las fuerzas de seguridad y exige un marco legal claro y riguroso en materia de uso de la fuerza. También enciende alertas sobre el empleo de armas eléctricas, entre ellas, las pistolas tipo Taser, ya que las nuevas tecnologías “menos que letales” en ciertos casos pueden prestarse intrínsecamente a abusos, incluyendo tratos o torturas crueles, inhumanos o degradantes.

PROTESTA SOCIAL

El informe ilustra como el Estado continúa recurriendo al sistema de justicia para penalizar las actividades legítimas de reclamo, reivindicación y defensa de los derechos humanos de defensoras y defensores de derechos humanos. Su rol es el de tomar las medidas necesarias para que no se sometan a juicios infundados o injustos a personas que reclaman legítimamente el respeto y protección de sus derechos. La mayoría de las causas iniciadas en contextos de protesta durante 2017 y 2018 se clausuraron, que no existen elementos que vinculen a las detenciones con la comisión de un delito.

PRISIÓN PREVENTIVA

Argentina ha sido expuesta a la luz de la comunidad internacional por el uso abusivo de la prisión preventiva. Las cifras oficiales indican que para el final de 2017 había más de 94 mil detenidos en cárceles de todo el país, federales y provinciales, de los cuales sólo el 53,3% de ese total tenían condena, mientras que el resto se encontraban sin condena. El caso de González Nieva --quien lleva casi 13 años detenido sin condena firme-- da cuenta del abuso en la aplicación abusiva de la prisión preventiva por parte del sistema judicial.

PUEBLOS ORIGINARIOS

Por lo demás, en los últimos 20 años hubo un fuerte avance en el modelo extractivo, en diversas actividades como agronegocios, megaminería, petróleo y forestales. El avance de actividades productivas y los objetivos de desarrollo económico son legítimas aspiraciones del país; pero no pueden serlo a expensas de los derechos humanos.

En la provincia de Jujuy se iniciaron proyectos para la posible extracción de litio en tierras indígenas sin que se llevara a cabo un estudio exhaustivo de su posible impacto en los recursos naturales y sin garantizar el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas afectadas. Por ejem-



plo, en Salinas Grandes se concedieron licencias para la exploración de litio sin consultar debidamente a las comunidades indígenas afectadas, que exigen información sobre los posibles impactos de la minería en sus fuentes de agua.

CAMBIO CLIMÁTICO

Vivimos en un contexto en que las respuestas ineficaces e inadecuadas de los gobiernos al cambio climático plantean lo que, en muchos aspectos, puede ser la amenaza más grave para los derechos humanos de nuestro tiempo. Si bien Argentina no es uno de los máximos responsables por las emisiones de carbono en el mundo, en un contexto donde las industrias extractivas se perfilan a ser protagonistas en la actividad económica local de los próximos años, su compromiso es clave. El avance industrial y los objetivos de desarrollo son legítimas aspiraciones del país; pero no pueden serlo a expensas de los derechos humanos.

PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS

Desde enero de 2017, está vigente en la Argentina el DNU 70/2017 que modificó aspectos esenciales de la Ley de Migraciones nro. 25.871 e introdujo un marco normativo que retrocedió en la garantía de los derechos de la población migrante en Argentina. Vanessa Gómez Cueva, ciudadana peruana madre de tres hijos, fue expulsada de Argentina con su hijo de dos años y obligada a dejar atrás a sus otros dos hijos. Recibió permiso para volver siete meses después.

Actualmente viven en Argentina aproximadamente 8.000 refugiados y solicitantes de la condición de refugiado provenientes de diferentes países de América, África, Asia y Europa. La gran mayoría de ellos son originarios de países de América Latina⁴. Mediante un innovador programa de patrocinio comunitario —el Programa Siria—, más de 445 personas refugiadas sirias habían llegado a Argentina al terminar 2019.

Al concluir el 2019, han llegado a Argentina más de 180.000 personas venezolanas. La mayoría huían de la crisis humanitaria en su país. La grave situación de emergencia humanitaria, masivas violaciones a los derechos humanos e impunidad en **Venezuela** imponen a la comunidad internacional la búsqueda de salidas pacíficas a esta crisis y de mecanismos claros hacia la verdad, la justicia y la reparación.

IMPUNIDAD

Argentina ha mostrado un liderazgo a nivel mundial en la lucha por la memoria, verdad y justicia, un camino que debe continuar fortaleciéndose por sus implicancias locales y globales. De acuerdo a información compilada por la Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad, entre 2006 y diciembre de 2019 se dictaron 226.238 sentencias, con lo que el número total de condenas fue de 962 y de absoluciones de 157.

4 <https://www.acnur.org/argentina.html>



25 años después del peor ataque terrorista de la historia de Argentina, no se había condenado a nadie por el atentado con bomba en el centro de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), en el que murieron 85 personas y centenares resultaron heridas. Tras un juicio oral de casi cuatro años de duración relativo a una operación de encubrimiento, ocho personas fueron declaradas culpables y cinco absueltas por el papel desempeñado en la obstrucción de la investigación del atentado de 1994.

En septiembre, la Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia decidió reabrir la investigación sobre la desaparición y muerte de Santiago Maldonado. Su cadáver había sido hallado en 2017 en un río en territorio mapuche en la provincia de Chubut, 78 días después de que las fuerzas de seguridad realizaran un operativo en la zona. Para Amnistía Internacional, desvincular la muerte de Santiago Maldonado del operativo de fuerzas de seguridad en el cual se produjo puede dejar este caso en la impunidad y enviar una señal sumamente equívoca para los derechos humanos en la Argentina.

DERECHOS HUMANOS Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

La tecnología está cambiando las normas de la sociedad, la política y la economía a nivel global. Los espacios digitales y las plataformas de redes sociales permiten que personas de todo el mundo se expresen participando en debates, entablando contactos, intercambiando o compartiendo información, y promoviendo movimientos que trascienden las fronteras de los países. Sin embargo, estos espacios también han servido como herramientas donde proliferan las *fake news*, la violencia (entre ella la violencia de género), la persecución y la vigilancia. El informe recorre algunos de los aportes al debate propiciados por Amnistía en este campo.

POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior de la Argentina en materia de derechos humanos es rica y compleja desde la vuelta a la democracia. Desde entonces, el Estado argentino ha tenido históricamente un rol clave y de liderazgo para hacer frente a situaciones de violación de los derechos humanos en la región y en el mundo, y apoyado en general el fortalecimiento de los órganos de protección internacional de los derechos humanos, a través de distintas acciones al tiempo que ha incorporado en su ordenamiento jurídico nuevos instrumentos internacionales de derechos humanos.

Es clave que Argentina se mantenga un actor atento y actuante en la promoción y protección de los derechos humanos de todas las personas, así como que cumpla con sus responsabilidades y compromisos asumidos ante la comunidad internacional. El papel de Argentina en foros internacionales supone además un compromiso por fortalecer los mecanismos multilaterales de protección y promoción de los derechos humanos, así como responder a las crisis y violaciones de derechos humanos en el mundo.



01 • INTRODUCCIÓN

ESTE DOCUMENTO PROPONE HACER UN BREVE DIAGNÓSTICO SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN ARGENTINA HOY, Y OFRECER ALGUNOS EJES FUNDAMENTALES PARA GARANTIZAR QUE TODAS LAS PERSONAS PUEDAN DISFRUTARLOS.

HACE MÁS DE 60 AÑOS AMNISTÍA INTERNACIONAL ASUMIÓ EL COMPROMISO DE LUCHAR PARA QUE TODAS LAS PERSONAS PUEDAN EJERCER SUS DERECHOS. AQUÍ EN ARGENTINA, EN LA REGIÓN Y EN EL MUNDO.

COMO ORGANISMO INTERNACIONAL, ESPECIALISTA EN LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS A NIVEL GLOBAL, QUEREMOS ACERCAR ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA HACER DE LOS MISMOS UNA AGENDA TRANSVERSAL A LAS POLÍTICAS DE ESTADO Y PARA CONSOLIDAR A LA ARGENTINA COMO UN EJEMPLO DE RESPETO, PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODAS LAS PERSONAS, SIN IMPORTAR SU IDEOLOGÍA, PERTENENCIA PARTIDARIA, ORIGEN, GÉNERO, IDENTIDAD, NACIONALIDAD Y SITUACIÓN ECONÓMICA, ETC.



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

En los últimos años, las mujeres han estado a la vanguardia de la lucha por los derechos humanos. A contracara de lo que ha ocurrido durante la mayor parte de la historia, en donde las mujeres han estado atrapadas en un ciclo de discriminación impulsado por jerarquías y normas de género-, sus luchas han permitido una ampliación de sus derechos.

La participación política de las mujeres, la paridad salarial, el acceso a los derechos sexuales y reproductivos y al aborto legal, el poder vivir una vida libre de violencia, expresarse sin temor, son factores esenciales para continuar desafiando esas estructuras de desigualdad.

La creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad es una señal positiva a nivel institucional en la recategorización de la agenda de género a nivel nacional, tal como había indicado el Comité CEDAW en sus Recomendaciones Finales a Argentina⁵. La institucionalidad debe ser acompañada de recursos técnicos y financieros que permitan un trabajo robusto, transversal e integral; una articulación y coordinación sistemática e institucionalizada entre los gobiernos federal y provincial; y la participación de las organizaciones de mujeres y otras organizaciones no gubernamentales en el diseño y la supervisión de la aplicación de las políticas de igualdad de género⁶.

2.1. SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA Y ABORTO LEGAL

En Argentina el aborto es legal cuando el embarazo representa un peligro para la vida o la salud de la persona gestante, o el embarazo proviene de una violación (art 86 Código Penal).

El 13 de marzo de 2012, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó una sentencia histórica para la vida y la salud de las mujeres en el marco del caso “F., A.L.”. Con el fin de terminar con la práctica de obstaculizar el acceso al aborto, el Tribunal estableció el alcance de los permisos y reafirmó el derecho de las mujeres a interrumpir sus embarazos en todas las circunstancias permitidas por la ley. Asimismo, dispuso:

- A los poderes ejecutivos a asegurar la “disposición de todas las condiciones médicas y sanitarias requeridas para la realización de los abortos legales de manera rápida, accesible y segura”⁷ sin imponer cargas

5 A este respecto, en las Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de la Argentina, el Comité CEDAW

6 Ver, a este respecto, CEDAW, /C/ARG/CO/7

7 CSJN, F., A. L. s/ Medida autosatisfactiva”, Considerando 25



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

desproporcionadas a las mujeres.

- › A los poderes judiciales a que se **abstengan de judicializar** el acceso a los abortos legales.
- › A las autoridades nacionales, provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires a implementar y hacer operativos, mediante normas del más alto nivel, **protocolos hospitalarios** para remover todas las barreras que limitan el acceso a los servicios médicos. Asimismo, indicó que dichos protocolos deben contemplar algunas pautas para dar cuenta del objetivo que persigue la decisión, entre otras,
 - que se garantice el **acceso a la información y la confidencialidad** de la usuaria;
 - que se eviten dilaciones innecesarias, por ejemplo, con la intervención de comités que pudieran generar demoras en la práctica o disminuir su seguridad,
 - que no se requiera **autorización judicial ni denuncia policial** en los casos de violación,
 - que sea suficiente una **declaración jurada** de la mujer;
 - que se prevea que la **objeción de conciencia** sea manifestada en el momento de la implementación del protocolo o al inicio de las actividades en el establecimiento de salud correspondiente y se sancione a los profesionales que dificulten o impidan el acceso a la práctica.

Sin embargo, las mujeres siguen sin poder acceder a sus derechos sexuales y reproductivos de manera plena. Las barreras para el acceso a la interrupción legal del embarazo son muchas: la judicialización de la práctica abortiva utilizada para obstaculizar y hacer de la práctica abortiva⁸ un proceso imposible para ellas; ateneos médicos que deciden sobre el futuro de las mujeres⁹, la subestimación de la capacidad de adolescentes y jóvenes, o de mujeres con discapacidad para asumir la responsabilidad sobre sus cuerpos, su vida, su salud, etc.; el abuso de la objeción de conciencia con tolerancia estatal; sistemas de salud que las repelen a través de comentarios reprobatorios del personal hospitalario o los persiguen criminalmente por

8 Cecilia Gebruers y Natalia Gherardi, El aborto legal en Argentina. La justicia después de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en el caso F.A.L., Buenos Aires, CEDES y ELA, 2015.

9 Fracásó también en el caso de **Mónica**, en Entre Ríos, quien fue obligada a llevar a término un embarazo tras haber sufrido 5 abortos espontáneos. Un ateneo médico había avalado el aborto por peligrar su salud; pero un médico, imponiendo su propia moral por sobre los derechos de Mónica, irrumpió violentamente en el quirófano, evitó la práctica y la internó de manera forzada en un hospital de la capital, manteniéndola cautiva y sola, durante meses. Tras dar a luz, sufrió un ACV que le dejó consecuencias irreparables hasta la fecha. Ningún profesional de la salud asumió la responsabilidad por ese hecho.



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

ejercer su trabajo¹⁰ ; influencia de la iglesia y sobre los gobiernos nacional y locales; falta de incorporación normativa expresa de las prestaciones que demandan los casos de aborto legal como prácticas esenciales del servicio de salud; la criminalización y persecución a mujeres¹¹ ; la violación al secreto profesional y deber de confidencialidad.

La **objección de conciencia** en materia de salud y especialmente de salud sexual y reproductiva utilizada de manera abusiva y arbitraria, ha constituido una barrera ilegítima para el acceso a las prestaciones legales de aborto¹² . El ejercicio de este derecho no puede atentar contra los derechos de los y las pacientes¹³ .

El ejercicio abusivo de la medicina, asimismo, ha derivado en acciones proactivas para impedir el acceso al aborto legal, vulnerando deliberadamente a los derechos de las pacientes. Tal ha sido el caso de tocoginecólogo Leandro Javier Rodríguez Lastra, quien además de desconocer la decisión de una paciente que había manifestado su voluntad de acceder a un aborto legal, suministró un medicamento para impedir que el proceso de aborto se lleve a cabo, sin informar a la paciente qué droga le estaba siendo suministrada ni cuáles eran sus efectos. No contó con el consentimiento informado de la paciente para realizar la práctica médica violando así los derechos reconocidos tanto nacional como internacionalmente¹⁴ .

Mantener la **confidencialidad** de la información obtenida de los pacientes es un interés crítico de la salud sexual y reproductiva¹⁵. El Comité CEDAW ha señalado que “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 bienestar¹⁶” .

10 En 2019, el Superior Tribunal de Justicia del Chubut finalmente absolvió a la médica Estrella Perramon quien había sido perseguida penalmente por practicar un aborto legal.

11 El caso de Belén expuso la manera en que opera el derecho penal. Belén, quien con apenas 25 años y tras sufrir un aborto espontáneo, tal como lo consignaba su historia clínica fue denunciada por el personal médico, en violación al deber de confidencialidad que pesa en el marco de la relación médico-paciente, y fue detenida por más de 2 años y condenada a 8 años de prisión. Ingresó a un hospital público y nunca más volvió a su casa. Ver en <https://amnistia.org.ar/amnistia-internacional-celebra-la-absolucion-de-belen/>

12 Sonia Ariza Navarrete, *Resistencias al acceso al aborto no punible: la objeción de conciencia*. Revista Derecho Penal. Año I N° 2 Ediciones Infojus.

13 Deza, S. 2015. Gobierno del cuerpo de las mujeres. Protocolos de aborto y objeción de conciencia. *Perspectivas bioéticas*, 34.

14 Ver a este respecto, <https://amnistia.org.ar/las-consecuencias-de-torturar-a-una-mujer-un-medico-a-juicio-por-impedir-un-aborto-legal/>

15 CIDH, Informe sobre Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 61 22 noviembre 2011, párr. 76.

16 Comité CEDAW, “Recomendación general No. 24, La mujer y la salud (artículo 12),” UN Doc. A/54/38/Rev.1, 1999, párr. 12(d).



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

El mes de enero 2019, Argentina fue expuesta frente a la comunidad internacional por el caso de “**Lucía**”, una niña de 11 años de la provincia de Tucumán, víctima de un abuso sexual. Tanto la madre como la niña manifestaron de forma clara y oportuna su intención de interrumpir legalmente el embarazo para proteger la salud y la vida de “Lucía”. Sin embargo, el sistema de salud provincial obstaculizó la interrupción de la gestación durante 5 semanas y violó el deber de resguardar la confidencialidad e intimidad de la niña. El personal médico, junto con el Secretario del Sistema de Salud de la Provincia de Tucumán y la Directora del Hospital de Este revelaron datos sensibles de la vida de la niña, con información de su estado de salud e historia clínica, en clara violación al secreto profesional¹⁷.

A pesar de que la violación al secreto profesional es un delito y lo que haga el sistema judicial en consecuencia resulta nulo, la información obtenida en la atención médica activa el dispositivo de persecución penal y los jueces y fiscales lo validan, impulsando la investigación y sometiendo a proceso a las mujeres. Este tipo de conductas obliga a las mujeres a elegir entre la cárcel o la muerte.

Desde 2016 se encuentra en estudio por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el caso de **María Magdalena**, una mujer de 26 años que ingresó a la Maternidad Nuestra Señora de las Mercedes, Provincia de Tucumán, con fuertes dolores abdominales y una hemorragia ginecológica en curso y fue denunciada por las médicas tratantes de “aborto provocado”. Tras estar procesada cerca de tres años¹⁸, la mujer fue sobresaída del delito de aborto a fines de 2015. Desde 2016, la causa se encuentra pendiente de resolución ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación para investigar la responsabilidad de violación del secreto profesional y la violencia obstétrica, psicológica e institucional a la que fue sometida.

Por lo demás, la tipificación del aborto como un delito penal favorece el silenciamiento de un problema serio de salud pública y promueve la estigmatización de las mujeres aún en los supuestos en que el aborto es legal. Esto se evidencia en el modelo vigente en Argentina, que ha llevado a que

17 En enero 2019 tomó estado público el embarazo de una niña de 12 años producto de un abuso sexual, luego de ser atendida en el Hospital Dr. Guillermo Paterson en la provincia de Jujuy. Tanto la madre como la niña manifestaron de forma fehaciente su intención acceder a la interrupción legal del embarazo conforme al marco jurídico vigente. La niña fue derivada a la Maternidad Provincial Dr. Héctor Quintana, donde el equipo médico realizó la cesárea para interrumpir la gestación, no obstante, lo cual, los profesionales de la salud evitaron la muerte intrauterina previa, generándose un nacimiento con vida. Asimismo, el propio Ministro de Salud de la provincia, violó el derecho de confidencialidad de la niña, vulnerando su intimidad y privacidad, al difundir en los medios de comunicación provinciales y nacionales, sin el consentimiento de la niña ni de su familia, el cuadro clínico de la paciente, el procedimiento médico que se llevaría a cabo, el horario de la intervención quirúrgica y las condiciones de su salud previas y posteriores al curso de acción terapéutico consentido. Ver en <https://www.pagina12.com.ar/170303-no-fue-ile-fue-tortura>

18 Provincia de Tucumán, “Dos Médicas con paraguas”. <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-305117-2016-07-25.html>. Entrevista a soledad Deza abogada patrocinante en el caso.



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

en los últimos 30 años más de **3.000 mujeres perdieran la vida y otras 49.000 pusieran año a año en riesgo su salud y sus vidas**¹⁹. Las complicaciones derivadas de abortos practicados en condiciones de riesgo han sido la primera causa de mortalidad materna durante años²⁰.

En marzo de 2018, el Poder Legislativo decidió abrir la discusión sobre aborto en el Congreso. Sin embargo, tras la media sanción en la Cámara de Diputados, el 9 de agosto el Senado de la Nación rechazó el proyecto de ley sobre la interrupción voluntaria del embarazo, **dejando pasar una oportunidad histórica de sustraer a las mujeres, niñas y personas con capacidad de gestar, del círculo en el que solo tienen como opción la cárcel, la clandestinidad o la muerte.**

En este sentido, Amnistía Internacional cuestionó la propuesta de reforma del **Código Penal** publicada por el Poder Ejecutivo Nacional en 2019, ya que no solo mantiene la criminalización de la mujer, sino que además es regresiva, en tanto circunscribe el acceso al aborto legal a la salud en su aspecto físico y mental, suprimiendo la dimensión social de la causal salud –de acuerdo a lo establecido por la autoridad internacional y receptado por los órganos de tratados de la ONU. Además, la propuesta crea nuevas figuras como el “aborto culposo” –por imprudencia o negligencia– y le da estatus jurídico al feto al incorporar como delito la “lesión a la persona por nacer” en forma dolosa y culposa, ampliando la amenaza persecutoria para los profesionales de la salud²¹.

La evolución del derecho comparado y las tendencias más modernas en el campo penal y en el derecho internacional de los derechos humanos, que permea y atraviesa especialmente a los derechos sexuales y reproductivos en el siglo XXI, no sólo están orientadas a la despenalización y legalización de la interrupción voluntaria del embarazo durante las primeras semanas de gestación, sino que además consideran que el recurso penal resulta desproporcionado, discriminatorio contra las mujeres y sólo aplicable como medida de último recurso (ultima ratio). Por ello, la transición mundial hacia modelos de eliminación total de la amenaza penal, **han dejado a Argentina sumida en un profundo retraso que la coloca a la retaguardia de los principales países desarrollados en el mundo**, especialmente si consideramos que Argentina tiene leyes de avanzada en temas como matrimonio igualitario, identidad de género, fertilización asistida, responsabilidad parental y la compensación al trabajo doméstico.

19 Ministerio de Salud de la Nación (2015). Dirección de Estadísticas e Información de Salud. Egresos de establecimientos oficiales por Diagnóstico. Año 2013, Serie 11, Número 14.

20 Ministerio de Salud de la Nación. Dirección de Estadísticas e Información de Salud. Estadísticas vitales. Información básica 2010 a 2015. www.deis.gov.ar.

21 Ver, a este respecto, críticas de Amnistía al CP, <https://amnistia.org.ar/aborto-los-cambios-regresivos-del-nuevo-codigo-penal/>



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

Distintos organismos de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas tales como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer²² y el Comité de Derechos Humanos, así como el Comité de los Derechos del Niño²³, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁴, entre otros, **han señalado la necesidad de que Argentina garantice el acceso al aborto.**

En este sentido, es auspiciosa la relevancia que le ha dado el actual Presidente de la Nación, Alberto Fernández y la cartera de Salud²⁵ a la agenda de los derechos sexuales y reproductivos. Amnistía Internacional espera que las manifestaciones públicas de apoyo y acompañamiento a la despenalización y legalización del aborto se traduzcan a la realidad.



Las mujeres en las calles de Bs As luchan por sus derechos.

© Demian Marchi

22 El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) pidió a Argentina que acelere la aprobación del proyecto de ley relativo a la interrupción voluntaria del embarazo para aumentar el acceso al aborto legal, Observaciones finales sobre Argentina. 25 de noviembre de 2016, CEDAW/C/ARG/CO/7.

23 El Comité de los Derechos del Niño recomendó a Argentina garantizar el acceso a servicios de aborto seguro y de atención post-aborto para niñas y adolescentes, garantizando que sus opiniones siempre se tengan en cuenta en el proceso de toma de decisiones. Observaciones finales sobre Argentina. 1 de junio de 2018, CRC/C/ARG/CO/5-6.

24 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales llamó a “adoptar un marco normativo e institucional para garantizar servicios de salud adecuado a las personas intersexuales”, 1 de noviembre de 2018, E/C.12/ARG/CO/4.

25 Ver a este respecto, <https://www.lanacion.com.ar/politica/alberto-fernandez-confirmando-enviara-este-ano-proyecto-nid2320105>; https://www.clarin.com/sociedad/aborto-legal-buscaran-consensuar-proyecto-alberto-fernandez-campana-nacional_0_6DRCTPdX.amp.html; <https://www.theguardian.com/world/2019/nov/17/argentina-new-president-vows-legalise-abortion>; <https://www.infobae.com/salud/2019/12/04/que-piensa-gines-gonzalez-garcia-sobre-el-aborto-y-cuales-son-las-otras-ideas-que-estaran-en-la-agenda-del-futuro-ministro-de-salud/>



2.1.A. PROTOCOLO DE INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO: UNA HERRAMIENTA PARA EL ACCESO A ABORTOS LEGALES

El 12 de diciembre de 2019, dos días después de la asunción de la nueva administración, el Ministerio de Salud de la Nación aprobó la última actualización al “Protocolo para la Atención Integral de las Personas con Derecho a la Interrupción Legal del Embarazo” (Protocolo ILE). Según su propio texto, la actualización responde a la necesidad de adaptar la política sanitaria a los estándares jurídicos, estándares clínicos y el avance del progreso científico acerca de los procedimientos para la interrupción legal del embarazo; reforzar la importancia del acceso rápido a la atención integral y a la práctica, haciendo hincapié en la atención en primer nivel y los tratamientos con medicamentos; proteger y acompañar a los equipos de salud como responsables de atender la salud de la población y así garantizar los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las personas y los derechos de pacientes.

Unas semanas antes, el ex Secretario de Salud, Rubinstein, había intentado una actualización similar, pero que días después sería anulada por decreto del entonces Presidente de la Nación²⁶, Mauricio Macri.

El Protocolo ILE no crea nuevos derechos; pero sí ofrece 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. El Protocolo contiene lineamientos para la aplicación en todo el territorio argentino, tanto en instituciones públicas como privadas. La actualización constituye una nueva oportunidad para que las Provincias que no han adherido con anterioridad al Protocolo o han implementado protocolos restrictivos que dificultan el acceso a servicios de aborto seguro, adhieran definitivamente al mismo para garantizar el ejercicio de este derecho de manera efectiva a lo largo de todo el país.

Tal es el ejemplo de Santa Fe. El 8 de enero esa provincia renovó su compromiso y adhirió al Protocolo. La provincia mencionada es una de las jurisdicciones que ha estado a la vanguardia en esta agenda: ya en 2018 producía misoprostol –droga aprobada por la Organización Mundial de la Salud (OMS)- para acceder a interrupciones legales de embarazo. Así, se constituyó en la primera provincia con producción pública del país.

Por su parte, el 10 de enero de 2020, la Provincia de Buenos Aires se

26 B.O., Decreto 785/2019, 22/11/2019.



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

sumó al mapa de jurisdicciones que han adherido o cuentan con protocolos que se adecúan a los lineamientos y estándares en materia de salud sexual y reproductiva vigentes. En efecto, en 2016 el Ministerio de Salud provincial había avanzado en el mismo sentido, pero horas después la resolución había sido anulada por la entonces gobernadora María Eugenia Vidal²⁷.

Actualmente, de las 24 jurisdicciones con las que cuenta Argentina, son 13 las que han adherido al Protocolo Nacional o tienen protocolos que se ajustan a estos criterios. Éstas son: Buenos Aires, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, La Pampa, Misiones, Salta, Santa Cruz, Santa Fe, San Luis y Tierra del Fuego. Tucumán, Formosa, San Juan, Santiago del Estero y Corrientes, forman parte del grupo de las cinco provincias que aún no han adherido a ningún protocolo ni tienen uno propio. El resto cuenta con Protocolos que presentan elementos más restrictivos que los lineamientos delineados por la Corte Suprema o el Protocolo Nación, tales como la Ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Mendoza, Neuquén y Río Negro.



¿COMO SE APLICA EL PROTOCOLO ILE EN EL PAÍS

- ADHIERE AL PROCOLO
- CUENTA CON PROTOCOLO
- NO TIENE PROTOCOLO

²⁷ Ver a este respecto, <https://amnistia.org.ar/marcha-atras-al-protocolo-para-la-interrupcion-legal-del-embarazo-en-la-provincia-de-bs-as-un-grave-retroceso-para-los-derechos-de-las-mujeres/>

2.1.B. LA JUDICIALIZACIÓN DEL ABORTO

Como adelantamos, la justicia ha sido un espacio de resistencia y disputa para el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y personas con capacidad de gestar.

→ CÓRDOBA

En 2012 la organización Portal de Belén inició una acción para impedir que se aplique el protocolo de atención de aborto legal en esa provincia. El Tribunal Superior, que debe garantizar los derechos de sus ciudadanos, se tomó ocho años para determinar que Portal de Belén puede tener el esquema de preferencias y valores que quiera, pero no puede imponerlo a quienes no lo comparten; menos aun cuando la legislación vigente establece con claridad cuando un aborto es legal. Insistimos: demoró ocho años en dilucidar lo que ya estaba establecido en el marco jurídico.

→ CABA

Por otra parte, en 2012 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires había dictado un protocolo de aborto legal (ley 4.318) respetuoso de los lineamientos emitidos por la CSJN. Sin embargo, fue vetado por el entonces jefe de gobierno porteño, Mauricio Macri. Al mismo tiempo el Ministerio de Salud impulsó una resolución (1252/2012) que incorporaba múltiples barreras para que las mujeres accedan a abortos legales²⁸. Organizaciones de derechos humanos y referentes del derecho cuestionaron esta decisión.

El Poder Judicial de la Ciudad dictó dos medidas cautelares que suspendieron los requisitos restrictivos que incorporaba la Resolución. No obstante, en abril de 2016, la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario revocó la decisión de primera instancia: sostuvo que el amparo no era la vía procesal adecuada. Seis años después, en 2018, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad rechazó la acción presentada por las organizaciones y sugirió que la demanda sea presentada bajo otra figura legal. Puntualmente, el juez Lozano, expresó que este tipo de cuestionamiento al Protocolo de la Ciudad debía presentarse bajo la figura de la

²⁸ El protocolo cuestionado exige, por ejemplo, la intervención de un equipo interdisciplinario y el aval de la dirección del hospital donde se realice la práctica; el consentimiento de los representantes legales de las adolescentes menores de 18 años, sin conocer sus capacidades; la falta de reconocimiento de la capacidad jurídica de las mujeres con discapacidad para consentir la práctica; la exigencia extra de que el peligro para la salud de la mujer deba ser “grave”, algo que el Código Penal no indica; el límite gestacional de 12 semanas para acceder a la práctica en casos de violación, requisito que tampoco incorpora el artículo 86; la regulación de la objeción de conciencia sin garantizar el derecho de las gestantes.



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

acción declarativa de inconstitucionalidad²⁹.

En Julio de 2019, atendiendo la sugerencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, y en alianza con las organizaciones, Amnistía Internacional presentó una acción declarativa de inconstitucionalidad del protocolo restrictivo de derechos (resolución 1252/12).

El 17 de septiembre de 2019, el Fiscal General Adjunto de la Ciudad, Juan Manuel Corvalán, opinó que la acción presentada debía ser declarada admisible.

Ahora, el Tribunal Superior de Justicia debe resolver. Los jueces tienen la oportunidad de cambiar la realidad de las mujeres, niñas y adolescentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

→ NACIÓN

En 2014 varias organizaciones –Amnistía Internacional, ELA, CELS– interpusieron un amparo colectivo demandando la incorporación, a nivel federal y como servicio básico y obligatorio del sistema de salud, de las prestaciones necesarias para interrumpir embarazos que fueran producto de una violación o que pusieran en riesgo la vida o la salud de la mujer, ambos supuestos conocidos como casos de aborto legal (art. 86 del Código Penal). Allí, cuestionaron que la falta de incorporación de las prestaciones de aborto legal **ha generado -y aún hoy genera- incertidumbre e impide efectivizar el derecho en forma segura, oportuna, digna e igualitaria**. En tal sentido, las organizaciones subrayaron la necesidad de que se incluyeran todos los métodos que, basados en la evidencia, resultaran efectivos, seguros y preferidos en estos casos, de conformidad con lo establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS). La causa se encuentra aún hoy vigente.

PROTOCOLO ILE

La sanción del Protocolo ILE de diciembre de 2019 dio origen a una oleada de acciones judiciales y administrativas para impedir la implementación de una guía que no hace sino traducir para la comunidad médica lo que establece la norma.

A enero 2020, Amnistía Internacional lleva contabilizadas al menos

29 TSJ, Expte. n° 13918/16 “Rachid, María de la Cruz y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, 10 de octubre de 2018. “ii) No hay caso constitucional en las presentes actuaciones. Al tratarse de una declaración de inconstitucionalidad (de la resolución n° 1252/2012 y decreto n° 504/2012) correspondía una acción declarativa de inconstitucionalidad directamente ante el TSJ. Ello violó el principio de división de poderes”



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

2 acciones administrativas y 4 judiciales interpuestas, entre otros, por Portal de Belén, Prodeci, “Más Vida Asociación Simple” Partido Demócrata Cristiano De La Ciudad Autónoma De Buenos Aires, Ernesto Ricardo Lamuedra (por su presunto carácter de postulante al cargo de Defensor de las niñas, niños y adolescentes).

OBSTÁCULOS EN EL ACCESO AL ABORTO CON MEDICAMENTOS

La mifepristona y el misoprostol son los fármacos aprobados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como medicamentos esenciales para el acceso al aborto legal.

En materia de avances para garantizar y facilitar el acceso al aborto no punible, en octubre de 2018 la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología (ANMAT) autorizó, mediante la disposición 946/2018, la venta de Misoprostol para fines ginecológicos en farmacias. Asimismo, en agosto de 2018 se autorizó la producción del medicamento en el país. Esta se trataba de una deuda pendiente ya que al momento en Argentina sólo había dos formas farmacéuticas para el misoprostol: una de 200 microgramos (mcg) de misoprostol combinada con diclofenac con indicación para artritis y osteoartritis, y otra de 25 mcg para la inducción del parto de término.

En Argentina no se encuentra autorizada la producción y comercialización de la mifepristona. Sin embargo, la mifepristona seguida de misoprostol ha sido el régimen terapéutico más recomendado. En los lugares donde la mifepristona no está disponible, como en Argentina, se utiliza el misoprostol solo, siguiendo los datos disponibles que muestran que es también una alternativa efectiva y segura³⁰.

Recientemente la organización Portal de Belén interpuso una acción de amparo con la pretensión de que se declare la inconstitucionalidad del “Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo y de la Disposición N° 946/2018 que autorizó la venta del Misoprostol para fines ginecológicos. Por otro lado, una diputada de la Provincia de Misiones presentó un proyecto de ley en su provincia para prohibir la venta de Misoprostol en las farmacias³¹.

Estos intentos de obstaculizar el acceso al aborto legal en forma segura, ponen en riesgo la vida y la salud de mujeres, niñas y personas con capacidad de gestar.

30 Raymond, Harrison & Weaver, 2019; OMS, 2012; OMS, 2018a

31 Página 12, Quieren prohibir el Misoprostol en Farmacias de Misiones, 8 de mayo 2019 <https://www.pagina12.com.ar/192244-quieren-prohibir-el-misoprostol-en-farmacias-de-misiones>.



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

Amnistía Internacional participa en forma activa en estos procesos judiciales para garantizar la protección de los derechos de las mujeres y personas gestantes.

2.2. EDUCACIÓN SEXUAL INTEGRAL

En Argentina, desde el año 2006, la ley nacional N° 26.150 reconoció el derecho a la educación sexual integral de todos los educandos, desde el nivel inicial hasta el nivel superior, en los establecimientos educativos públicos, de **gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal**. Esta ley articula aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos de la educación sexual integral y se propone: a) incorporar la educación sexual integral dentro de las propuestas educativas orientadas a la formación armónica, equilibrada y permanente de las personas; b) asegurar la transmisión de conocimientos pertinentes, precisos, confiables y actualizados sobre los distintos aspectos involucrados en la educación sexual integral; c) promover actitudes responsables ante la sexualidad; d) prevenir los problemas relacionados con la salud en general y la salud sexual y reproductiva en particular; e) procurar igualdad de trato y oportunidades para varones y mujeres. Esta ley se desarrolló en el marco de compromisos asumidos por el Estado en materia de derechos humanos³².

La Ley Nacional de Educación Sexual Integral prescribe el derecho a recibir información científicamente validada acerca de la sexualidad en los tres niveles de escolaridad. **Esta norma no solo avala, sino que obliga a los docentes a garantizar su cumplimiento**. Por este motivo, no hace falta pedir autorización a las familias para dar ESI en las escuelas³³.

En el año 2008 se aprobaron los lineamientos curriculares de Educación Sexual Integral, a través de la Resolución CFE N° 45/08, donde se establecen los contenidos básicos, comunes y de carácter **obligatorio** para cada jurisdicción, de acuerdo a la franja etaria de los educandos.

Decidir si la Educación Sexual Integral debe ser abordada desde una perspectiva transversal o como un espacio curricular específico, requiere considerar, entre otros factores, la etapa de desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, sus necesidades, intereses y derechos, el nivel educativo y la formación y capacitación de los docentes para desarrollar esta tarea. En este sentido, el Ministerio de Educación de Nación recomienda que se organicen

32 La Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad,

33 Cfr. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/esi/preguntas-frecuentes>



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

espacios transversales de formación desde la educación inicial y primaria, para luego considerar la apertura en la educación secundaria de espacios específicos, que puedan formar parte de asignaturas ya existentes en el currículo, o de nuevos espacios a incorporar³⁴.

En diálogo con el plexo normativo, en 2015 se sancionó la ley nacional 27.234, sentando las bases para prevenir y erradicar la violencia de género en todos los establecimientos educativos del país, públicos o privados. Siguiendo esta línea, **la educación sexual integral es fundamental para que niños, niñas y adolescencias aprendan a diferenciar los vínculos afectivos de los abusivos, identificar situaciones de violencia y conocer su cuerpo y los límites del mismo.**

Para reforzar la implementación de la ley nacional de Educación Sexual Integral en 2018 se dispuso a través de la resolución del Consejo Federal de Educación N° 340/18, la inclusión de la ESI en los planes institucionales y la conformación de un equipo docente referente en *todas* las escuelas del país. Asimismo, se estableció que debe incluirse en los núcleos de aprendizajes prioritarios de los docentes un espacio específico de ESI en la formación inicial y que los contenidos de ESI formarán parte de los concursos docentes. Por otro lado, todas las escuelas del país deben realizar una jornada para la prevención y erradicación de la violencia de género en la misma semana del año.

Pese a los 14 años de existencia del Programa de Educación Sexual Integral, 8 de cada 10 estudiantes no reciben educación sexual en sus escuelas. Este dato surge de la evaluación “Aprender” realizada por el Ministerio de Educación Nacional en el año 2017³⁵. La ESI no tiene una implementación plena y homogénea en todo el país, y existen resistencias en las jurisdicciones locales a la integración curricular.

Hasta el año 2019, 16 jurisdicciones³⁶ sancionaron leyes que contemplan la educación sexual o adhirieron a la ley nacional. En relación con este

34 Lineamientos Curriculares para la Educación Sexual Integral. Programa Nacional de Educación Sexual Integral Ley Nacional 26.150, Consejo Federal de Educación, Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación, aprobados por la resolución CFE 45/08, p. 14.

35 Aprender 2017 Informe de resultados Secundaria, Secretaría e Evaluación Educativa, Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación, p. 80.

36 Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley N°2.110/06), Catamarca (Ley N° 5552); Chaco (Ley N°5.811/06), Entre Ríos (Ley Provincial N°9.501/03, incluye educación sexual al adherir al PNSSYPR), La Pampa (Ley N° 2511 Art. 13 inc. K (Formación integral en Educación Sexual en el marco de lo establecido en la Ley Nacional 26150;) 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), Tierra del Fuego: (Ley N° 1.231 sobre adopción de políticas de cuidado de la salud sexual), Santa Fe (Ley N° 10947), Neuquén (Ley N° 2.954 Orgánica de Educación), Córdoba (Ley N° 9.870), Chubut (Ley VIII-91/2010 de Educación Provincial y Ley VIII-121/2016 Modificatoria Ley VIII-91(perspectiva de género), San Juan (Ley 1819-H de adhesión a la Ley Nacional).



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

→
Niñas, No Madres. Una
campaña global de
Amnistía Internacional.

© Demian Marchi



punto cabe hacer las siguientes precisiones: la ley 26.150 es obligatoria para todas las escuelas del país, motivo por el cual no obsta a su implementación la falta de una norma específica a nivel provincial, aunque esto sí permite fortalecer su implementación. Por otra parte, resulta una ardua tarea identificar la normativa vigente a nivel provincial sobre la ESI y su implementación para determinar el alcance e impacto. Amnistía Internacional envió pedidos de acceso a la información pública en julio de 2019 a las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pidiendo información sobre implementación de la ESI, su regulación local, entre otros elementos. A la fecha solo se recibieron 6 respuestas, lo que impide poder brindar mayor información sobre las medidas adoptadas a fin de garantizar el derecho a recibir educación sexual integral de les estudiantes.

Cabe resaltar que aun en las jurisdicciones que cuentan con normas específicas sobre implementación de la ESI, existe resistencia a la integración curricular y a la distribución de materiales y herramientas de trabajo. 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.

En los procesos de revisión ante organismos internacionales de derechos humanos, el Estado argentino recibió múltiples recomendaciones que enfatizaron su obligación de garantizar la ESI en todo el país, con materiales accesibles, capacitaciones docentes y presupuesto adecuado. El Comité CEDAW sostuvo que el Estado debía velar por la aplicación de la Ley 26.150 en todas las provincias y por su incorporación en el programa escolar ordinario, así



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

como la capacitación de maestros para impartir el programa³⁷. En igual sentido fueron las recomendaciones del Comité Derechos del Niño en 2018³⁸.

Durante el 2018 el Ministerio de Educación de Santa Fe relevó 368 casos de abuso sexual infantil y adolescente gracias a los contenidos de la ley de Educación Sexual Integral (ESI)³⁹. Asimismo, en la provincia de Río Negro, tras una clase de educación sexual 9 alumnas denunciaron que fueron abusadas por un docente⁴⁰.

Un estudio del Ministerio Público Tutelar (MPT) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires publicado recientemente reveló que entre el 70 y el 80 por ciento de los niños, niñas y adolescentes de entre 12 y 14 años, pudieron comprender que fueron abusados después de recibir clases de Educación Sexual Integral (ESI). Este tipo de estudios evidencia la importancia de incrementar los esfuerzos entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para que niños, niñas y adolescentes de todo el país tengan igual acceso a la educación sexual integral sin ningún tipo de condicionamiento ⁴¹.

2.3. EMBARAZOS NO INTENCIONALES DE NIÑAS Y ADOLESCENTES

Cada 4 horas hay un parto de niñas menores de 15 años en la Argentina. De los 685.394 nacimientos del año 2018, 87.118 fueron de adolescentes menores de 20 años; lo que representa el 12,7% del total de los nacimientos del año⁴². 84.768 correspondieron a adolescentes entre 15 y 19 años y 2.350 a adolescentes menores de 15 años⁴³. La tasa de fecundidad adolescente entre los 10 y 14 años fue de 1,4 nacidos por cada 1.000 niñas/adolescentes entre 10 y 14 años, lo que significa, entre 6 y 7 nacimientos

37 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2016) Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de la Argentina, párr. 29, CEDAW/C/ARG/CO/7. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/402/18/PDF/N1640218.pdf?OpenElement>

38 Comité de los Derechos del Niño (2018) Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de la Argentina, párr. 32, CRC/C/ARG/CO/5-6. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/ARG/INT_CAT_COC_ARG_27464_S.pdf

39 <https://www.filo.news/actualidad/Denuncian-368-casos-de-abuso-gracias-a-los-contenidos-de-la-ESI-20181112-0031.html>

40 <https://www.infobae.com/sociedad/2018/10/25/tras-una-clase-de-educacion-sexual-nueve-alumnas-denunciaron-que-fueron-abusadas-por-un-docente/>

41 Ver a este respecto, información de prensa: <https://mptutelar.gob.ar/prensa-archivo>; https://www.clarin.com/sociedad/80-ninos-ninas-adolescentes-denunciaron-abusos-despues-tener-clase-esi-escuela_0_YZopzkpl.html?fbclid=IwAR38MIGSKgDg4uOCfgTVF2ZPZCvNc9KRhnGBM_Jbd4fp_BD20N23KHU6UQ

42 Ministerio de Salud de la Nación. Dirección de Estadísticas e Información de Salud. Estadísticas vitales, 2018.

43 Ministerio de Salud de la Nación. Dirección de Estadísticas e Información de Salud. Estadísticas vitales, 2018.



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

diarios y de 49,2 en la franja etaria de 15 a 19 años. Siete de cada diez adolescentes de entre 15 y 19 años reportan en el momento del posparto que ese embarazo no fue intencional. En las menores de 15 años esa cifra aumenta a 8 de cada 10, la mayoría de esos embarazos son consecuencia de abuso sexual.

En 2017, el gobierno lanzó el Plan Nacional de Prevención y Reducción del Embarazo no Intencional en la Adolescencia⁴⁴, como respuesta a una deuda social. El plan tiene por objeto sensibilizar sobre la importancia de prevenir el embarazo no intencional en la adolescencia; mejorar la oferta de servicios de salud sexual y reproductiva para garantizar accesibilidad y calidad; dar las herramientas para que las y los adolescentes puedan ejercer sus derechos sexuales y reproductivos de manera informada y con libertad; y fortalecer políticas para la prevención del abuso y la violencia sexual y para el acceso a la interrupción legal del embarazo según el marco normativo vigente.

Las situaciones de vulnerabilidad familiar y social; las barreras para el acceso a la educación sexual integral y a los servicios de salud sexual y reproductiva, la desigualdad de género y las situaciones de violencia y abuso sexual son determinantes del embarazo no intencional.

Merece especial preocupación los embarazos de niñas menores de 15, no solo por el riesgo de mayores complicaciones físicas que representa el embarazo a tan temprana edad, sino porque a menor edad la probabilidad de que el embarazo sea producto de abuso sexual, relaciones forzadas y explotación sexual, es mayor⁴⁵. Conforme estadísticas oficiales sobre abuso infantil en la Argentina el 53% de los casos de abuso suceden en el hogar y otro 10% en la casa de un familiar. La gravedad de estas cifras se incrementa cuando se observa que en el 75% de los casos el agresor es un familiar y que en un 40% de estos casos el agresor es el padre⁴⁶.

En virtud de ello, en 2018 se sancionó la ley nacional 27.455 que convirtió el delito de abuso sexual contra menores en instancia pública. El viejo paradigma sobre abuso infantil lo circunscribía a un problema privado, cuando lo que estaba en juego es un asunto público. A partir de ahora, el abuso sexual contra menores debe investigarse sin necesidad de que la víctima, el

44 Ministerio de Educación de la Nación, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Ministerio de Salud de la Nación, Plan Nacional de Prevención y Reducción del Embarazo no Intencional en la Adolescencia 2017-2019, Resolución 982/2017 de la Secretaria Nacional de Niñez Adolescencia y Familia, Anexo IF-2017-19196478 APNSSDWAYF#SENNAF

45 Situación de los y las adolescentes en la Argentina, Programa Nacional de la Salud Integral en la Adolescencia, UNICEF 2016, p.33/34. Ver también, CLADEM, Niñas no madres. Embarazo y maternidad infantil forzada en América Latina y el Caribe, Paraguay, 2016.

46 Estadísticas elaboradas sobre la base de los llamados recibidos en la línea 0800-222-1717 del Programa "Las víctimas contra las violencias"..Ver a este respecto: <https://www.argentina.gob.ar/abusosexualinfantil/estadisticas>



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

tutor, la madre o el padre ratifiquen la denuncia⁴⁷.

Pese a ello, surge de la evaluación Aprender 2018 realizada por el Ministerio de Educación de la Nación⁴⁸, que 6 de cada 10 estudiantes indicaron que no recibieron información en la escuela sobre cómo evitar el abuso sexual, ni sobre métodos de prevención del embarazo y enfermedades de transmisión sexual. En este sentido preocupa la falta de implementación de la Educación Sexual Integral en la escuela sobre ejes centrales para prevenir situaciones de abuso sexual; tener herramientas para identificar situaciones de violencia y denunciarlas; y aprender sobre el derecho a la interrupción legal del embarazo. (Ver acápite Educación sexual integral – bajo Capítulo sobre Derecho a la Educación)

La distribución de la maternidad adolescente en el país tiene una estrecha relación con el nivel de desarrollo. A mayor nivel de desarrollo, menor fecundidad. La incidencia del embarazo en la adolescencia es marcadamente superior en las provincias del norte del país (Formosa, Chaco, Misiones, Salta), lo cual refleja grandes disparidades, producto de las inequidades en el acceso a servicios, la disponibilidad de recursos humanos y físicos adecuados y la calidad de la atención⁴⁹.

Otro de los aspectos críticos de esta problemática, es la evidencia de la repetición del embarazo en la adolescencia: de acuerdo a los datos del Sistema Informático Perinatal (SIP), que releva el 80% de las maternidades públicas del país, el 29% de las adolescentes fue madre por segunda o tercera vez antes de los 20 años⁵⁰. Una importante proporción de los segundos embarazos entre adolescentes no es planeada⁵¹ ya que no se logra generar un adecuado seguimiento por parte de los servicios de salud que permita brindar herramientas concretas a niñas y adolescentes que atraviesan un primer embarazo para prevenir futuros embarazos no deseados. De allí la importancia en mejorar la calidad de la consejería anticonceptiva, como también diversificar la oferta de métodos anticonceptivos de larga duración y garantizar el acceso a la educación sexual integral.

Los embarazos no intencionales también traen consecuencias en el acceso a la educación. El 30% de las jóvenes que abandonó el secundario lo

47 Siguiendo esta línea, la ESI es fundamental para que niños, niñas y adolescentes aprendan a diferenciar los vínculos afectivos de los abusivos, identificar situaciones de violencia y conocer su cuerpo y los límites del mismo. Ver abajo “Educación sexual Integral” bajo el acápite Derecho a la educación

48 Ministerio de Educación Cultura, Ciencia y tecnología, Presidencia de la Nación, Aprender 2018 Informe Nacional de Resultados 6º año primaria, 2019.

49 Ministerio de Salud de la Nación, Sistema Informático Perinatal, 2015 Cfr. Ibíd. Plan Nacional de Prevención y Reducción del Embarazo no Intencional en la Adolescencia 2017-2019.

50 SIP, 2017

51 Programa Nacional de la Salud Integral en la Adolescencia – UNICEF, Situación de los y las adolescentes en la Argentina, 2016, p. 37.



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

hizo por embarazo o maternidad. CEDAW ha manifestado al Estado argentino preocupación ante el elevado número de niñas que abandonan la escuela debido a embarazos precoces.



EN ESTE CONTEXTO, POLÍTICAS QUE INTEGREN Y GARANTICEN LA EDUCACIÓN SEXUAL INTEGRAL, CONSERJERÍA EN SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA, ANTICONCEPCIÓN, LA PROMOCIÓN DE CAMPAÑAS DE INFORMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN PARA SOBRE VIOLENCIA Y ESTEREOTIPOS DE GÉNERO, CAPACITACIÓN A OPERADORES SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO, EL ACCESO A LA JUSTICIA, ENTRE TANTAS OTRAS, COBRA UNA RELEVANCIA ABRUMADORA.

2.4. PARIDAD DE GÉNERO

La composición paritaria integral en las entidades gubernamentales es todavía una tarea pendiente en Argentina. El predominio mayoritariamente masculino en posiciones clave de las entidades gubernamentales y la exclusión femenina en los niveles de decisión perpetúan los patrones de desigualdad y dominación entre los géneros.

El pleno cumplimiento del derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres exige que se tomen acciones decisivas para garantizar la paridad de género en el acceso a cargos públicos.

En ámbito del **Poder Legislativo**, a lo largo de 2016 la preocupación por lograr una representación equitativa entre mujeres y varones logró instalarse en la agenda pública tanto a nivel nacional como provincial. Así, la paridad se convirtió en ley en la Provincia de Buenos Aires⁵², Neuquén, Salta, Santa Cruz y Chubut, sumándose de este modo a las experiencias pioneras de Córdoba (2000), Río Negro (2003) y Santiago del Estero (2008).

En 2018 y 2019, se sumaron la Ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Mendoza, Misiones y Formosa.

El Comité CEDAW de la ONU en sus Observaciones Finales⁵³ al Estado argentino en 2016, ya había mostrado 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

52 A pesar del retroceso que había implicado la Resolución Técnica 114/17 de la Junta Electoral, la cual dejaba sin efecto lo dispuesto en la ley de paridad al sostener que el principio de voluntad popular debe prevalecer sobre la integración paritaria de las listas de candidatos/as, en las elecciones de 2019 la paridad se aplicó integralmente en todas las listas de candidatos/as.

53 ONU, CEDAW, Observaciones Finales sobre Argentina, CEDAW/C/ARG/CO/7, disponible solo en inglés http://acnurdh.org/wp-content/uploads/2016/12/CEDAW_C_ARG_CO_7_25088_E.pdf.



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

ley para garantizar la paridad en los cargos legislativos.

En el ámbito nacional, el Poder Legislativo aprobó en 2017 la Ley 27412, que estableció que las listas electivas de candidatos/as para Diputados/as y Senadores/as nacionales deben integrarse con un hombre y una mujer de manera alternada y secuencial (50-50) a efectos de garantizar una participación política equitativa entre géneros. La norma se aplicó por primera vez en las elecciones legislativas de 2019. Esto constituyó un paso histórico para lograr la efectiva igualdad entre mujeres y varones.

A pesar de los importantes avances normativos, durante 2019 se han dado discusiones en cuanto la efectiva aplicación de la paridad que llegaron a la justicia⁵⁴.

En el ámbito nacional, como consecuencia de la renuncia de Guillermo Tristán Montenegro, se produjo una vacante en la Cámara de Diputados de la Nación. En lugar de que su reemplazo lo ocupe la mujer que le sigue de la lista, Adriana Cáceres, algunos sostenían que lo remplazara el siguiente candidato varón, de acuerdo a la regla de la alternancia de género en la integración de las listas. El caso fue judicializado ya que la designación de un varón vulneraría la finalidad de la norma sancionada que tuvo por objetivo mejorar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y promover la igualdad de género.

EN EL ÁMBITO DEL PODER EJECUTIVO OCURRE ALGO SIMILAR; EN LA ACTUALIDAD SOLO SON 4 LAS MUJERES QUE OCUPAN CARGOS MINISTERIALES, REPRESENTANDO EL 20% A PESAR DE REPRESENTAR ACTUALMENTE ALREDEDOR DEL 50% DE LA FUERZA DE TRABAJO EMPLEADA POR LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL. A PESAR DEL AVANCE QUE HA IMPLICADO LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE LAS MUJERES, GÉNEROS Y DIVERSIDAD Y LA VISIBILIDAD QUE ESTÁ TENIENDO LA AGENDA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES, LA MISMA NO SE HA REFLEJADO CABALMENTE EN LA CONFORMACIÓN DEL EJECUTIVO NACIONAL.

Por último, 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

54 En la Provincia de Buenos Aires, ante la renuncia a su banca de la legisladora Blanca Cantero, se discutió judicialmente si quien debía reemplazarla era María de La Rosa, representante de igual género, en lugar del primer suplente en el orden de lista, Nicolás Russo, toda vez que su asunción vulneraría la paridad de género consagrada en la normativa. Finalmente, la justicia hizo lugar al planteo de María de la Rosa para respetar el principio de paridad.



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

jerárquicos. En este sentido, durante los primeros 142 años transcurridos desde la creación de la CSJN en 1863, el máximo tribunal estuvo integrado exclusivamente por varones⁵⁵. Fue recién en los años 2004 y 2005 cuando Elena Highton de Nolasco y Carmen Argibay se convirtieron en las primeras ministras elegidas por un gobierno democrático⁵⁶. A pesar de que el Decreto 222/03⁵⁷ dispuso que para la designación de nuevos/as miembros debería tenerse en cuenta la integración general de la Corte Suprema a efectos de reflejar las diversidades de género, en el año 2016 se designaron dos nuevos miembros varones en el máximo tribunal, quedando conformada por cuatro varones y solo una mujer.

Por otro lado, la Oficina de la Mujer desde el año 2010 ha elaborado el “Mapa de Género de la Justicia Argentina”⁵⁸, un relevamiento periódico que ha permitido confirmar un problema ya reconocido en diferentes ámbitos: pese a que la composición del Poder Judicial es mayoritariamente femenina, la presencia de mujeres en cargos jerárquicos es marcadamente inferior, configurando tanto una segregación horizontal como vertical.

De acuerdo a los datos allí relevados, en el 2018 las mujeres representaban el 53,95% del Poder Judicial Nacional -compuesto por camaristas, magistrados/as, funcionarios/as, personal administrativo y personal de servicio-. Sin embargo, solo un 15,25% de los cargos jerárquicos -camaristas y magistrados/as- estaban ocupados por mujeres.



ES NECESARIO QUE SE DEN PASOS DECISIVOS PARA AVANZAR EN EL EFECTIVO CUMPLIMIENTO DE LA PARIDAD EN TODOS LOS ÁMBITOS DE GOBIERNO PARA ASÍ ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES HACIENDO EFECTIVO EL PRINCIPIO DE LA IGUALDAD Y PARA COLABORAR EN LA DESARTICULACIÓN DE ESTEREOTIPOS DE GÉNERO QUE HAN VULNERADO HISTÓRICAMENTE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

55 CSJN, Listado histórico de los ministros de la CSJN, Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/institucional/historia-de-la-corte-suprema/listado-historico-de-ministros>

56 La primera mujer designada como ministra de la Corte Suprema de Justicia de la Nación fue Margarita Arguas, quien ejerció el cargo entre octubre de 1970 y mayo de 1973, pero su designación fue hecha por el Gral. Levingston, presidente de facto y obviamente sin seguirse los mecanismos constitucionales.

57 El Decreto 222/03 establece ciertos criterios para la selección del/a candidato/a propuesto. Entre ellos, dispone atender a las circunstancias relativas a la composición general de la Corte en cuanto a diversidades de género, especialidades profesionales e integración regional y federal, así como también a los requisitos atinentes a la integridad moral e idoneidad técnica y el compromiso con la defensa de los derechos humanos y los valores democráticos que deben reunir los /as postulantes. La aplicación de este decreto fue posteriormente ampliada para la designación de otros cargos de enorme relevancia para el sistema de justicia, como el Defensor General y el Procurador General de la Nación a través del Decreto 588/03.

58 CJSN. Oficina de la Mujer. Mapa de Género de la Justicia Argentina. Disponible en: <https://om.csjn.gob.ar/mapagenero/consultaMapa/consultaST2.html?queListar=&idJurisdiccion=>



2.5. VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

En el año 2009, Argentina sancionó la Ley 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Dicha ley fue modificada en el año 2019, con la incorporación de la violencia en la vía pública (Ley N°27.501)⁵⁹ y la violencia política (Ley N° 27.533)⁶⁰ como nuevos tipos y modalidades de violencia de género.

En 2017, se lanzó el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (2017-2019), política pública clave para abordar una temática compleja como la violencia de género. Sin embargo, en 2019 se ejecutó solo el 7,54% del presupuesto total, es decir de 46 millones de pesos previstos, solo se ejecutaron 3.471.000⁶¹.

En 2018, la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación relevó 278 femicidios (255 víctimas directas y 23 víctimas de femicidios vinculados). Por su parte, los datos relevados por la sociedad civil en 2019, alertan sobre 327 femicidios⁶². Asimismo, de acuerdo a un relevamiento de la última década⁶³, desde el 1 de enero de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2019, se registraron 2.749 víctimas de femicidios (mujeres de manera directa, travesticidios, mujeres y niñas víctimas de femicidios vinculados) y 264 víctimas de femicidio vinculados de niños y varones.

En este contexto, en 2019 se sancionó la Ley Micaela (Ley 27.499⁶⁴) que establece la capacitación obligatoria en género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación. Es imperioso transversalizar el enfoque propuesto por la ley citada en las prácticas de los distintos poderes del Estado, para prevenir la revictimización de mujeres y personas LGBTIQ que sufren violencia, contribuir a reducir la violencia de género y a brindar respuestas más eficaces que garanticen el derecho a una vida libre de violencia.

El Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres, a cargo del INDEC, relevó 576.360 casos de violencia contra las mujeres de 14 años y más entre 2013 y el 31 de diciembre de 2018, por parte de los organismos públicos que registran casos de violencia contra las mujeres por razones

59 Ley 27.501. Publicada el 08/05/2019.

60 Ley 27.533. Publicada el 20/12/2019.

61 Disponible en: <http://monitorpresupuestario.acij.org.ar/monitor>

62 Observatorio de las Violencias de Género Ahora Que Sí Nos Ven

63 Mumalá (2020) Argentina. Femicidios, 10 años.

64 Ley 27.499, Publicada el 10/01/2019



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

de género. Según los tipos de violencia, predomina la violencia psicológica (86,0%), seguida de la física (56,3%), la simbólica (20,1%), la económica y patrimonial (16,8%) y la sexual (7,5%). En el 52,9% de los casos informados al INDEC, las mujeres declaran que sufren más de un tipo de violencia en forma simultánea.

Según la UFEM⁶⁵, cerca del 90% de las víctimas de violencia sexual son mujeres y el 40% son menores de edad. Lo que genera mayor preocupación es que el 87% de las víctimas no realizó la denuncia, entre otros motivos, por la falta de confianza en las instituciones.



ES IMPRESCINDIBLE AVANZAR EN LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS INTEGRALES QUE BRINDEN UNA RESPUESTA FRENTE A LOS FEMICIDIOS QUE SE COBRARON LA VIDA DE LAS MUJERES EN LO QUE VA DEL AÑO; LA DESACREDITACIÓN DE LAS MUJERES QUE HAN SIDO ABUSADAS Y DE SUS TESTIMONIOS; LOS ABUSOS SOBRE NIÑAS Y ADOLESCENTES, LA DENEGACIÓN DE ACCESO A ABORTOS LEGALES Y SEGUROS, LAS DESIGUALDADES ECONÓMICAS QUE PADECEN LAS MUJERES, EL ACOSO LABORAL Y CALLEJERO, LA PERSECUCIÓN Y CRIMINALIZACIÓN DE DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES, LA DISCRIMINACIÓN EN FUNCIÓN DE LAS IDENTIDADES DE GÉNERO; ENTRE MUCHAS OTRAS, SON EXPRESIONES DE UNA VIOLENCIA ESTRUCTURAL QUE RESULTA URGENTE DESTERRAR.

2.6. PERSONAS LGBTIQ+

Pese a la sanción de la Ley 26.618 de matrimonio igualitario⁶⁶ y la Ley 26.743 de identidad de género⁶⁷, que colocaron a la Argentina a la vanguardia en el reconocimiento de derechos de las personas LGBTIQ+ en la región y el mundo, persiste la violencia y la discriminación contra este colectivo.

En 2012, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) informó en la primera encuesta sobre la población trans⁶⁸ que el 83% de las personas encuestadas habían sido víctimas de graves actos de violencia o de discriminación policial. Acorde a un relevamiento de la sociedad civil⁶⁹, en

65 UFEM | Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (2019), Relevamiento de fuentes secundarias de datos sobre violencia sexual a nivel país y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: https://www.mpf.gob.ar/ufem/files/2019/10/Informe_UFEM.pdf

66 Ley 26.618 Publicada el 22 de Julio de 2010.

67 Ley 26.743. Publicada el 24 de mayo de 2012.

68 Disponible en: https://www.indec.gob.ar/micro_sitios/WebEncuestaTrans/pp_encuesta_trans_set2012.pdf

69 Ver relevamiento realizado por el Observatorio Nacional de Crímenes de Odio LGBT de la Defensoría LGBT del Instituto contra la Discriminación de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, en articulación con la Federación Argentina LGBT y la Defensoría del Pueblo de la Nación, disponible en: <http://www.falgbt.org/crimenes-de-odio/>



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

2018 ocurrieron en Argentina 147 crímenes de odio, vinculados a la orientación sexual, la identidad y/o la expresión de género de las víctimas. En este sentido, son múltiples y sistemáticas las denuncias de agresiones que sufren personas trans, gays y lesbianas⁷⁰.

En su reciente visita al país, el Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género de Naciones Unidas remarcó la violencia que persiste contra personas LGBTIQ+ y señaló con especial preocupación el asesinato de mujeres transgénero⁷¹.

Frente a la violencia arraigada en la discriminación y la exclusión histórica que sufren las personas LGBTIQ+, el colectivo reclama la protección legal de la orientación sexual y la identidad de género como motivos de discriminación previstos en la Ley 23.592. Durante los últimos años, se presentaron distintas iniciativas legislativas para modificar la ley, pero los proyectos no tuvieron tratamiento⁷². Tanto la orientación sexual y la identidad de género, así como también, la expresión de género son categorías protegidas por la Convención Americana de Derechos Humanos⁷³ y resulta fundamental que la legislación antidiscriminatoria avance en dicho sentido.

En este sentido, la reforma introducida al Código Penal –que incorporó como agravante de las figuras típicas de homicidio (artículo 80) y lesiones (artículo 90) el odio por el género o a la orientación sexual, identidad de género o su expresión⁷⁴ –constituyó un avance en el reconocimiento de la violencia contra este colectivo. En efecto, ha sido considerado un antecedente necesario para la primera condena por homicidio agravado por violencia de género y odio a la identidad de género⁷⁵ del que fue víctima la defensora de derechos humanos Diana Sacayán, impulsora de la ley de cupo laboral para personas trans en la provincia de Buenos Aires. Dicha sentencia histórica, no puede quedar como un acto jurisdiccional aislado, sino que es un deber de los operadores judiciales aplicar la normativa de derechos humanos con perspectiva de género contemplando la diversidad y la desigualdad estructural del colectivo.

70 <http://agenciapresentes.org/2019/02/06/argentina-2019-35-dias-de-odio-contra-lgbt-y-exclusion-trans/>

71 Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género acerca de su misión a la Argentina, A/HRC/38/43/Add.1, 9 de abril de 2018. Disponible en: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/38/43/Add.1

72 Asociación por los Derechos Civiles, Los Derechos LGBT: Estándares Internacionales y Nacionales (2017), 58-66. Disponible en: <https://identidadydiversidad.adc.org.ar/wp-content/uploads/2017/05/Derechos-LGBT-Informe-Normativo.pdf>

73 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-24/17, solicitada por la República de Costa Rica. Identidad de Género e Igualdad y No discriminación a parejas del mismo sexo, 24 de noviembre de 2017.

74 Ley 26.791.

75 Disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2018/07/fallos46792.pdf>



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE



ES NECESARIO REFORZAR LA PROTECCIÓN LEGAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS A LAS PERSONAS LGBTIQ+, A FIN DE GARANTIZAR LA EFECTIVA VIGENCIA DE SUS DERECHOS HUMANOS, COMO SU DERECHO A LA IGUALDAD, A LA NO DISCRIMINACIÓN Y A PODER REALIZAR SUS PROYECTOS DE VIDA SIN VIOLENCIA. EN ESTE PUNTO, LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE LA EDUCACIÓN SEXUAL INTEGRAL ES UNA HERRAMIENTA FUNDAMENTAL PARA CONSTRUIR UN SOCIEDAD MÁS JUSTA E IGUALITARIA, YA QUE CONTRIBUYE A QUE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DESARROLLEN ACTITUDES RESPETUOSAS DE LA IDENTIDAD DE GÉNERO Y LA ORIENTACIÓN SEXUAL DE TODAS LAS PERSONAS Y CONTRIBUYE A PREVENIR LA VIOLENCIA Y LA ESTIGMATIZACIÓN FRENTE A LOS PREJUICIOS Y ESTEREOTIPOS DE GÉNERO. TAMBIÉN RESULTAN CLAVES LAS CAPACITACIONES A DOCENTES, PARA QUE SEAN GARANTES DE DERECHOS Y NO PERPETÚEN LA DISCRIMINACIÓN Y LA EXCLUSIÓN.

En materia de acceso al trabajo, según la encuesta realizada por el INDEC a personas trans, el 20% declaró no realizar ninguna actividad por la que obtenga dinero. El 80% restante expresó dedicarse a actividades vinculadas al trabajo sexual y otras actividades de precaria estabilidad y de trabajo no formal. Cabe resaltar que el acceso a un empleo registrado está directamente ligado con la posibilidad de contar con cobertura de salud a través de las obras sociales y aportes a la seguridad social, lo que resulta determinante en un colectivo que tiene como expectativa de vida los 40 años.

En este contexto, 5 provincias⁷⁶, distintos municipios y universidades⁷⁷ adoptaron normas para garantizar un cupo para la inserción laboral de las personas trans. En 2018, se presentó un proyecto de ley que contempla el cupo laboral para personas trans a nivel nacional, pero aún no fue tratado por el Congreso de la Nación. Como corolario, al no existir una norma de alcance nacional, el reconocimiento de derechos experimenta notables brechas para las personas travestis y trans según donde residan geográficamente.

Desde el año 2013, se encuentra vigente la Resolución 331/2013, que extiende la cobertura prevista por el Seguro de Capacitación y Empleo a personas trans. Sin embargo, no existe información pública disponible sobre el alcance del programa y la cantidad de personas que participan en este.

En relación con el derecho a la salud, persisten enfoques biologicistas y heteronormativos en la atención de personas LGBTIQ+. Si bien el Programa

76 Buenos Aires (Ley 14783), Chubut (Ley I N° 621); Río Negro (Ley 5328); Chaco (Ley 2934-L), Santa Fe (Ley 13.902).

77 Santo Tomé, Capitán Bermúdez, Chañar Ladeado, Rosario, San José del Rincón, Gálvez, San Justo, Venado Tuerto y Ciudad de Santa Fe (Santa Fe) San Pedro (Jujuy); Fray Mamerto Esquiú (Catamarca); Resistencia (Chaco, antes de la ley provincial); Bell Ville (Córdoba); Orán y Salta (Salta); Santa Rosa (La Pampa); Cinco saltos, Bariloche, San Antonio Oeste, Cipolletti, Luis Beltrán, Río Colorado, Viedma (Río Negro, antes de la ley provincial); Las Heras y Luján de Cuyo (Mendoza); Villa Mercedes (San Luis); Tafí del Valle (Tucumán); Río Grande (Tierra del Fuego), Victoria, Paraná (en junio de 2019), Rosario del Tala (Entre Ríos); Universidad de Mar del Plata, La Pampa, el Comahue, Tierra del Fuego, Rosario



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

Nacional de Salud Integral en la Adolescencia viene trabajando de manera coordinada con personal de salud de las provincias para incorporar un enfoque respetuoso de derechos en la atención de adolescentes, aún quedan medidas para adoptar a fin de garantizar una atención integral para todas las personas que no resulte expulsiva ni discriminatoria por la orientación sexual o la identidad de género.

Por medio de la Resolución N° 3159/2019⁷⁸ del Ministerio de Salud se incorporó el acceso integral a tratamientos hormonales, acorde a los dispuesto por el artículo 11 de la Ley de Identidad de Género y su Decreto Reglamentario N°903/15. Esta resolución pone fin a la reticencia de las obras sociales y prepagas para cumplir con la cobertura a su cargo. La resolución dispone que el sistema de salud –tanto el subsistema público como los subsistemas privado y de la seguridad social– tendrá que prescribir y suministrar los medicamentos y/o tratamientos para hormonización con cobertura al 100%, ya que ahora están efectivamente incorporados en el Programa Médico Obligatorio (PMO).

Sin embargo, en 2019 distintas organizaciones denunciaron la falta de hormonas y bloqueadores⁷⁹. **Es necesario que se adopten las medidas para garantizar el presupuesto necesario que haga efectivo el acceso al derecho a la salud para todas las personas, tanto en lo que respecta a la salud trans-específica como a la salud integral.**

Por otro lado, persisten los obstáculos para solicitar la rectificación registral de menores de edad según su identidad de género, es decir, la adecuación de la partida de nacimiento y el documento nacional de identidad. Según un relevamiento realizado por una organización que trabaja con niñas trans⁸⁰, el 36% de las familias que realizaron el trámite de rectificación tuvieron dificultades para poder concluirlo, principalmente los realizados en el Gran Buenos Aires. El derecho a la personalidad jurídica, al nombre, a la inscripción en el registro civil, a las relaciones familiares son algunos de los derechos que dependen directamente de un efectivo reconocimiento y ejercicio de la propia identidad. En virtud de esto, es necesario que el Consejo Federal de Registros Civiles unifique las prácticas y criterios de los procedimientos que aplican los registros civiles de las distintas jurisdicciones para que sean compatibles con el resguardo de los derechos humanos de personas trans. A este fin resulta imprescindible la capacitación del personal de los registros civiles para que no incurran en prácticas que obstaculicen el derecho por el desconocimiento de la Ley de Identidad de Género.

78 Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/221509/20191121>

79 Ver, <http://agenciapresentes.org/2019/10/21/denuncian-faltantes-de-hormonas-estamos-ante-una-emergencia-de-vida/>

80 Asociación Civil Infancias Libres, Informe sobre la situación actual de las experiencias de niñas trans, Julio 2019. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1E5A1L79ZFrVw4fKjk6lpGWmjvrG_PTTC/view?fbclid=IwAR0KNJiAd1bovdBILHy4j4LwVThdC8SGUDKa9EdR_7RTthlcQ71_Hs8cbys



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

En relación con este punto es importante destacar que existe un reclamo de personas no binarias quienes están promoviendo un cambio en la prescripción de la categoría sexo tal como se encuentra plasmada actualmente en las partidas de nacimiento y en los documentos de identidad. **Consideramos que es importante generar espacios de participación y mesas de trabajo con las organizaciones que lideran este reclamo para que las eventuales medidas que se adopten cuente con el enfoque del colectivo y las voces de quienes están implicados en tal reclamo.**



Pese a la sanción del matrimonio igualitario y la Ley de identidad de género persisten la violencia y la discriminación contra el colectivo LGBTIQ+

© Demian Marchi

> RECOMENDACIONES

ABORTO

- Avanzar en la despenalización y legalización del aborto en Argentina
- Garantizar la implementación integral del aborto legal
- Incorporar a nivel federal 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.
- Garantizar el uso del misoprostol y mifepristona para el acceso a los abortos legales
- Lanzar campañas de difusión pública para promover el mayor conocimiento del derecho a la interrupción legal del embarazo en los casos previstos por la ley vigente.
- Eliminar las barreras legislativas, administrativas y prácticas que impidan el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres,



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

incluyendo el derecho a la privacidad como un derecho esencial para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos; el ejercicio abusivo de la objeción de conciencia y la extracción de confesiones de la mujer como condición para que reciba un tratamiento médico.

- Adoptar las medidas necesarias para que se respete el derecho de confidencialidad médico-paciente en materia de salud sexual y reproductiva, entre ellas establecer medidas concretas frente a funcionarios y profesionales de la salud que violan el secreto profesional, vulnerando la privacidad y la salud de mujeres, niñas y personas con capacidad de gestar,

EDUCACIÓN SEXUAL INTEGRAL

- Promover y garantizar la implementación integral de la ESI en todas las escuelas del país –tanto en escuelas de gestión pública y privada, religiosa o laica– y en todos los niveles educativos.
- Combatir los obstáculos que restringen el derecho de les adolescentes a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad y promover la participación juvenil.
- Monitorear la implementación de la ESI para garantizar que su enseñanza tenga un enfoque de género y de derechos humanos, y garantizar la transparencia y accesibilidad de la información sobre su implementación en las distintas jurisdicciones.
- Fortalecer las capacitaciones a docente sobre ESI y la conformación de los equipos docente de ESI en las escuelas para que se transversalice su enseñanza en la currícula.

EMBARAZO INFANTIL FORZADO

- Garantizar el acceso a información y servicios amigables de salud y de salud sexual y reproductiva preventivos, integrales, accesibles, de calidad y confidenciales para niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
- Mejorar la calidad de la consejería anticonceptiva.
- Diversificar la oferta de métodos anticonceptivos de larga duración
- Garantizar el acceso de niñas y adolescentes a la interrupción legal del embarazo.
- Promover campañas de información y sensibilización para **eliminar los prejuicios y estereotipos de género.**
- Promover la capacitación del personal de salud, educación, policial, del ministerio público y de justicia para la prevención de la violencia



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

contra la mujer⁸¹ y de género, la detección temprana y la atención de casos de abuso sexual infantil.

- Garantizar el acceso a la justicia para niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual, preservando su derecho a ser oídas y su interés superior.
- Garantizar las políticas de atención sobre violencia de género
- Garantizar el derecho a la privacidad y confidencialidad de las mujeres y niñas frente al deber de denunciar de funcionarios públicos.

PARIDAD DE GÉNERO

- Avanzar significativamente en la promoción efectiva de condiciones de paridad en el acceso a cargos públicos y participación política de las mujeres.
- Promover mecanismos efectivos y transversales que garanticen la representación paritaria de las mujeres en los cargos jerárquicos del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial.

VIOLENCIA DE GÉNERO

- Adoptar medidas integrales que brinden una respuesta frente a los femicidios.
- Garantizar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia de género.
- Capacitar a los operadores de justicia con perspectiva de género de manera de promover remover las barreras para el acceso a la justicia. En cada fiscalía y en cada comisaría debe haber personal capacitado e idóneo para recibir las denuncias.
- Fortalecer el Registro Oficial Único de víctimas de violencia contra las mujeres. Realizar estadísticas oficiales y actualizadas sobre las múltiples formas de violencia contra la mujer.
- Adoptar medidas (campañas de sensibilización y formación) para que las mujeres y su entorno socio-familiar tengan confianza en la legislación y las medidas contra la violencia machista.
- Establecer medidas para condenar a los responsables por la persecución y criminalización de defensoras de los derechos humanos de las mujeres.

81 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres, Belem do Pará, artículo 8, c). Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html> y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General N°35 sobre a violencia por razón de género contra la mujer, CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017, párr. 30. b) ii) y 30. e). Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf>



02 • GÉNERO. UNA AGENDA PENDIENTE

LGBT+

- Garantizar un seguimiento efectivo de los casos de violencia y discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género y garantizar el acceso a la justicia.
- Promover la incorporación legal contra la discriminación que haga referencia a la orientación sexual y la identidad de género como motivos prohibidos de discriminación.
- Garantizar la sanción de una ley de cupo laboral para personas trans de alcance federal y la adopción de medidas efectivas para su implementación.
- Adoptar las medidas necesarias para garantizar a las personas LGBTIQ+ el acceso al derecho a la salud, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género y en iguales condiciones para personas menores y mayores de edad.
- Garantizar a través del sistema público el acceso a la cobertura de salud trans específica de conformidad con lo establecido por la normativa vigente y adoptar las medidas necesarias en su rol de contralor y supervisión para que las obras sociales y empresas de medicina prepaga cumplan con la cobertura establecida.
- Generar estadísticas/datos sobre los grupos que se ven afectados por la violencia y la discriminación, con cifras desglosadas por grupo y orientación sexual e identidad de género, y crear un sistema de datos de ámbito federal-provincial.
- Promover las medidas necesarias para la protección integral de las personas intersex.
- Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole necesarias para asegurar que las personas LGBTIQ+ tengan acceso, en igualdad de condiciones y sin discriminación, a la seguridad social y a otras medidas de protección social.
- Adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la identidad de género de todas las personas trans y de manera específica el derecho de niñas y adolescentes a su identidad de género de acuerdo el marco normativo internacional de los derechos humanos.
- Garantizar que trámites de rectificación registral por motivos de identidad de género se den en estricto cumplimiento de la Ley de 26.743 de Identidad de Género y capacitar al personal de los registros civiles del país para que conozcan la normativa vigente referida a los derechos de las personas trans.



03 • SEGURIDAD Y VIOLENCIA INSTITUCIONAL

El auge de la intolerancia, el odio y la discriminación está creando sociedades cada vez más fragmentadas. El uso de la retórica tóxica y deshumanizadora del “**nosotros contra ellos**” crea un mundo polarizado y peligroso.

La política del miedo busca construir una imagen estigmatizante, negativa, deshumanizadora de determinados grupos y colectivos. Los discursos de odio, intolerancia y discriminación, funcionan como vehículo esencial para habilitarlo.

Son demasiados los gobiernos que responden a los temores legítimos de índole económico y de seguridad manipulando y dividiendo para justificar la reconfiguración del equilibrio entre los poderes del Estado y las libertades individuales.

La construcción de un discurso “securitista” funciona en estos casos como una plataforma que da vía libre para avanzar en medidas represivas y violentas fundadas en la presunta protección del Estado.

El mantenimiento del orden y la **seguridad** no se contraponen con los derechos humanos, por el contrario, su respeto y protección es una de las dimensiones que mejor describe un Estado de Derecho. Los Estados tienen la clara responsabilidad de proteger a las personas de los actos de violencia; no obstante, lo hacen cada vez más a expensas de los derechos y no para protegerlos.

3.1. USO DE LA FUERZA

A fines del 2018, Amnistía Internacional advirtió los peligros de la Resolución 956/2018 del Ministerio de Seguridad la cual había flexibilizado el uso de las armas de fuego por parte de las fuerzas de seguridad para responder a un contexto de presunta inseguridad⁸². En dicha oportunidad, Amnistía cuestionó que la resolución ampliaba el uso de armas de fuego a supuestos no amparados por el derecho internacional. Por ejemplo, habilitaba el uso de armas de fuego para detener a una persona que se diera a la fuga, cuando existiese un mero riesgo para la integridad física.

De acuerdo al derecho internacional, el solo hecho de que una persona eluda la detención o escape cuando está bajo custodia, nunca justifica el uso de un arma de fuego. Las armas de esta naturaleza sólo se encuentran permitidas para salvar o proteger otra vida. Únicamente podrá emplearse el arma letal cuando su huida represente una amenaza grave y continua para la vida de otras personas (como ser que en su huida el agresor siga abriendo fuego).

⁸² Al respecto, link <https://amnistia.org.ar/la-resolucion-que-habilita-al-uso-de-armas-de-fuego-vio-la-los-derechos-humanos/>



03 • SEGURIDAD Y VIOLENCIA INSTITUCIONAL

El uso de un arma de fuego de tal manera que no conceda a una persona ninguna posibilidad de sobrevivir – es decir, el uso letal intencional de un arma de fuego – sólo debe estar autorizado en la situación más extrema de amenaza para la vida, en la que la muerte de la persona sea el único medio e impedir la pérdida de la vida de otra persona que está amenazada de forma inminente. El uso letal intencional de la fuerza sólo puede ser un medio para alcanzar un fin, nunca un fin en sí mismo. El propósito de la acción debe ser siempre salvar otra vida.

En particular, resultaba preocupante que el texto de la Resolución no hiciera ninguna referencia a la obligación de las fuerzas de seguridad de tomar todas las medidas preventivas necesarias para evitar la pérdida de vidas, tal como expresan los Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley⁸³.

El 20 de diciembre de 2019 se derogó la Resolución 956/19 a través de la Resolución 1231/2019⁸⁴, que reestablece los criterios de actuación contenidos en las disposiciones del Procedimiento Operativo Normal nro. 1/06 “Normas básicas para el personal que se desempeña en tareas de seguridad” de la Gendarmería Nacional Argentina, de las Directivas Nros. 8 y 9 “S”/2007 DOPE UP4 de la Prefectura Naval Argentina, del Reglamento General de Armas y Tiro, RGPFA nro. 8, modificada por la ODI nro. 25 de la Policía Federal Argentina y el Protocolo General de Actuación para el uso progresivo y diferenciado de la fuerza policial - (PGA) No. 5 de la Policía de Seguridad Aeroportuaria “y en todas aquellas otras que, consistentes con los principios de proporcionalidad, racionalidad, excepcionalidad y progresividad, hubieran podido quedar genéricamente derogadas por aplicación del artículo 2° de la Resolución N° RESOL-2018-956-APN#MSG”⁸⁵.



EN ESTE SENTIDO, ES OPORTUNO DETERMINAR LOS PROTOCOLOS Y GUÍAS DE ACTUACIÓN VIGENTES PARA LAS FUERZAS DE SEGURIDAD DE MANERA DE DAR UN MARCO LEGAL CLARO Y RIGUROSO EN MATERIA DE USO DE LA FUERZA.

83 ONU, 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, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>

84 B.O. Ministerio de seguridad, Resolución 1231/2019, RESOL-2019-1231-APN-MSG, Ciudad de Buenos Aires, 20/12/2019

85 Ídem.



3.2. AUTORIZACIÓN Y USO DE ARMAS DE ELECTROCHOQUE (TIPO TASER)

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, también es motivo de alerta para la seguridad y suscita una serie de preocupaciones en materia de protección de los derechos humanos ya que las nuevas tecnologías “menos que letales” en ciertos casos pueden prestarse intrínsecamente a abusos e incluso ser tener efectos letales⁸⁶. La naturaleza misma de este tipo de armas presenta un alto riesgo de que se utilicen de manera inapropiada o indebida, incluyendo tratos o torturas crueles, inhumanos o degradantes.

Es evidente que las armas tipo Taser son menos letales o dañinas que las armas de fuego; sin embargo, en la práctica rara vez se usan como alternativa a las armas de fuego, y sí se utilizan a menudo en circunstancias en las que no hay riesgo de muerte ni de lesiones.

Pese a que la Resolución 1231/19 también derogó la Resolución 395/2019 que había aprobado el “Reglamento General para el Empleo de Armas Electrónicas no Letales por parte de los Miembros de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales”, ésta instruye a las áreas competentes del Ministerio de Seguridad de la Nación y de las fuerzas policiales y de seguridad, para que elaboren un protocolo que regule integralmente las condiciones y recaudos bajo los cuales los cuerpos especiales de aquellas fuerzas puedan proceder al empleo de armas electrónicas menos letales, puedan proceder a su empleo, previa capacitación específica.

Amnistía Internacional recuerda que este tipo de armas debe limitarse a situaciones de graves amenazas para la vida o lesiones graves y se prohíba el uso para “aturdir”⁸⁷ o mantener bajo control individuos, lo cual puede constituir torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Asimismo, refuerza la importancia de capacitar adecuadamente a aquellas fuerzas que estén autorizadas para su uso. En efecto, la experiencia comparada ha ilustrado que en numerosos casos el uso de este tipo de armas ha infringido las normas internacionales sobre el uso de la fuerza, así

86 Ver al respecto, Amnistía Internacional. “Aportes de Amnistía Internacional sobre el uso de armas taser (2015)”. Disponible en: <https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2018/12/TASERS-preguntas-y-repuestas.pdf>

87 Aturdimiento: se sostiene el arma contra el cuerpo de un individuo sin disparar con la intención de causar dolor.



03 • SEGURIDAD Y VIOLENCIA INSTITUCIONAL

como la prohibición del uso de la tortura y de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Las armas tipo Taser son susceptibles de ser utilizadas para cometer abusos: Son portátiles y fáciles de usar, y tienen la capacidad de infligir dolor severo pulsando un botón, sin dejar señales importantes. Son especialmente susceptibles de ser utilizadas para cometer abusos cuando se emplean como pistolas paralizantes, puesto que están diseñadas para generar “docilidad frente al dolor” y suelen emplearse contra personas que ya están bajo custodia o control de la policía, a menudo tras haber experimentado múltiples descargas. A su vez, estas armas son utilizadas en modo “aturdimiento” (se sostiene el arma contra el cuerpo de un individuo sin disparar con la intención de causar dolor sin llegar a incapacitar al individuo). En muchos casos, esto equivale a tratos crueles, inhumanos o degradantes; además, por su limitada eficacia, el uso en este modo implica un mayor riesgo de descargas repetidas o prolongadas y, por lo tanto, mayores riesgos para la salud y la vida de la persona⁸⁸.

Existen riesgos a la salud y la vida de las personas expuestas al uso de estas armas: En general, se subestiman los riesgos relacionados con la salud y la vida de las personas expuestas al uso de estas armas. Estos riesgos se agravan especialmente en las personas vulnerables a las reacciones adversas de las descargas eléctricas, como las mujeres embarazadas, los ancianos, las personas que viven con enfermedades cardíacas o asma, y las personas bajo la influencia de drogas y/o medicamentos.

No siempre se utilizan como alternativa al uso de la fuerza: aunque las fuerzas de seguridad sólo deberían utilizar las armas de electrochoque como las de tipo Taser como último recurso y en proporción directa a la amenaza que afrontan, hay datos que indican que normalmente se utilizan como opción de fuerza habitual contra personas que no representan una amenaza para sí mismas ni para terceros, como menores indisciplinados, personas con trastornos mentales o intoxicaciones y presuntos delincuentes desarmados que huyen del lugar de un delito de poca importancia y que no cumplen inmediatamente una orden.

Es por ello que, más allá de sugerir la abolición de su uso, resulta imperioso garantizar que este tipo de armas sea utilizado tras una adecuada y rigurosa capacitación a las fuerzas de seguridad y un sistema eficaz de rendición de cuentas para los casos en que pudiera haber uso excesivo de la fuerza.

En un proyecto piloto llevado adelante en Holanda, en donde se realizó una evaluación tras el uso de pistolas tipo Taser por parte de la policía, se conclu-

⁸⁸ Ver, Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura, PORTUGAL, CAT/C/PRT/CO/4, párr. 14, 19/02/08; Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Australia*, 23/12/14, CAT/C/AUS/CO/4-5, párr. 13



03 • SEGURIDAD Y VIOLENCIA INSTITUCIONAL

yó, entre otras cosas que, que los 2 días de entrenamiento destinado a oficiales para uso de armas de electrochoque resultó insuficiente para entender la complejidad del arma y sus usos⁸⁹. Asimismo, se indicó que no había un sistema de rendición de cuentas y que las instrucciones emitidas por el propio Ministro de Justicia y Seguridad son insuficiente e inapropiadas: se limitan a describir situaciones muy generales en las que el arma de electrochoque puede ser utilizada, pero no se prevé ningún criterio de decisión en cuanto a cuando una situación puede / puede no justificar el uso del arma; no regulan cómo el arma se va a utilizar, cuáles son las situaciones en las que no se debe utilizar en absoluto, y qué precauciones se deben tomar antes de utilizar el arma - lo que equivale a una grave falta de reducción de los riesgos de causar la muerte o lesiones graves, así como el de no abordar el riesgo de que la misión se arrastre o el uso inapropiado o abusivo de las armas de electrochoque.

El Ministerio de Seguridad de la Nación informó a Amnistía Internacional que durante 2019 se adquirieron 100 dispositivos electrónicos Taser y que se llevarían a cabo capacitaciones para 870 efectivos de la Policía Federal Argentina y 200 de la Policía de Seguridad Aeroportuaria⁹⁰. Específicamente sobre el contenido de las capacitaciones, se informó que las mismas están organizadas en dos etapas, primero la inicial que brinda los conceptos teóricos sobre los dispositivos electrónicos de incapacitación momentánea, con una duración de tres (3) horas y que abarca una introducción a los Dispositivos Electrónicos de Incapacitación Momentánea, conceptos básicos de electricidad, generalidades del dispositivo TASER X26 y nociones generales de resguardo y uso del material. Luego de completada la etapa inicial, quienes alcancen los objetivos participan de una instrucción práctica, con demostraciones de diferentes situaciones simuladas sobre el empleo de este dispositivo, la que demanda una carga horaria de dos (2) horas.



EN ESTE SENTIDO, ES IMPRESCINDIBLE QUE TANTO LAS REGLAMENTACIONES COMO LAS CAPACITACIONES BRINDADAS EN CONSECUENCIA ESTABLEZCAN CRITERIOS CLAROS Y LIMITADOS SOBRE LAS SITUACIONES EN LAS QUE ESTÁ JUSTIFICADO EL EMPLEO DE ARMAS DE ELECTROCHOQUE Y EN QUÉ SITUACIONES ESTÁ COMPLETAMENTE PROHIBIDO, PUESTO QUE LO CONTRARIO POSIBILITARÍA EL USO INAPROPIADO O ABUSIVO DE LAS ARMAS DE ELECTROCHOQUE.

89 Amnesty International, A FAILED EXPERIMENT The Taser-Pilot of the Dutch Police, 2018. El informe de evaluación de uso de las armas de electrochoque en Holanda criticó la insuficiente formación práctica - basada en escenarios - y que la formación no proporcionaba a los participantes información fundamental sobre los riesgos para la salud que conlleva el uso de armas de electrochoque, en particular en lo que respecta a determinados grupos vulnerables, ni tampoco daba información sobre los riesgos de las descargas prolongadas o repetidas u otros riesgos particulares, como se explica en las advertencias de seguridad del fabricante. Disponible en https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2019/01/A-Failed-Experiment_The-Taser-pilot-of-the-Dutch-Police.pdf (inglés)

90 Respuesta del Ministerio de Seguridad de la Nación a Solicitud de Acceso a la Información de Amnistía Internacional. 26 de agosto de 2019.



03 • SEGURIDAD Y VIOLENCIA INSTITUCIONAL

Por fuera de lo antedicho, Amnistía Internacional señala, que la introducción de medidas como controles más estrictos y la formación sobre el uso de la fuerza y de las armas de fuego es probablemente más eficaz en general que recurrir a las defensas eléctricas para reducir el número de muertes o lesiones innecesarias durante las actuaciones policiales.

Las fuerzas de seguridad 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 ley⁹¹.



Deben aclararse las situaciones en las que está justificado el uso de armas de electrochoque.

© Demian Marchi

➤ RECOMENDACIONES

USO DE LA FUERZA

- Elaborar y publicitar todos los protocolos de actuación para las fuerzas de seguridad respetuosos de las normas internacionales sobre uso de la fuerza
- Garantizar que todos los funcionarios reciban formación para usar la fuerza con arreglo estricto a las normas internacionales y que todos los programas sobre el uso de la fuerza incluyen también normas internacionales de derechos humanos, concretamente la Convención contra la Tortura.

91 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.



03 • SEGURIDAD Y VIOLENCIA INSTITUCIONAL

- Garantizar que todas las denuncias de violaciones de derechos humanos y otras conductas indebidas se investigan de forma exhaustiva e imparcial, y que todos los funcionarios hallados responsables sean sancionados y, en su caso, enjuiciados.
- Garantizar una capacitación adecuada y rigurosa la capacitación de las fuerzas de seguridad a efectos de que sean capaces de evaluar medios y métodos alternativos que no impliquen el uso de la fuerza, como la reducción, opciones de mediación, negociación y tácticas alternativas, como poner una operación en espera o incluso retiro temporal cuando no hay riesgo inminente de muerte o lesiones graves.

ARMAS DE ELECTROCHOQUE (TIPO TASER)

- Suspender el uso de armas Taser y otras armas de electrochoque hasta no contar con una investigación rigurosa, independiente e imparcial sobre su uso y efectos.
- De aprobarse su uso, establecer un marco legal que limite estrictamente su uso a situaciones en las que la alternativa sería el uso de la fuerza letal, de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad, así como con los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el uso de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
- Las normas de actuación y la formación deberán incluir la prohibición de usar armas Taser contra los siguientes grupos, salvo como último recurso: mujeres embarazadas, ancianos, niños, niñas y jóvenes menores de edad, personas con trastornos emocionales, personas que presenten alguna discapacidad psíquica o física, personas en situaciones de vulnerabilidad, personas bajo los efectos de las drogas.
- Evitar las descargas reiteradas salvo que sea estrictamente necesario para evitar lesiones graves o la muerte y establecer directrices que prohíban la aplicación de descargas prolongadas que superen el ciclo de descarga de cinco segundos.



04 • CRIMINALIZACIÓN Y PROTESTA SOCIAL

El aumento del reclamo social ha venido acompañado de fuertes tensiones en los últimos tiempos: la protesta social sigue siendo duramente castigada, especialmente en muchos puntos de Latinoamérica y Argentina no ha sido ajena a esta realidad.

En los últimos años se han dado situaciones de represión y de criminalización del derecho a manifestarse, a través de operativos policiales intimidatorios, con uso de la fuerza desmedido, detenciones arbitrarias y acusaciones penales a los manifestantes. Dan cuenta de ello los operativos de seguridad llevados a cabo durante la marcha del 8M por el paro internacional de mujeres (2017), la marcha por la desaparición de Santiago Maldonado en septiembre (2017), las multitudinarias manifestaciones ante el debate de la reforma previsional del 14 y 18 de diciembre (2017), la manifestación ante el debate de la Ley de presupuesto (2018), la manifestación de los trabajadores de Madygraf en las inmediaciones del Congreso de la Nación (2019), entre otros.

La criminalización de la protesta social suele ser una herramienta para silenciar y desalentar el reclamo social y es incompatible con un Estado de derecho en donde las personas tienen la potestad de manifestar su opinión y reclamar a las autoridades. Muchas de las persecuciones penales iniciadas pocas de ellas avanzan, dando cuenta del uso intimidatorio de la herramienta penal como instrumento de silenciamiento e intimidación.

Según ha informado la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (Correpi) a Amnistía Internacional, el 14 y 18 de diciembre resultaron detenidas 45 y 78 personas respectivamente por distintos delitos (entre ellos, intimidación pública y resistencia a la autoridad)⁹². De ese total, solo fueron procesados 3 manifestantes. Esto ilustra la magnitud de las detenciones indiscriminadas que se llevaron a cabo sin que haya elementos que vinculen a los detenidos con la comisión de un delito.

Los niveles de uso de la fuerza también son un factor de alerta. Por lo demás, resulta especialmente preocupante la persecución penal a trabajadores prensa pues limita la libre actividad periodística, que tiene entre sus objetivos ser un altavoz de las demandas sociales y facilita el control social de la actividad estatal, generando temor a la criminalización. Según ha informado el Sindicato de Prensa (Sipreba), durante 2017 al menos 13 comunicadores y trabajadores de prensa resultaron detenidos cuando se encontraban realizando la cobertura de manifestaciones sociales. Y al menos 45 trabajadores de prensa recibieron impactos de bala de goma cuando se encontraban cubriendo manifestaciones sociales. Las grabaciones, foto-

⁹² Sobre las detenciones del 14 de diciembre, 39 personas fueron excarceladas en los días siguientes. Las otras seis continuaron detenidas por más de un mes. A 31 de ellas se las acusó penalmente por los delitos de intimidación pública y resistencia a la autoridad. Las 78 personas detenidas el 18 de diciembre fueron liberadas por la justicia en las horas siguientes.



04 • CRIMINALIZACIÓN Y PROTESTA SOCIAL

graffías y testimonios de la prensa libre funcionan como un control externo sobre la actuación de las Fuerzas de Seguridad, siendo en innumerable cantidad de ocasiones la fuente de prueba respecto de cómo sucedieron los hechos realmente⁹³.

Por otro lado, en general el poder judicial ha convalidado la actuación de las fuerzas de seguridad en los distintos operativos: no realizó ningún control de los operativos ni de las directivas impartidas por los jefes policiales a fin de evaluar el uso desproporcionado de la fuerza ante la magnitud de los heridos y detenidos⁹⁴.

El Estado debe abstenerse de recurrir al sistema de justicia para penalizar las actividades legítimas de reclamo, reivindicación y defensa de los derechos humanos. Por el contrario, debe tomar las medidas necesarias para que no se sometan a juicios infundados o injustos a personas que reclaman legítimamente el respeto y protección de sus derechos⁹⁵.

El control y la rendición de cuentas es un requisito indispensable de toda actuación de las fuerzas de seguridad para desalentar la institucionalización del abuso de la fuerza y la impunidad y, así generar mayores niveles de confianza sobre las fuerzas de seguridad.

Por lo demás, estos episodios han sido acompañados por intentos de regulación del ejercicio del derecho a la libre manifestación, y la incorporación de nuevas figuras a los Códigos Penales aplicables específicamente a contextos de protestas sociales.

A fines de 2015, el Ministerio de Seguridad de la Nación dio a conocer la aprobación del “Protocolo de Actuación de las Fuerzas de Seguridad Del Estado en Manifestaciones Públicas”⁹⁶, 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. Hasta el momento, Amnistía Internacional no ha tomado conocimiento de su anulación.

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 ma-

93 Audiencia CIDH. El derecho a la protesta social en Argentina. 1 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=NOZp3f27iuA&list=PL5QlapyOGhXuLZonmAfYVnY2MZM6-qcUr&index=26&t=0s>

94 Desde el año 2016, solo hubo dos casos de avance de la investigación judicial ante el abuso del uso de la fuerza por parte de efectivos de seguridad en diferentes operativos. Ver: CELS. “Argentina: el derecho a la protesta en riesgo”. Marzo 2018. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/03/ArgentinaLaProtestaSocialEnRiesgomarzo2018.pdf>

95 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.

96 En adelante denominado indistintamente como Protocolo.



04 • CRIMINALIZACIÓN Y PROTESTA SOCIAL

terial) 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 reunión⁹⁷. A su vez, este protocolo nunca fue aprobado por resolución ministerial, no se le dio trámite normativo alguno, ni fue publicado oficialmente⁹⁸.

Las protestas 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 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.



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 PACÍFICA⁹⁹.

MILAGRO SALA

El 16 de enero de 2016 Milagro Sala fue privada de su libertad por participar de una protesta frente a la casa de gobierno de la Provincia de Jujuy, causa por la cual aún se la continúa investigando.

A partir de su detención hubo un entramado de “acusaciones consecuti-

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

98 A partir de diferentes operativos de seguridad que se dieron durante el año 2017, Amnistía Internacional ha realizado pedidos de información pública dirigidos a al Ministerio de Seguridad de la Nación y otras autoridades gubernamentales locales, solicitando que se informe cuál ha sido el protocolo de acción de las fuerzas de seguridad aplicado en dichos operativos. Algunos de estos pedidos no han tenido respuesta y aquellos que han sido respondidos, resulta notorio la vaguedades de la información ofrecida pues no se indica si se aplica el Protocolo de actuación de los cuerpos de seguridad y solo refiere que “el protocolo es cumplir con las normas legales y de uso racional de la fuerza”.

99 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.



04 • CRIMINALIZACIÓN Y PROTESTA SOCIAL

vas”, un despliegue de causas judiciales y un contexto de vulneración de la independencia judicial destinados a sostener la privación de libertad de Sala de manera indefinida.

Tanto la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenaron a Argentina adoptar de manera inmediata las medidas de protección que sean necesarias para garantizar la vida, integridad personal y salud de Milagro Sala. Decisión que fue reafirmada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en agosto de 2018. A partir de ello, se dispuso la detención domiciliaria.

A cuatro años del acampe en plaza Belgrano, la causa de la protesta que dio origen a su detención sigue abierta y por ser elevada a juicio. La dirigente social se encuentra en detención arbitraria, cumpliendo prisión preventiva, sin contar con ninguna condena firme.

➤ RECOMENDACIONES

- 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.
- 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 los estándares internacionales sobre uso de la fuerza.
- Omitir el uso de tipos penales para avanzar en la criminalización de dirigentes y referentes sociales por el ejercicio del derecho a manifestarse pacíficamente
- 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.



05 • PRISIÓN PREVENTIVA

La ley 24.390 establece un límite temporal para la prisión preventiva, la cual no podrá ser superior a dos años, plazo que podrá ser extendido por un año más cuando la cantidad de los delitos atribuidos al procesado o la evidente complejidad de las causas hayan impedido la finalización del proceso en el plazo indicado.

En diciembre de 2018 el Congreso aprobó el nuevo Código Procesal Penal Federal que consolida el criterio sentado en el plenario “Díaz Bessone” de la Cámara Federal de Casación Penal¹⁰⁰, que tiene por requisitos para la prisión preventiva la existencia de peligro de fuga y peligro de entorpecimiento de la investigación y establece pautas específicas para analizar si en el caso se verifica o no estas circunstancias.

A pesar de estos límites normativos, en Argentina casi la mitad de las personas privadas de su libertad no tiene una condena firme, estando detenidos en calidad de procesados, detenidos bajo la figura de la prisión preventiva y excediendo el plazo legal.

Las cifras oficiales indican que para el final de 2017 había más de 94 mil detenidos en cárceles de todo el país, federales y provinciales, de los cuales sólo el 53,3% de ese total tenían condena, mientras que el resto se encontraban sin condena. En el estudio, la cantidad de condenados superó a la de procesados. Sin embargo, en las cárceles federales el número es aún más significativo: de los más de 13.300 presos, el 58% no tiene condena. Esto representa a casi 8 mil detenidos.

Varios comités de la ONU, entre ellos el Comité de Derechos Humanos, han manifestado su preocupación por el periodo excesivamente prolongado de detención preventiva¹⁰¹. En la visita del Relator para Personas Privadas de Libertad para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Argentina en septiembre de 2016, la CIDH destacó su preocupación por el hecho que aproximadamente la mitad de las personas privadas de libertad se encuentran bajo régimen de prisión preventiva¹⁰².

100 Cámara Federal de Casación Penal. Fallo plenario “Díaz Bessone”. 30 de octubre de 2008. Según dicho fallo, para que proceda la prisión preventiva debe verificarse peligro de fuga del imputado o riesgo de entorpecimiento de la investigación. Para analizar la concurrencia de estos requisitos (peligro de fuga o riesgo de entorpecimiento de la investigación), se deben analizar las circunstancias concretas del caso, así como las condiciones personales del imputado.

101 Comité de Derechos Humanos de la ONU, CCPR/C/ARG/CO/4, párr. 16. También Grupo de Trabajo de la ONU sobre la Detención Arbitraria, Opinión 52/2011 (Argentina), 2 de mayo de 2011.

102 CIDH, Relatoría Sobre Los Derechos De Personas Privadas De Libertad Realiza Visita A Argentina, 19 de Octubre de 2016. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/151.asp>



CASO GONZÁLEZ NIEVA

Un caso paradigmático que da cuenta del abuso en la aplicación abusiva de la prisión preventiva por parte del sistema judicial es el de Jorge González Nieva¹⁰³, quien lleva casi 13 años detenido sin condena firme y la justicia sigue sin resolver su situación. Hace 4 años que la Corte Suprema de Justicia está examinando su caso sin brindarle una respuesta.

Su detención y condena están rodeadas de problemas. Los policías que lo detuvieron fueron condenados por encubrimiento, falso testimonio y tentativa de extorsión. El fiscal del caso fue suspendido de su cargo en 2017 por su actuación en este y otros procesos judiciales. Una de las coautoras del robo aseguró que Jorge González Nieva no participó del hecho. El testigo que supuestamente lo había identificado denunció que fue presionado por la policía para culparlo.

La Fundación Innocence Project Argentina¹⁰⁴, tras analizar el caso, sostuvo que González Nieva es inocente y aportó nuevas pruebas para comprobarlo. La Defensoría ante Casación de la Provincia de Buenos Aires puso estos elementos de prueba en conocimiento de la Corte Suprema, quien, previo a revisar su condena, pidió al Procurador General que se expida sobre este caso¹⁰⁵.

Todas las personas gozan del principio de inocencia, según el cual, una persona es inocente hasta que se demuestra lo contrario. Esto implica que, salvo excepciones, tiene derecho a esperar una sentencia en libertad y debe garantizarse su derecho de defensa ante la justicia.

➤ RECOMENDACIONES

- Garantizar que la prisión preventiva sea utilizada de manera excepcional y como último recurso, a efectos de reducir la cantidad de personas privadas de su libertad sin una condena, respetando los estándares fijados por el derecho internacional y la normativa nacional.
- Que el Ministerio de Justicia en el marco de la Reforma Judicial que intenta establecer considere incorporar como un tema de suma relevancia la prisión preventiva y ofrezca soluciones para un problema hoy estructural en nuestro país.

103 Para más información: <https://amnistia.org.ar/preso-en-el-olvido-%f0%9f%93%9daccion-internacional-por-un-detenido-que-esta-en-la-carcel-hace-12-anos-sin-condena-firme/>

104 Organización internacional que busca revertir la condena de personas que por fallas del sistema han sido injustamente condenadas

105 El Procurador General emitió su dictamen el 27 de Mayo de 2019.



06 • PUEBLOS ORIGINARIOS

Los pueblos indígenas son discriminados y obligados a salir de sus territorios para poder subsistir. Desde Amnistía Internacional hemos registrado más de 200 conflictos territoriales a lo largo de todo el país en los que reclaman 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 la normativa vigente; siendo este solo un número representativo.

De acuerdo a información del último censo nacional, al menos 955 mil personas pertenecen a los más de treinta pueblos originarios que habitan nuestro país¹⁰⁶. El Estado admite que se trata de un “subregistro” y, así como la academia, acuerda que son más. Estudios científicos determinaron que el 56% de la población tiene en su genética algún rastro indígena.

Aun así, un discurso recurrente se refiere a los pueblos originarios como un hecho del pasado y no como una cultura que está viva y presente en la actualidad. 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 mineras¹⁰⁷”; o de la superposición de parques nacionales y áreas protegidas sobre áreas habitadas o utilizadas por pueblos indígenas¹⁰⁸.

El avance a gran escala de la explotación de los recursos naturales (a través de explotaciones mineras y petroleras, deforestación, explotación agrícola y ganadera, entre otras) para abastecer el aumento del consumo mundial ha intensificado el despojo de los pueblos indígenas de sus tierras en nombre del llamado “desarrollo”.

Los pueblos indígenas tienen un profundo y vital vínculo con sus territorios y los recursos naturales que allí se encuentran. El concepto de tierra suele abarcar todo el territorio que utilizan, comprendidos bosques, ríos, montañas y mares, y tanto su superficie como el subsuelo¹⁰⁹. La tierra tiene una importancia fundamental para la cultura y la vida de muchos de estos pueblos: es la base de su subsistencia económica, de su bienestar espiritual y de su identidad cultural. Es por ello que el despojo territorial que sufren las comunidades desde hace siglos no sólo amenaza su supervivencia sino también su propia identidad cultural como pueblo¹¹⁰.

106 INDEC. Censo Nacional de población, hogares y viviendas. 2010.

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

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

109 Corte IDH, Caso Yakye Axa vs. Paraguay, sentencia de 17 de junio de 2005.

110 OIT, Convenio 169 de la OIT: un Manual, disponible en http://pro169.org/res/materials/es/general_resources/Convenio%20num%20169%20-%20manual.pdf



La Constitución Nacional Argentina reconoce en su artículo 75 inc. 17 “la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas” y señala que debe garantizarse “la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que ocupan, y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano”. Argentina, además, ha ratificado varios instrumentos internacionales fundamentales para los pueblos indígenas, como el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y adoptado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Estos instrumentos consagran la obligación de los Estados firmantes a implementar mecanismos eficaces que respeten y promuevan los derechos de los pueblos indígenas y en particular, al reconocimiento legal de los territorios que tradicionalmente ocupan.

Por otro lado, en muchos casos quienes hacen uso de su voz para expresarse y reclamar son reprimidos, silenciados y/o criminalizados. Existen numerosos casos en los cuales los reclamos de comunidades indígenas han dado lugar al inicio de causas penales contra líderes¹¹¹ que funcionan como mecanismos de silenciamiento y amedrentamiento o en los cuales la respuesta de la fuerza pública o terceros han generado momentos de violencia, desalojos forzosos y hasta han ocasionado la pérdida de vida de miembros de diferentes comunidades¹¹².



Vicente Alancay en Salinas Grandes. Allí, las grandes empresas quieren extraer litio.

© Diego Leanza

111 Un caso emblemático en este sentido es la persecución penal contra varios líderes de la comunidad indígena Lof Campo Maripe ante el avance de la explotación de la formación petrolífera Vaca Muerta, asentada en parte sobre sus territorios. Seis miembros de la comunidad Campo Maripe fueron acusados de usurpación de sus tierras. En abril de 2019 habían sido absueltos, pero luego dicha absolución fue anulada y aún se encuentran a la espera de una decisión que no condene su reclamo por sus derechos.

112 Por ejemplo, caso Javier Chocobar en Tucumán o Rafael Nahuel en Río Negro.



6.1. LEY DE EMERGENCIA TERRITORIAL: LEY 26.160

La ley 26.160 fue sancionada a fines del año 2006 con el objetivo de relevar las tierras ocupadas por las comunidades indígenas a lo largo del territorio nacional, una de las principales obligaciones que el Estado argentino ha contraído al reconocer los derechos de los pueblos originarios. La norma suspende los desalojos de las tierras ocupadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y establece la realización del relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas, cuya dirección pone a cargo del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).

El 23 de noviembre de 2017 y por tercera vez consecutiva, la ley 26.160 fue prorrogada dado los escasos avances que se habían realizado en el relevamiento territorial. A más de dos años de esta nueva prórroga, su implementación continúa siendo insuficiente. La ley fue prorrogada por 4 años, hasta el 23 de noviembre de 2021, fecha para la cual el Estado se comprometió a culminar los relevamientos técnico-jurídico-catastrales en todas las comunidades indígenas del país.

Esta ley significó un avance para el reconocimiento del territorio habitado por los pueblos originarios. Pero aún no se ha previsto un mecanismo para la titularización de las tierras ancestralmente ocupadas por los pueblos indígenas¹¹³.

Según información proporcionada por el Estado¹¹⁴, hay 1687 comunidades identificadas en la actualidad por el Programa Nacional de Relevamiento Territorial Indígena (RETECI)¹¹⁵. De ese número, han iniciado el proceso de relevamiento 967 comunidades, esto es, apenas un 57% del total comenzaron. Aún quedan por relevar 720 comunidades del total de comunidades que se encuentran registradas. A ello, debe sumarse el universo de comunidades que no han sido inscriptas en el Re.Na.C.I. o en los registros provinciales.

Asimismo, de ese parcial total (967), solo 651 relevamientos en comunidades han sido culminados, sin identificarse por parte de INAI cuántos de ellos ya cuentan con resolución del organismo sobre el reconocimiento de la ocupación actual, tradicional y pública del territorio. Esto significa que solo se habría culminado con el 38% de los relevamientos del total de las comunidades registradas¹¹⁶.

113 ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Argentina. 1 de noviembre de 2018. E/C.12/ARG/CO/4. El Comité mostró preocupación ante la falta de cumplimiento integral del relevamiento, la demarcación de sus territorios, y la prohibición de desalojos de tierras de las comunidades indígenas, dispuesto por la Ley 26.160.

114 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina. Último acceso: 7 de octubre de 2019.

115 Registradas en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (Re.Na.C.I.) o en los registros provinciales.

116 Amnistía Internacional. Respuesta a pedido de acceso a la información pública, Expediente





RESULTA URGENTE LA CULMINACIÓN DE LOS RELEVAMIENTOS TERRITORIALES COMO PASO NECESARIO PARA QUE LUEGO LAS COMUNIDADES INDÍGENAS PUEDAN AVANZAR EN LOS PROCESOS DE REIVINDICACIÓN Y TITULACIÓN COMUNITARIA DE SUS TERRITORIOS.

6.1.A. PRESUPUESTO: RECURSOS QUE PERMITAN AVANZAR EN EL RELEVAMIENTO

Por otro lado, consultado el INAI, éste no brindó información clara y suficiente sobre los montos destinados para la implementación de los relevamientos, limitándose a señalar las transferencias realizadas a las provincias pero dejando por fuera los fondos ejecutados para el relevamiento realizado de forma centralizada por el INAI¹¹⁷.

Esto se da en un contexto de recorte presupuestario en el organismo responsable de implementar las políticas sociales destinadas a los pueblos originarios, entre ellas implementar los relevamientos técnico jurídico catastrales en todo el país. Entre 2018 y 2019 el presupuesto total asignado al INAI se redujo un 38%, en términos reales (incluyendo la inflación oficial)¹¹⁸.

Con esta nueva gestión es interesante conocer el detalle de los gastos proyectados y ejecutados por el INAI a la fecha, dado el insuficiente avance en la implementación de la Ley 26.160 luego de 13 años de vigencia. A su vez, sería de suma importancia que se asignasen recursos suficientes para poder llevar adelante el relevamiento completo¹¹⁹.

NO-2019-73533777APN-DTYRNCI#INAI, de fecha 16 de agosto de 2019. El relevamiento técnico jurídico catastral se puede implementar de diferentes maneras: 1. Modalidad de Ejecución Centralizada, cuya ejecución estará a cargo del INAI; 2. Modalidad de Ejecución Descentralizada o de Co- ejecución, cuya ejecución estará a cargo de las provincias o será con participación de las mismas a través de la firma de Convenios de Colaboración con el INAI.

117 Amnistía Internacional. Respuesta a pedido de acceso a la información pública, Expediente NO-2019-73533777APN-DTYRNCI#INAI, de fecha 16 de agosto de 2019. El relevamiento técnico jurídico catastral se puede implementar de diferentes maneras: 1. Modalidad de Ejecución Centralizada, cuya ejecución estará a cargo del INAI; 2. Modalidad de Ejecución Descentralizada o de Co- ejecución, cuya ejecución estará a cargo de las provincias o será con participación de las mismas a través de la firma de Convenios de Colaboración con el INAI.

118 Presupuesto Nacional 2018 y 2019. Disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/presupuestos>.

119 ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Argentina. 1 de noviembre de 2018. E/C.12/ARG/CO/4. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas recomendó a Argentina garantizar al INAI un presupuesto y recursos humanos adecuados para asegurar la culminación del relevamiento de las tierras de comunidades indígenas.



6.2. RECONOCIMIENTO LEGAL DE LA PROPIEDAD COMUNITARIA INDÍGENA

Pese a que la implementación de la ley 26.160 constituye 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.**

Entre 2018 y 2019 se presentaron al menos 4 proyectos de ley de propiedad comunitaria indígena en el Congreso de la Nación (un proyecto en la Cámara de Diputados y tres proyectos en la Cámara de Senadores), que pretende dar un marco de certidumbre a la mayoría de comunidades indígenas que aún hoy carecen de sus títulos de propiedad.



EN ESTE SENTIDO, ES IMPRESCINDIBLE QUE CUALQUIER LEY QUE AVANCE EN EL RECONOCIMIENTO LEGAL DEL TERRITORIO INDÍGENA CUENTE CON LA DEBIDA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y, A SU VEZ, QUE 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.

6.3. AVANCE DE PROYECTOS EXTRACTIVOS Y PUEBLOS INDÍGENAS

En los últimos 20 años hubo un fuerte avance en el modelo extractivo, en diversas actividades como agronegocios, megaminería, petróleo y forestales. Eso ha ido acompañado por el impulso de políticas extractivas¹²⁰ que, por ejemplo, han quitado las retenciones a la minería y al agro e incentivado a petroleras y empresas de litio a mejorar las condiciones para la inversión y el aumento de sus actividades.

Si bien esto podría leerse como un paso positivo en materia de desarrollo energético, dado el contexto y el modo en que se lleva a cabo lo que ha hecho es aumentar también la conflictividad con las comunidades indígenas

120 Ver, <https://www.pagina12.com.ar/29149-regalo-millonario-a-exportadoras>; <https://www.apertura.com/economia/Todo-lo-que-hay-que-saber-sobre-Vaca-Muerta--20130717-0002.html>; <https://www.lanacion.com.ar/economia/ypf-firmo-el-acuerdo-final-con-chevron-para-explotar-vaca-muerta-nid1601568>



ya que en muchas ocasiones los proyectos extractivos se realizan en territorios ancestrales y sin consulta y consentimiento previo de las comunidades indígenas afectadas.

El avance de actividades productivas y los objetivos de desarrollo económico son legítimas aspiraciones del país; pero no pueden serlo a expensas de los derechos humanos.

Existen numerosos ejemplos en los cuales, en nombre del desarrollo económico del país, la voz de los pueblos indígenas es desplazada o, simplemente, no valorada. a pesar de que las riquezas naturales han sido históricamente cuidadas por ellos a través de las generaciones y que su perspectiva es central para evaluar las oportunidades de desarrollo¹²¹.

En el norte del país, 33 comunidades indígenas que habitan territorios de las provincias de Jujuy y Salta desde tiempos ancestrales, conocido como Salinas Grandes, denuncian que la exploración y 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 de manera previa a la ejecución de los proyectos ni se les requiere su consentimiento para su avance, de acuerdo a lo que exige el derecho internacional de los derechos humanos.

En las Salinas Grandes se encuentran buena parte de las reservas mundiales de litio. Compañías mineras ya comenzaron a desembarcar y los gobiernos provinciales avanzan con concesiones de exploración. Asimismo, la mayoría del litio en Argentina se encuentra en la sal contenida en las aguas salmueras debajo de los grandes salares y salinas de la región. Las provincias de Jujuy, Salta y Catamarca son destinos fundamentales para la extracción de este mineral, y también cuentan con pueblos originarios que tienen su propia historia y vínculo con estos territorios.

Las concesiones de exploración y 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.

A su vez, en la mayoría de los casos, el Estado no brinda información adecuada y suficiente ni ha realizado estudios concluyentes sobre el impacto que esos proyectos podrían tener en el ambiente y los derechos de las comunidades, a pesar de la preocupación que han manifestado las mismas en relación con el posible impacto sobre sus recursos naturales.

De acuerdo al derecho internacional, el Estado debe garantizar el principio precautorio en materia ambiental, el cual señala que no debe avanzarse

121 Entre ellos, en el yacimiento petrolífero conocido como Vaca Muerta habita desde tiempos ancestrales la comunidad mapuche Lof Campo Maripe, la cual no ha sido consultada sobre los proyectos extractivos llevados a cabo allí y es perseguida y criminalizada por defender su territorio.



en proyectos de desarrollo económico si no existe certeza sobre los posibles daños al medio ambiente¹²².

> RECOMENDACIONES

- Avanzar de manera definitiva en el reconocimiento de los territorios ancestrales indígenas, concluyendo con los relevamientos técnico jurídico y catastrales de los territorios indígenas y removiendo los obstáculos que impiden su avance en los relevamientos.
- Asignar un presupuesto y recursos humanos adecuados para asegurar la culminación del relevamiento de las tierras de comunidades indígenas y para el pleno funcionamiento del INAI.
- Garantizar la participación de las comunidades indígenas en los relevamientos y el respeto por sus derechos y costumbres.
- Implementar un mecanismo que garantice la titulación de los territorios indígenas una vez concluidos los relevamientos.
- Sancionar la Ley de propiedad comunitaria indígena que cuente con la debida participación de los pueblos indígenas y que garantice la titulación de los territorios indígenas.
- Evitar el avance de actividades extractivas y productivas en territorios ancestrales indígenas sin garantizar de manera efectiva el derecho a la consulta y al consentimiento libre previo e informado.
- Brindar información adecuada, suficiente y exhaustiva a las comunidades de Salinas Grandes antes de permitir la exploración o explotación de litio, que dé cuenta de los posibles impactos sobre los recursos naturales, de conformidad con los estándares internacionales sobre acceso a la información y el principio precautorio en materia ambiental.

122 Principio 15 de Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, 1992: “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”



07 • CRISIS CLIMÁTICA

Vivimos en un contexto en que las respuestas ineficaces e inadecuadas de los gobiernos al cambio climático plantean lo que, en muchos aspectos, puede **ser la amenaza más grave para los derechos humanos de nuestro tiempo.**

La mayor frecuencia de sucesos meteorológicos extremos y desastres naturales, las inundaciones y sequías, los incendios (como, por ejemplo, el de la Amazonía), la desertización y la escasez de agua, entre otros desastres, son algunas consecuencias de la despiadada explotación del planeta. Los Estados tienen la obligación de tomar medidas para evitar el calentamiento global. Aunque los países más ricos deben abrir camino tanto en el ámbito nacional como mediante la cooperación internacional, todos deben tomar todas las medidas razonables para reducir las emisiones de gases efecto invernadero y ampliar los planes de mitigación hasta el máximo de sus capacidades.

Tras el cierre de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP25) en diciembre de 2019 en Madrid, Amnistía Internacional manifestó su preocupación ante los nulos compromisos asumidos por los Estados para proteger los derechos humanos ante la grave crisis climática mundial.

Esto demuestra un total desprecio por los derechos humanos de las personas que se verán más afectadas por el aumento de los impactos climáticos.

Los países ricos son responsables de la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero y durante años se han beneficiado de ellas, mientras que la población de los países más pobres está sufriendo la mayor parte de los daños causados por la crisis climática. En Madrid, tuvieron la oportunidad de reconocer este desequilibrio histórico y aceptar su deber de pagar por la devastación ya provocada por los impactos climáticos. En cambio, se opusieron a destinar recursos adicionales para apoyar a las personas afectadas, dándole la espalda a millones de personas que han perdido sus hogares, sus medios de subsistencia o el acceso a los servicios públicos.

Los Estados no llegaron a un acuerdo sobre mecanismos para limitar que los países puedan comerciar con las reducciones de emisiones (también conocidas como “mercado de carbono”). Esto permitirá el comercio de emisiones entre países (y posiblemente también a las empresas), pudiéndose comprar derechos de emisión sobrantes a otros países que producen menos carbono, para así poder cumplir con los compromisos de las contribuciones nacionales.





ES PREOCUPACIÓN DE AMNISTÍA INTERNACIONAL QUE LOS ESTADOS NO HAYAN INCLUIDO UNA REFERENCIA EXPLÍCITA A LAS SALVAGUARDIAS DE DERECHOS HUMANOS EN LAS NORMAS DEL COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE CARBONO. ESTAS GARANTÍAS SON NECESARIAS Y DEBEN SER ACORDADAS EN FUTURAS NEGOCIACIONES PARA ASEGURAR QUE LOS IMPACTOS NEGATIVOS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS PUEDAN SER EVALUADOS Y ABORDADOS ANTES DE ADOPTAR PROYECTOS DE MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y QUE LAS PERSONAS DIRECTAMENTE AFECTADAS POR LOS PROYECTOS DEL MERCADO DE CARBONO TENGAN VOZ EN LA FORMULACIÓN DE DICHAS MEDIDAS.

Esta es una demanda urgente de los pueblos indígenas, ya que con frecuencia han pagado el precio de proyectos climáticos mal concebidos, como las represas hidroeléctricas o las iniciativas de biogás iniciadas sin su consentimiento libre, previo e informado y que tienen como resultado desalojos forzados, contaminación del agua o daños permanentes a sus derechos culturales.

El 2019 fue un año clave para la instalación de este tema en la agenda pública y los protagonistas han sido los jóvenes. Para la “Generación Z” la crisis climática es uno de los retos que definen nuestra época; eso fue relevado por una reciente encuesta liderada por Amnistía Internacional a más de 10.000 personas de entre 18 y 25 años en 22 países, incluida Argentina¹²³.

7.1. EL ROL DE ARGENTINA EN LA CRISIS CLIMÁTICA

Si bien Argentina no es uno de los máximos responsables por las emisiones de carbono en el mundo, en un contexto donde las industrias extractivas se perfilan a ser protagonistas en la actividad económica local de los próximos años, su compromiso es clave. El avance industrial y los objetivos de desarrollo son legítimas aspiraciones del país; pero no pueden serlo a expensas de los derechos humanos.

Argentina ha adoptado compromisos internacionales concretos para formular programas nacionales tendientes a mitigar el cambio climático y facilitar la adaptación a sus efectos -Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Protocolo de Kioto y Acuerdo de París-.¹²⁴ La elaboración por parte de Argentina de sus Contribuciones Nacionales (NDC) en el marco del Acuerdo de París supuso un avance importante puesto que establece metas concretas para la agenda pública climática. Sin embargo, la aceleración de la crisis climática actual con el avance de los gravesos

¹²³ Ver a este respecto, Amnistía Internacional, Encuesta global de Jóvenes: el cambio climático es el mayor problema vital de nuestra época, disponible en <https://amnistia.org.ar/encuesta-global-a-jovenes-el-cambio-climatico-es-el-mayor-problema-vital-de-nuestra-epoca/>

¹²⁴ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), el Protocolo de Kioto (1997) y Acuerdo de París (2015).



efectos del cambio climático, exige que el país redoble sus esfuerzos y se comprometa con una verdadera política ambiental nacional.

En 2019, el Congreso de la Nación, aprobó la ley de mitigación y adaptación del cambio climático global. A su vez, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP25) realizada en Madrid en diciembre de 2019, el Estado argentino reafirmó esos compromisos y afirmó que Argentina brindará sus mayores esfuerzos para no comprometer el futuro de las próximas generaciones y reducir el impacto de la actividad del país en el planeta.

Según información oficial¹²⁵, dados los desafíos vinculados con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y los compromisos asumidos, el Estado argentino presentará durante el año 2020 la estrategia de largo plazo hacia 2050, compatible con trayectorias que aseguren mantener el incremento de la temperatura promedio global muy por debajo de los 2°C y 1,5°C de los niveles alcanzados durante la era preindustrial.

➤ RECOMENDACIONES

- El Estado argentino debe comprometerse de manera definitiva con un plan climático ambicioso y transversal a todas sus políticas de desarrollo económico.
- Anunciar nuevas y ambiciosas contribuciones determinadas a nivel nacional que alineen sus objetivos de reducción de las emisiones para 2030 y 2050 con la necesidad imperiosa de limitar el aumento de la temperatura global media lo más posible y a no más de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales. Los planes de realización de las contribuciones determinadas a nivel nacional deben:
- Incluir plazos claros para poner fin rápidamente a las subvenciones a los combustibles fósiles y al uso de todos ellos tan pronto como sea posible y pasar lo más rápidamente posible al uso de energía 100% renovable, que se genere cumpliendo plenamente las normas internacionales de derechos humanos.
- Ir dirigidos a establecer regulaciones y medidas normativas y a garantizar que las empresas avancen en la consecución de cero emisiones netas.
- Garantizar la transición a una economía sin emisiones de carbono y a una sociedad más resiliente, justa y equitativa, que respeta los derechos humanos

125 Respuesta de la Subsecretaría de Planeamiento Energético del Ministerio de Hacienda de la Nación al pedido de acceso a la información de Amnistía Internacional. Diciembre 2019. Disponible en: <https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2020/02/Respuesta-AIP-Crisis-Clim%C3%A1tica-Sub-se-Planeamiento-Energ%C3%A9tico-MIN-Hacienda.pdf>



y reduce la desigualdad. Es necesaria tal transición para alcanzar los ODS.

- Garantizar el derecho a la información, a la participación y a recursos efectivos, así como a la libertad de expresión y de reunión en la creación, implementación, vigilancia y evaluación de las contribuciones determinadas a nivel nacional y todas las estrategias y políticas climáticas, conforme al ODS 16. Se debe permitir a los defensores y defensoras de los derechos humanos que protegen su tierra, su territorio y el medio ambiente continuar con su trabajo legítimo sin temor a sufrir represalias.
- Promover que se establezca un Mecanismo Internacional sobre Pérdidas y Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático para proporcionar apoyo y recursos a las personas cuyos derechos humanos se vean afectados por dicha crisis.



8.1. PERSONAS MIGRANTES

Las **personas migrantes** sufren los efectos de una retórica xenófoba que ha sido acompañada por un giro regresivo a nivel normativo en la protección de sus derechos y los de sus familias. Desde enero de 2017 está vigente en la Argentina el DNU 70/2017 que modificó aspectos esenciales de la Ley de Migraciones nro. 25.871 e introdujo un marco normativo que retrocedió en la garantía de los derechos de la población migrante en Argentina.

Entre sus graves consecuencias están las expulsiones que violan el debido proceso y el derecho a la defensa, agravadas por significativas fallas en el control judicial de las decisiones administrativas, así como la separación de familias. Estas medidas fueron aplicadas junto a un discurso que, mediante estadísticas tergiversadas, buscó vincular la migración con el delito, fomentando la discriminación y la xenofobia.

Amnistía Internacional ha venido alertando acerca de esta política regresiva de derechos que facilita la expulsión de aquellos migrantes que cuentan con antecedentes penales y amplía la posibilidad de hacerlo sin tener en cuenta sus realidades: lazos con el país, arraigo en Argentina, contextos familiares y la posibilidad de desmembrar una familia.

Tal han sido los casos de Vanessa Gómez Cueva y Liz Moreta, entre tantos otros. Vanessa, peruana y madre de tres hijos argentinos, tras una decisión en un proceso plagado de irregularidades, fue expulsada de Argentina con su hijo de dos años y obligada a dejar atrás a sus otros dos hijos, sin poder despedirse de ellos. Pasados más de siete meses de separación, tras una larga lucha que movilizó la sociedad argentina y recibió apoyo internacional, las autoridades argentinas finalmente permitieron su regreso al país¹²⁶. El caso de Liz es similar, dominicana y madre de tres hijos argentinos, se encuentra en inminente peligro de ser expulsada de Argentina y separada de sus hijos, más de diez años después de haber cumplido una condena penal¹²⁷.

El DNU 70/2017 ha sido fuertemente cuestionado por distintas instancias a nivel nacional e internacional. En marzo de 2018, la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal declaró la inconstitucionalidad y el carácter de nulidad absoluta e insanable del DNU¹²⁸. Asimismo, distintos

126 Para más información, consultar: <https://amnistia.org.ar/vanessavuelve-levantan-la-prohibicion-de-re-ingresso-de-una-mujer-y-mama-migrante-a-la-argentina/>

127 Más información en: <https://amnistia.org.ar/otra-familia-a-punto-de-ser-desintegrada-amnistia-internacional-exige-a-argentina-no-separar-a-una-mama-migrante-de-sus-hijos/>. A la fecha de cierre de este documento (en febrero 2020), su caso aguardaba resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quién ha solicitado recientemente la remisión de su expediente principal para una evaluación más profunda del caso.

128 El 22 de marzo de 2018, la Sala V de la Cámara Contencioso Administrativo Federal declaró la inconstitucionalidad del DNU 70/2017 por el cual el Poder Ejecutivo Nacional modificó la Ley de Migraciones nro.



08 . PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS

organismos internacionales, como el Comité contra la Tortura¹²⁹, el Comité de los Derechos del Niño¹³⁰ y el Comité sobre Trabajadores Migratorios y sus Familiares¹³¹ de la ONU, instaron a la Argentina a derogar este decreto por considerarlo violatorio de los derechos humanos.

Otro aspecto preocupante en materia de políticas migratorias restrictivas es la implementación de medidas que han dificultado la regularización migratoria: aumento de las tasas migratoria un 1000%, cierre de los programas de abordaje territorial y de delegaciones, y puesta en marcha de un complejo sistema informático de regularización que dificulta el acceso a las personas migrantes de bajos recursos económicos y tecnológicos, conocido como Ra.D.Ex. Estas nuevas barreras a la regularización migratoria contradicen el mandato explícito de la Ley nro. 25.871 que establece la obligatoriedad del Estado argentino en la promoción de vías de regularización para las personas migrantes en el territorio nacional¹³².

A pesar de que la Constitución Nacional y la Ley nro. 25.871 establecen la igualdad de derechos entre nacionales y migrantes en el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales¹³³, en la práctica, también se ha restringido el acceso a ellos. Tanto a nivel nacional como provincial, se ha avanzado en la restricción del acceso gratuito a los servicios de educación y salud a las personas migrantes, sobre la base de criterios de reciprocidad

25.871 en enero de 2017. Los jueces consideraron que el DNU “no solo constituye una apropiación de facultades legislativas sin causa constitucional que la legitime, sino que también recoge en su articulado soluciones que son incompatibles con los estándares constitucionales y de derechos humanos que forman parte de las condiciones de vigencia de los instrumentos internacionales en la materia”. Ante esta decisión, el gobierno, a través de la Dirección Nacional de Migraciones, presentó un recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación que aún se encuentra pendiente de resolución.

129 ONU. CAT. Observaciones finales sobre Argentina. 2017. CAT/C/ARG/CO/5-6. Párr. 34 El Estado debe: “b) Derogar o enmendar las disposiciones del Decreto de Necesidad y Urgencia núm. 70/2017 con el fin de que las personas sujetas a expulsión puedan disponer de tiempo suficiente para recurrir la misma a nivel administrativo y judicial y accedan a asistencia jurídica gratuita inmediata durante el proceso de expulsión en todas las instancias”. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fARG%2fCO%2f5-6&Lang=en

130 ONU. CRC. Observaciones finales sobre Argentina. 2018. CRC/C/ARG/CO/5-6. Párr. 39: “El Comité considera preocupante que continúe aplicándose el Decreto de Necesidad y Urgencia núm. 70/2017, pese a ser considerado inconstitucional, así como sus posibles efectos negativos sobre la unidad familiar y el interés superior de los niños migrantes. El Comité insta al Estado parte a que derogue el Decreto núm. 70/2017, a fin de que, en los casos de migración, se respete el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, y se preserve la unidad familiar.” Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fARG%2fCO%2f5-6&Lang=en

131 ONU. CMW. Observaciones finales sobre Argentina. 2019. CMW/C/ARG/CO/R.2. Párr. 11: “El Comité insta al Estado parte a que adopte medidas inmediatas para derogar en la instancia pertinente el Decreto N° 70/2017 y en tanto este proceso concluye, suspender su aplicación”. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/ARG/CMW_C_ARG_CO_2_37078_S.pdf

132 Ley de Migraciones nro. 25.871, art. 17.

133 Constitución Nacional Argentina, art. 20; Ley de Migraciones nro. 25.871, arts. 6 a 8.



08 . PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS

con el país de origen¹³⁴.

La profundización de las políticas estigmatizantes y discriminatorias hacia la población migrante ha generado que más migrantes sean sometidos a violencia institucional por parte de las fuerzas de seguridad. El Grupo de Trabajo sobre Afrodescendientes de la ONU ha señalado, luego de su visita a Argentina en marzo de 2019, la invisibilidad y la persistente discriminación estructural que sufren las y los afroargentinos, afrodescendientes y africanos, en general. Además, advirtió sobre la persecución que sufren las y los vendedores ambulantes y la ilegalidad de los arrestos a los que son sometidos, que, sin orden judicial, responden a criterios discriminatorios y arbitrarios que contribuyen a un control policial excesivo¹³⁵. En consecuencia, es fundamental que el Estado tome todas las medidas que sean necesarias para poner fin al racismo institucional y estructural, así como a la violencia racial contra todas las personas migrantes.

8.2. PERSONAS REFUGIADAS

Las **personas refugiadas y solicitantes de asilo** necesitan más que nunca la solidaridad internacional. Actualmente viven en Argentina aproximadamente 8.000 refugiados y solicitantes de la condición de refugiado provenientes de diferentes países de América, África, Asia y Europa. La gran mayoría de ellos son originarios de países de América Latina¹³⁶.

Argentina ha avanzado en términos normativos y en la incorporación de estándares internacionales de protección a las personas refugiadas. Sin embargo, Argentina aún no ha reglamentado la Ley de Refugiados (Ley 26.165 de 2006) aprobada trece años atrás ni creado una política clara de integración de refugiados que garantice adecuadamente el acceso a derechos y facilite su inserción en la sociedad local.

Si bien Argentina no cuenta con un programa tradicional de reasentamiento, viene implementando desde 2014 un programa basado en el patrocinio comunitario, el Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros afectados por el conflicto de Siria (el “Programa Siria”). En un mundo

134 Desde 2016, varias provincias, entre ellas Jujuy y Misiones, y a nivel nacional, distintas autoridades y miembros del Congreso Nacional, han avanzado en la restricción del acceso gratuito a los servicios de educación y salud a las personas migrantes, sobre la base de criterios de reciprocidad con el país de origen. A comienzos del 2019, la provincia de Jujuy sancionó la Ley 6.116 que establece un sistema de cobro del acceso a la salud a personas extranjeras que residan de manera transitoria en la provincia. También en provincia de Misiones aún se encuentra vigente el Decreto 488/2000 que establece el cobro del acceso a la salud a las y los migrantes transitorios.

135 ONU. Grupo de Trabajo de Expertos sobre Afrodescendientes. 2019. A/HRC/42/59/Add.2. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/242/60/PDF/G1924260.pdf?OpenElement>

136 <https://www.acnur.org/argentina.html>



08 • PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS

cada vez más hostil, políticas que permitan la acción directa de comunidades e individuos pueden ayudar a construir sociedades más solidarias y reforzar el derecho de todas las personas a buscar asilo y vivir en dignidad. El patrocinio comunitario de refugiados promueve esta buena voluntad al permitir que los patrocinadores se comprometan a ofrecer apoyo emocional y colaboren con la integración de los refugiados recién llegados para que se adapten a la vida en un nuevo país.

Más de 445 personas se han beneficiado de este programa que actualmente se implementa en alianza con actores multisectoriales y de la sociedad civil como la Red Argentina de Apoyo al Patrocinio Comunitario de Personas Refugiadas, que cuenta con el apoyo de Amnistía Internacional¹³⁷. Estas alianzas entre gobierno, sociedad civil y organismos internacionales son clave para el éxito y la ampliación de programas de patrocinio comunitario en Argentina y en el mundo. En este sentido, celebramos que, en el marco del primer Foro Mundial sobre los Refugiados, el Estado argentino haya decidido formar parte de la Red de Estados GRSI para promover y apoyar los programas de patrocinio comunitario, y que el Ministro de Relaciones Exteriores haya enfatizado explícitamente su apoyo al patrocinio comunitario de refugiados¹³⁸.

Amnistía Internacional viene colaborando con la implementación, el fortalecimiento y la ampliación de iniciativas que respeten y garanticen los derechos humanos de las personas refugiadas. Esperamos que el Estado continúe trabajando en colaboración con la sociedad civil para aumentar en los próximos años el número de refugiados que acceden a un nuevo hogar en Argentina, así como garantizar su protección e integración en la sociedad.

> RECOMENDACIONES

PERSONAS MIGRANTES

- Derogar inmediatamente el DNU 70/2017, restableciendo la plena vigencia de la Leyes 25.871 y 346.
- Garantizar el debido proceso y el efectivo acceso a la justicia de las personas migrantes, y establecer un procedimiento transparente y abierto para la revisión de todas las órdenes de expulsión dictaminadas bajo

137 Para más información sobre la Red de Apoyo al Patrocinio Comunitario de Personas Refugiadas: <http://www.patrociniocomunitario.org/>

138 Para más información, ver declaración conjunta de diciembre de 2019 en la que ministros pertenecientes a la Red de Estados de la Iniciativa Global para el Patrocinio de Refugiados (Argentina, Brasil, Canadá, España, Irlanda, Nueva Zelanda) enfatizan su apoyo al patrocinio comunitario de refugiados en el primer Foro Mundial sobre los Refugiados: https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2019/12/GRSI-Ministerial-Statement-Draft-SPANISH_FINAL.pdf



08 • PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS

medidas violatorias de los derechos humanos (tales como unidad familiar, interés superior del niño/a, entre otros), garantizando el regreso de las personas expulsadas en estos casos.

- Facilitar el acceso a los canales de regularización de la situación migratoria en todo el territorio y promover políticas de integración social y de combate a la xenofobia, en articulación directa con las intendencias, las comunas, las organizaciones de migrantes y los movimientos sociales.
- Poner un freno inmediato a la retórica xenófoba y al retroceso en la legislación y la política migratoria, promoviendo ampliamente el acceso a derechos de todas las personas migrantes en Argentina.

PERSONAS REFUGIADAS

- Implementar y reglamentar la ley 26.165 y desarrollar un programa de integración local de refugiados.
- Favorecer la creación y formalización de más espacios de reasentamiento y vías complementarias, como el patrocinio comunitario, para aumentar la protección y el acceso a soluciones duraderas para las personas refugiadas.
- Colaborar con respuestas integrales para los refugiados, promoviendo una sociedad hospitalaria e inclusiva y mejorando la integración de las personas refugiadas.
- Cumplir con su compromiso de apoyar a la comunidad internacional en la creación y en el fortalecimiento de programas de patrocinio comunitario.



9.1. PROCESO DE MEMORIA, VERDAD Y JUSTICIA

A más de 18 años desde la primera declaración de inconstitucionalidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida en Argentina, y a 13 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.

Los juicios ante los tribunales civiles ordinarios continuaron por los crímenes de lesa humanidad cometidos bajo el régimen militar de 1976-1983. De acuerdo a información compilada por la Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad, entre 2006 y diciembre de 2019 se dictaron 226.238 sentencias, con lo que el número total de condenas fue de 962 y de absoluciones de 157.

En su últimas Observaciones sobre Argentina, 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)”¹³⁹. 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”¹⁴⁰. El CDH concluyó que “[e]l Estado parte debe asegurarse que las autoridades investiguen a fondo los casos de desaparición, asesinato y presunta intimidación de testigos”¹⁴¹.



ARGENTINA HA MOSTRADO UN LIDERAZGO A NIVEL MUNDIAL EN LA LUCHA POR LA MEMORIA, VERDAD Y JUSTICIA, UN CAMINO QUE DEBE CONTINUAR FORTALECIÉNDOSE POR SUS IMPLICANCIAS LOCALES Y GLOBALES.

9.2. AMIA

En 2019, se cumplieron 25 años del atentado a la AMIA, ataque terrorista que dejó 85 muertos, trescientas personas heridas, un tendal de familias desgarradas y una sociedad conmocionada. Amnistía Internacional llama al Estado argentino a cumplir con su obligación de lograr la verdad y la reparación a las víctimas y sus familiares.

En marzo de 2019, la justicia confirmó la realización de maniobras que interfirieron en la investigación original del caso, como lo venían denunciando hace años los familiares de las víctimas. Fueron condenados, entre

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

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

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



otros, un ex juez federal, un ex secretario y un ex subsecretario de inteligencia, dos ex fiscales y un ex comisario. Como confirmó el Tribunal Oral en lo Criminal 2, el encubrimiento y el desvío de la investigación por funcionarios - cuyo deber era esclarecer el atentado y garantizar la verdad - configuran graves violaciones a los derechos humanos.

Debido a este accionar que sigue impune, hasta el día de la fecha, no se conoce la verdad detrás de este trágico atentado. Argentina tiene asumidos ante instancias nacionales e internacionales los compromisos plasmados en el Decreto 812/2005 de garantizar y fortalecer la investigación del atentado y sancionar a los culpables; profundizar el proceso de relevamiento de archivos; crear una unidad de especializada en catástrofes; promover la sanción de una ley de reparación para todas las víctimas del atentado, entre otros. Sin embargo, todas estas aún son acciones pendientes.

Respecto a los proyectos de ley que buscan incorporar en Argentina la figura del juicio en ausencia de los acusados, Amnistía Internacional ve con preocupación este posible cambio normativo. El juzgamiento en ausencia no es compatible con el debido proceso garantizado en la Constitución argentina, ni con las garantías procesales establecidas en el derecho internacional. El objetivo de un proceso penal es determinar objetivamente la culpabilidad o inocencia de personas acusadas de delito, y la carga de demostrar la culpabilidad reside en la acusación. El acusado debe estar presente. Si se incumple alguno de estos requisitos, la fiabilidad de la sentencia quedará siempre en entredicho y no se entenderá que se ha hecho justicia.



EL ESTADO ARGENTINO DEBE FORTALECER LA INVESTIGACIÓN, PONER A DISPOSICIÓN LA DOCUMENTACIÓN NECESARIA Y BRINDAR GARANTÍAS PARA UN PROCESO QUE CULMINE EN EL ESCLARECIMIENTO DEL ATENTADO, EL CASTIGO A LOS CULPABLES Y LA REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS.

9.3. IMPUNIDAD EN LA INVESTIGACIÓN POR LA DESAPARICIÓN Y MUERTE DE SANTIAGO MALDONADO

A más de dos años de la desaparición de Santiago Maldonado y posterior hallazgo de su cuerpo sin vida, Amnistía Internacional insiste en remarcar la responsabilidad del Estado de esclarecer las causas que llevaron a su muerte e investigar las responsabilidades en el caso.

Santiago Maldonado -un joven de 28 años- estuvo desaparecido desde el 1° de agosto de 2017, tras un violento operativo llevado adelante por la Gendarmería Nacional en la comunidad Mapuche Pu Lof, en el Departamento de Cushamen, Provincia de Chubut. Se encontraba en territorio de dicha



comunidad Mapuche desde el día anterior, acompañando sus reclamos. Su cuerpo fue encontrado el 17 de octubre en el Río Chubut, 400 metros río arriba de donde había sido visto por última vez¹⁴².

Para Amnistía internacional, desvincular la muerte de Santiago Maldonado del operativo de fuerzas de seguridad en el cual se produjo puede dejar este caso en la impunidad y enviar una señal sumamente equívoca para los derechos humanos en la Argentina.

Amnistía Internacional celebró que en septiembre de 2019 la Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia reabrió la causa que investiga su muerte y desaparición y revocó el sobreseimiento del gendarme Emmanuel Echazú, único imputado del caso¹⁴³. La causa había sido cerrada en noviembre de 2018 por el juez federal de 1ra Instancia de Esquel ya que, según su criterio, Santiago “[...] *murió ahogado, sin que nadie pudiera advertirlo, sin que nadie pudiera socorrerlo*”¹⁴⁴.

Luego de los pedidos de defensa de la familia, la Cámara entendió que la investigación no está agotada ya que aún no se conocen con exactitud las circunstancias que rodearon la muerte de Santiago Maldonado. Y señaló también que “nos encontramos ante una muerte traumática con ribetes que podrían ser tildados de dudosos, por haber acontecido en un contexto de intervención estatal en cuyo desarrollo se hizo uso de las herramientas dotadas a los agentes estatales para la prevención y represión de los delitos”. El 12 de diciembre pasado, la Sala IV de la Cámara Federal de Casación Penal avaló la reapertura de la causa al señalar que restaban realizar medidas de prueba e instó a que se designe un nuevo juez¹⁴⁵.



LA DECISIÓN DE LA JUSTICIA ES UN PASO MUY IMPORTANTE PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA VERDAD, LA JUSTICIA Y LA REPARACIÓN DE SU FAMILIA. PERO ES IMPERIOSO QUE LAS AUTORIDADES JUDICIALES ASEGUREN UNA INVESTIGACIÓN EXHAUSTIVA, IMPARCIAL E INDEPENDIENTE PARA DETERMINAR LAS CAUSAS Y EL CONTEXTO DE SU MUERTE.

142 Ver, Amnistía Internacional, Acción Urgente, disponible en <https://amnistia.org.ar/amnistia-internacional-lanzo-una-accion-urgente-global-para-pedir-por-la-aparicion-de-santiago-maldonado/>

143 Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia, “Echazú Emanuel s/ desaparición forzada de persona (art. 142 TER). Querrelante Sergio Maldonado y otros” 5 de septiembre de 2019.

144 Juzgado Federal de Esquel, causa “MALDONADO, Santiago Andrés s/ Desaparición Forzada de Persona – Art. 142 ter” (Expte. Nº FCR 8232/2017), 29 de Noviembre de 2018. Allí se indicó que: “Lo cierto es que la verdad que rodeó a la desaparición y muerte de la víctima de esta causa (y víctima de todas las manipulaciones espurias que de ella derivaron), es una sola” (...) “Los hechos que se presentaron en el presente caso, no constituyen delito. Nadie forzó la desaparición de Santiago Andrés Maldonado. Nadie resultó señalado, por la prueba que se colectó como autor de aquella hipótesis delictiva. Nadie fue penalmente responsable de su muerte”.

145 Cámara Federal de Casación Penal, Sala IV, causa “ECHAZÚ, Emmanuel s/recurso de casación” (12/12/19).



> RECOMENDACIONES

AMIA

- Garantizar el derecho a la verdad, justicia y reparación de las víctimas y sus familiares.
- Continuar con los esfuerzos para apoyar el juicio oral y público, sin demoras innecesarias, a los responsables del encubrimiento de la investigación del atentado.
- Garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa de los acusados, tanto en la causa principal como en las causas de encubrimiento, en todas las etapas del proceso.
- Rechazar cualquier proyecto de ley que autorice el juicio en ausencia de los acusados.
- Garantizar la apertura de la totalidad de los documentos y su manejo transparente como lo reclaman las asociaciones de víctimas.
- Cumplir con los compromisos establecidos en el Decreto 812/2005 y garantizar la integridad de la documentación desclasificada.

MALDONADO

- Garantizar el derecho a la verdad, la justicia y la reparación de su familia.
- Garantizar una investigación exhaustiva, imparcial e independiente para determinar las causas y el contexto de su muerte.



10 • DERECHOS HUMANOS Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

La tecnología está cambiando las normas de la sociedad, la política y la economía a nivel global. Los espacios digitales y las plataformas de redes sociales permiten que personas de todo el mundo se expresen participando en debates, entablando contactos, intercambiando o compartiendo información y promoviendo movimientos que trascienden las fronteras de los países. Sin embargo, estos espacios también han servido como herramientas donde proliferan las *fake news*, la violencia, la persecución y la vigilancia.

Garantizar la plena vigencia de los derechos humanos es un deber primordial del Estado, lo que incluye que todas las personas puedan participar de estos espacios digitales libremente y sin miedo, protegiendo y promoviendo el ejercicio de la libertad de expresión.

10.1. VIGILANCIA DIGITAL

Hoy se reconoce a nivel global que tener acceso a Internet es vital para el pleno ejercicio de los derechos humanos. Para más de 4000 millones de personas, Internet se ha vuelto un elemento central en su forma de comunicarse, aprender, integrarse a la economía y organizarse social y políticamente. Sin embargo, la participación de estos miles de millones de personas en línea depende fuertemente de unas pocas corporaciones que controlan los principales canales que utilizan las personas en Internet. La concentración extrema del control de la información en un puñado de empresas y la enorme asimetría de poder entre personas, empresas y gobiernos que controlan grandes cantidades de datos representa una amenaza para los derechos humanos.

En Argentina, 3 de cada 4 personas están preocupadas por el uso de los datos personales que hacen las grandes compañías de tecnología, como reveló la encuesta que llevó adelante Amnistía Internacional¹⁴⁶. El trabajo se dio en el marco de un sondeo global que se realizó, además, en otros nueve países. La encuesta en Argentina reveló que el 80 por ciento de quienes fueron consultados considera que los gobiernos deberían hacer más para regular la actividad de estas empresas. Esta demanda se repite a nivel global, en donde los resultados fueron 7 de cada 10 personas.

En noviembre de 2019, Amnistía publicó un informe exhaustivo¹⁴⁷ que muestra que el modelo empresarial de los dos gigantes tecnológicos - como

146 Para más información sobre la encuesta, consultar: <https://amnistia.org.ar/en-argentina-3-de-cada-4-personas-estan-preocupadas-por-el-uso-de-los-datos-personales-que-hacen-las-grandes-companias-de-tecnologia/>

147 Amnistía Internacional, "Gigantes de Vigilancia: la amenaza que el modelo de negocios de Google y Facebook representa para los derechos humanos", 2019. Disponible en https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2019/12/Surveillance-giants-b_SP_V3.pdf?utm_source=perfit&utm_medium=email&utm_campaign=Privacidad%20



10 • DERECHOS HUMANOS Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

Google y Facebook -, basado en la vigilancia, es incompatible con el derecho a la privacidad. Esto incluye no sufrir intrusiones en nuestra vida privada, el derecho de controlar la información sobre nuestra persona y el derecho a un espacio donde podamos expresar libremente nuestra identidad. También mostró que el modelo empresarial representa una amenaza para toda una serie de derechos más, como los relativos a la libertad de opinión, expresión y reunión, la libertad de pensamiento, y el derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación.

Para tener una participación significativa en la sociedad y la economía actual, las personas dependen de su acceso a Internet y de las plataformas que estas grandes corporaciones ofrecen. Pero, más allá del valor real de sus servicios, las plataformas implican un costo sistémico. El modelo de negocios basado en la vigilancia ofrece servicios a miles de millones de personas sin pedirles que paguen un precio en dinero por ello. En cambio, los ciudadanos pagan el costo de estos servicios con sus datos personales íntimos. Las empresas, luego de recopilar esos datos, los utilizan para analizar a las personas, segmentarlas por grupos y hacer predicciones sobre sus intereses, sus características y, en última instancia, su comportamiento.

Este modelo de negocios acorrala a las personas en un pacto faustiano, por el cual solo pueden disfrutar del pleno ejercicio de sus derechos humanos en línea sometándose a un sistema fundado sobre la base del abuso de los derechos humanos. Esta actividad de vigilancia constante y omnipresente socava la mismísima esencia del derecho a la privacidad y plantea un grave riesgo para muchos otros derechos, desde la libertad de expresión y opinión hasta la libertad de pensamiento y el derecho a la no discriminación.

De la opinión pública predominante sobre el poder de estas grandes empresas de tecnología se desprende que pronto se aplicarán más regulaciones gubernamentales en el sector. **El desafío está en que toda regulación sobre Internet se implemente con mucho cuidado para no perjudicar la libertad de expresión ni otros derechos. Por lo tanto, es esencial que, el sistema regulatorio que se adopte se base en un enfoque centrado en los derechos humanos y aborde el impacto inherente del modelo de negocios basado en la vigilancia respecto del derecho a la privacidad y otros derechos humanos.**

Los estándares y las leyes de derechos humanos ya establecen con claridad que los Estados tienen la obligación y los actores privados tienen la responsabilidad de tomar medidas inmediatas y efectivas para proteger y respetar (según corresponda) el derecho a la privacidad. En 2016, el Consejo de Derechos Humanos detalló un conjunto de medidas que deberían adoptar los Estados para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales en Internet e instó a los Estados a “adoptar, aplicar y, de ser necesario, reformar leyes, reglamentos, políticas y medidas relativas a la



10 • DERECHOS HUMANOS Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

protección en línea de los datos personales y la privacidad”¹⁴⁸.

El gobierno debe tomar con urgencia medidas para transformar el modelo empresarial basado en la vigilancia y proteger a las personas de los abusos de las empresas contra los derechos humanos, entre ellas la aplicación de sólidas leyes de protección de datos y la regulación efectiva de las grandes empresas tecnológicas en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos.

10.2. CIBERATAQUES Y TROLLING CONTRA DEFENSORES Y PERIODISTAS

La información crítica, así como la defensa de derechos humanos, están expuestas a ataques en redes sociales digitales que en muchos casos son coordinados y buscan inhibir la expresión de perspectivas plurales y limitar la circulación de opiniones diversas sobre temas cardinales del espacio público.

Como expuso el informe de Amnistía Internacional¹⁴⁹, el método utilizado para los ataques en Argentina combina la acción de cuentas personales de referentes políticos, trolls (cuentas cuyo registro violento bloquea el debate y desvía la conversación), y bots (cuentas parcial o totalmente automatizadas en sus interacciones) y seguidores regulares. En algunos de los casos que el informe documenta, estos ataques se basaron en la diseminación de información falsa (*fake news*) atacando a personas defensoras de derechos humanos y periodistas. El objetivo de las cibertropas es generar acciones con el fin de producir algún efecto en la opinión pública, en la circulación de la información o en la persecución de opiniones críticas.

Las agresiones contra periodistas y defensores de DDHH utilizan metodologías y ataques propios de las campañas de odio que tienen lugar en diferentes países y contra las cuales cabe desarrollar respuestas democráticas, respetuosas de la deliberación pública robusta y que, por ello mismo, desincentiven las embestidas concertadas.

148 Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet, junio de 2016, documento A/HRC/32/L.20

149 Amnistía Internacional realizó un estudio sobre ciberataques contra once personas (nueve reconocidos periodistas que trabajan en medios de la Ciudad de Buenos Aires y dos activistas por los derechos humanos) de diversa extracción y afinidades culturales e ideológicas. Se analizaron 354000 tweets correspondientes al lapso del 22 de octubre de 2017 al 14 de noviembre de 2017. En este lapso la agenda pública de la Argentina estaba concentrada en diversos temas de derechos humanos (DDHH) y justicia, como la muerte de Santiago Maldonado, el encarcelamiento de dirigentes políticos sin condena y la divulgación de imágenes privadas al momento de su detención. El informe completo está disponible en: https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2018/03/online-pre1.pdf?utm_source=Prensa&utm_campaign=ff5a-f8232c-EMAIL_CAMPAIGN_2018_03_16&utm_medium=email&utm_term=0_a60e315cac-ff5a-f8232c



10 . DERECHOS HUMANOS Y NUEVAS TECNOLOGÍAS



ESTE FENÓMENO DEMANDA UN COMPROMISO TANTO DEL ESTADO NACIONAL COMO DE LAS EMPRESAS PROVEEDORAS DE LOS SERVICIOS DE REDES SOCIALES PARA GARANTIZAR QUE EL DEBATE GENUINO, LA DIFUSIÓN Y EL ACCESO PLENO A IDEAS Y OPINIONES SIN TEMOR A REPRESALIAS SE REALICE SEGÚN LOS PRINCIPIOS QUE EL DERECHO INTERNACIONAL Y NACIONAL RECONOCE A LA LIBRE EXPRESIÓN.

10.3. VIOLENCIA ONLINE CONTRA LAS MUJERES

Los espacios digitales y las plataformas de redes sociales son herramientas de interacción muy valiosas en términos de libertad de expresión, pero no son inmunes a muchos de los abusos de derechos humanos que las mujeres enfrentan y que pueden alcanzar niveles de discriminación y manipulación alarmantes debido a la capacidad de reproducción y difusión a gran escala y en tiempo real.

Según una encuesta que llevó adelante Amnistía Internacional¹⁵⁰, 1 de cada 3 mujeres ha sufrido violencia en las redes sociales en Argentina. Mientras que un 26% de las mujeres que sufrieron violencia o abuso en las redes sociales manifestaron haber recibido amenazas directas y/o indirectas de violencia psicológica o sexual, un 59% dijo haber sido objeto de mensajes sexuales y misóginos, y un 34% haber recibido mensajes con lenguaje o comentarios abusivos en general.

Esta violencia dirigida alcanzó dimensiones preocupantes en Argentina durante el debate por la interrupción legal del embarazo. Tanto en la vía pública como en las redes sociales, las mujeres han sido expuestas a agresiones, amenazas, insultos y declaraciones estigmatizantes, en particular aquellas que defienden el acceso a la interrupción legal del embarazo. El debate por la legalización puso en evidencia la violencia que se ejerce contra quienes defienden los derechos humanos en plataformas y espacios digitales; en este caso, mujeres que manifestaban su posición en favor del reconocimiento y la ampliación de los derechos de las mujeres¹⁵¹.

Evitar los abusos y la violencia en estos nuevos espacios digitales de debate público y garantizar, por lo tanto, que todos los grupos y sectores de la sociedad puedan expresarse sin temores, contribuye a superar la cultura del

150 Esta encuesta formó parte del informe “Corazones Verdes: violencia online contra las mujeres durante el debate por la legalización del aborto en Argentina” que Amnistía Internacional publicó en noviembre de 2018. El informe da cuenta de las condiciones en que se desarrolló el debate público sobre el aborto en las redes sociales en Argentina. Para realizar este informe, se llevó adelante una encuesta sobre una base de 1200 mujeres entre 18 y 55 años de edad para conocer sus experiencias en relación al uso de las redes sociales y la violencia y el abuso online. Para más información ver: <https://amnistia.org.ar/corazonesverdes/>

151 Amnistía Internacional, “Corazones Verdes: violencia online contra las mujeres durante el debate por la legalización del aborto en Argentina”, 2019. Disponible en <https://amnistia.org.ar/corazonesverdes/>



10 • DERECHOS HUMANOS Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

silencio y la discriminación, al tiempo que profundiza la cualidad deliberativa que funda el reconocimiento de la libertad de expresión como un derecho humano. Desde la perspectiva de los derechos humanos, resulta esencial indagar en la tensión que existe entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la no discriminación, para conocer en qué medida los Estados y las empresas dueñas de las plataformas digitales respetan y garantizan el pleno ejercicio de estos derechos.

La libertad de expresión es un derecho con un valor supremo para las sociedades respetuosas de los derechos humanos. Al mismo tiempo, la lucha contra la discriminación, la igualdad y la participación pública igualitaria y efectiva sustentan todo el corpus de derechos humanos. Por lo tanto, las restricciones al derecho a la libertad de expresión deben ser excepcionales, y el Estado tiene la carga de demostrar coherencia con el derecho internacional, desplegando todas las herramientas que estén a su alcance —que no sean la criminalización ni la prohibición— para abordar todo tipo de discurso violento o abusivo¹⁵².

Como principal garante de los derechos humanos, el Estado tiene el deber de respetar, proteger y velar por el cumplimiento de todos los derechos. En consecuencia, debe armonizar las normas de protección de la libertad de expresión con otros derechos, como el derecho a una vida libre de violencia, el derecho a la igualdad, a la no discriminación, y a la autonomía, entre otros.

Por su parte, las empresas dueñas de las plataformas digitales tienen la responsabilidad de tomar medidas concretas para evitar causar o contribuir a los abusos de derechos humanos, y para hacer frente a los efectos que tienen dichos abusos. Sin perjuicio de ello, el Estado no debe esconderse detrás de la responsabilidad de las empresas para eludir su propia responsabilidad de responder ante violaciones de derechos.

➤ RECOMENDACIONES

VIGILANCIA DIGITAL

- Tomar medidas para garantizar que el acceso a infraestructuras y servicios digitales y el uso de estos, no dependan de la vigilancia permanente. Para eso será necesario promulgar y aplicar leyes que garanticen a las personas el derecho de “no someterse al seguimiento” realizado por anunciantes y otros terceros.
- Promulgar leyes para garantizar que las empresas condicionen el ac-

152 Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/74/486, 72 (b), Versión avanzada sin editar, párr. 28. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/74/486>.



10 • DERECHOS HUMANOS Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

ceso a sus servicios a la obtención del “consentimiento” de los usuarios para que se recopile, procese o comparta su información personal con fines de marketing o publicidad.

- Garantizar que los derechos humanos ocupen un lugar central en las leyes y políticas de protección de datos, que contemplen las nuevas tecnologías y que estén en línea con los principios de protección de datos establecidos.
- Invertir en la implementación de programas de educación digital efectivos y promoverlos para garantizar que las personas conozcan sus derechos, incluido el derecho de acceder a una reparación ante los abusos de protección de datos, de privacidad y de otros derechos humanos que se produzcan al acceder a servicios digitales.

CIBERATAQUES Y FAKE NEWS

- El gobierno y el resto de las formaciones políticas deben evitar la participación de sus representantes en la reproducción de noticias falsas (fake news) con fines difamatorios, el discurso de odio y las acciones concertadas de ataque y agresión a periodistas y defensores de derechos humanos.
- El gobierno y el resto de las formaciones políticas deben garantizar que no se produzcan campañas mediante el uso de cuentas automatizadas (bots) en redes sociales digitales, que distorsionan el debate público.
- El Estado debe promover y las empresas de redes sociales digitales deben observar una actitud proactiva y transparente en relación con la protección de las voces de las personas.

VIOLENCIA ONLINE CONTRA LAS MUJERES

- Promulgar e implementar leyes adecuadas en materia de violencia y abuso en Internet, particularmente contra las mujeres y grupos minoritarios o vulnerados, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos.
- Garantizar la libertad de expresión evitando que los esfuerzos para regular las situaciones de abuso y violencia online deriven en prácticas de censura ilegítima.
- Desarrollar e implementar políticas públicas de cuidado y seguridad contra la violencia y el abuso online e impulsar la apropiación de dichas herramientas.
- Invertir lo necesario en campañas públicas para generar conciencia acerca de la violencia y el abuso online, así como en campañas públicas para promover la igualdad.



11 • POLÍTICA EXTERIOR EN DERECHOS HUMANOS

La política exterior en materia de derechos humanos de un país engloba todas las posiciones defendidas y combatidas por un Estado de manera oficial en los asuntos relativos a los derechos humanos en sus relaciones internacionales, a través de las organizaciones internacionales o de las relaciones bilaterales y multilaterales con otros países.

La política exterior de la Argentina en materia de derechos humanos es rica y compleja desde la vuelta a la democracia. Desde entonces, el Estado argentino ha tenido históricamente un rol clave y de liderazgo para hacer frente a situaciones de violación de los derechos humanos en la región y en el mundo, y apoyado en general el fortalecimiento de los órganos de protección internacional de los derechos humanos, a través de distintas acciones al tiempo que ha incorporado en su ordenamiento jurídico nuevos instrumentos internacionales de derechos humanos.

Es clave que Argentina se mantenga como un actor atento y activo en la promoción y protección de los derechos humanos de todas las personas, así como que cumpla con sus responsabilidades y compromisos asumidos ante la comunidad internacional. El papel de Argentina en foros internacionales supone además un compromiso para fortalecer los mecanismos multilaterales de protección y promoción de los derechos humanos, así como responder a las crisis y violaciones de derechos humanos en el mundo.



La grave situación humanitaria en Venezuela impone a la comunidad internacional la búsqueda de salidas pacíficas a la crisis.

© Laura Rangel



11 • POLÍTICA EXTERIOR EN DERECHOS HUMANOS

11.1. ARGENTINA ANTE EL SISTEMA UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Desde el 2019, Argentina es miembro del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Esta membresía representa un doble compromiso: por un lado, supone la cooperación de Argentina con el sistema universal de derechos humanos; pero a la vez, refuerza la responsabilidad del Estado de liderar posiciones y recomendaciones del Consejo para hacer frente a situaciones de violaciones de derechos humanos, y fortalecer su promoción y protección en todo el mundo. Como país miembro del Consejo, es fundamental que el Estado mantenga una posición unívoca y coherente tanto a nivel local como internacional en materia de derechos humanos.

Durante los últimos años, Argentina se ha sometido a los procesos de revisión de la implementación de los tratados internacionales de derechos humanos, participando activamente de los diálogos interactivos con los órganos intervinientes. En el marco de dichos procesos, los órganos internacionales de derechos humanos de la ONU han hecho recomendaciones al Estado argentino sobre distintas. Es indispensable que el Estado avance en la creación de un mecanismo transparente y participativo de seguimiento y en la efectiva implementación de estas recomendaciones internacionales. Algunas de ellas incluyen pero no se limitan a: revocar el DNU 70/2017 que significa un retroceso de los derechos de las personas migrantes en Argentina; armonizar los estándares de derechos humanos internacionales con el sistema jurídico interno en materia de garantía de los derechos sexuales y reproductivos, que incluyen el acceso al aborto sin riesgos; avanzar en la regularización de los territorios indígenas y garantizar el derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado sobre medidas administrativas y legales que puedan afectar sus territorios ancestrales.

Para el próximo año 2020, el Estado deberá presentar informes ante el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW), y el Comité para la eliminación de la discriminación racial (CERD)¹⁵³, además de brindar información sobre el seguimiento de las Recomendaciones del Comité de derechos, económicos, sociales y culturales (CDESC). Asimismo, en el marco del 69 período de sesiones del Comité Contra la Tortura de la ONU -órgano que supervisa la aplicación de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes- considerará las respuestas del Estado argentino a la lista de cuestiones previa a la presentación de informes¹⁵⁴.

153 Ver, calendario Naciones Unidas, órganos de tratados, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/MasterCalendar.aspx

154 Ver, calendario Naciones Unidas, órganos de tratados, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/MasterCalendar.aspx



11 . POLÍTICA EXTERIOR EN DERECHOS HUMANOS

Una herramienta fundamental para la rendición de cuenta de los Estados frente al cumplimiento de los compromisos internacionales, consiste en la recepción de visitas de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. De acuerdo a la información del sistema de Naciones Unidas, existe una invitación pendiente del Relator Especial sobre los derechos de agua potable y saneamiento de la ONU, emitida en 2019, para que éste pueda realizar su visita en 2020. Esta visita, entre otras, puede ser clave para la protección de los derechos de las comunidades indígenas y el impacto de la extracción del litio en el agua dulce¹⁵⁵.



A SU VEZ, RESULTA FUNDAMENTAL QUE EL ESTADO RESPONDA OTRAS SOLICITUDES DE VISITA PENDIENTES, ENTRE ELLAS: LA DEL EXPERTO INDEPENDIENTE SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA EXTREMA POBREZA EMITIDA EN 2008; LA DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES, SUMARIAS O ARBITRARIAS EMITIDA EN 2010; LA DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LA INDEPENDENCIA DE MAGISTRADOS CUYO RECORDATORIO FUE EMITIDO EN 2014; Y EL PEDIDO DE VISITA DE SEGUIMIENTO DEL EXPERTO INDEPENDIENTE SOBRE DEUDA EXTERNA CUYO RECORDATORIO FUE EMITIDO EN 2018¹⁵⁶. POR ÚLTIMO, ES IMPORTANTE QUE EL ESTADO SE MUESTRE PRO ACTIVO PARA RETOMAR LA VISITA DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN, QUE FUE APLAZADA POR EL EXPERTO EN 2018¹⁵⁷.

11.2. ARGENTINA ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

En 2019, los gobiernos de Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay y Chile entregaron al Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) una declaración¹⁵⁸ que cuestionaba la autonomía y la independencia del Sistema Interamericano de Protección a Derechos Humanos.

El Sistema Interamericano de Protección a Derechos Humanos, con-

155 “Ver 6.3. Avance de proyectos extractivos y pueblos indígenas” donde dice “acápiteme xxx”

156 Ver a este respecto, https://spinternet.ohchr.org/_layouts/15/SpecialProceduresInternet/ViewCountryVisits.aspx?Lang=sp&country=ARG

157 Ver visitas de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos: https://spinternet.ohchr.org/_layouts/15/SpecialProceduresInternet/ViewCountryVisits.aspx?Lang=sp&country=ARG

158 Dicha declaración afirma que en su actuar de los órganos del Sistema Interamericano deben considerar: la importancia crítica del principio de subsidiariedad; el margen de autonomía con el cual gozan los Estados “para resolver acerca de las formas más adecuadas de asegurar derechos y garantías, como forma de dar vigor a sus procesos democráticos”; la estricta aplicación de las fuentes del derecho en la resolución de casos sujetos a su conocimiento; y la consideración de las “realidades políticas, económicas y sociales de los Estados por parte de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos”. Para más información, consultar la carta abierta enviada por Amnistía Internacional a los jefes de Estado de estos cinco países: <https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2019/05/Cara-Sistema-Interamericano.pdf>



11 • POLÍTICA EXTERIOR EN DERECHOS HUMANOS

formado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ambos entes autónomos e independientes de la Organización de los Estados Americanos (OEA), es una pieza fundamental para la realización de los derechos humanos en las Américas. En este continente, la CIDH y la Corte IDH han jugado un papel central en garantizar el ejercicio de los derechos humanos y combatir la impunidad no sólo en tiempos de fuerte represión estatal y conflictos armados internos, sino también en casos de violaciones individuales de derechos humanos.

En tiempos como los que vivimos en el continente americano, en donde las graves crisis en materia de derechos humanos han dejado miles de personas en busca de justicia, verdad y reparación, los habitantes de esta región requieren contar con un Sistema Interamericano ágil y efectivo que responda a las necesidades y realidades del continente, libre de interferencias políticas.



POR TANTO, ARGENTINA DEBE ABSTENERSE DE REALIZAR CUALQUIER ACCIÓN QUE TENGA POR EFECTO MERMAR LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS QUE CONFORMAN EL SISTEMA INTERAMERICANO, Y LOS INSTA A REDOBLAR ESFUERZOS PARA PRESERVAR, FINANCIAR Y CUMPLIR DE BUENA FE CON LAS RESOLUCIONES DE ESTE SISTEMA QUE PERTENECE A TODAS LAS PERSONAS QUIENES HABITAN EN LAS AMÉRICAS.

11.3. PROCESO DE SELECCIÓN DE CANDIDATAS/OS A OCUPAR CARGOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Los organismos internacionales de promoción y protección de derechos humanos constituyen instancias clave en la construcción del estado de derecho y el respeto por los derechos humanos en todo el mundo. El fortalecimiento de la labor cotidiana y la legitimidad de sus decisiones requieren que los Estados asuman el compromiso de promover procesos de selección de candidatos abiertos y transparentes que garanticen la idoneidad técnica e independencia de los mismos. Algo que hasta el momento no ha ocurrido nunca en nuestro país.

La experiencia de Amnistía Internacional demuestra que la calidad del trabajo de los comités de tratados, relatores, comisiones y cortes, etc., se beneficia cuando está integrado por expertos con trayectoria y compromiso con los derechos humanos. Por el contrario, su trabajo se ve negativamente afectado cuando sus miembros no son genuinos expertos en el campo de los derechos humanos en general, ni especialistas en el área de trabajo en que el mandato se desarrolla (por ejemplo, en temas vinculados con tortura,



11 • POLÍTICA EXTERIOR EN DERECHOS HUMANOS

salud, desapariciones forzadas, pobreza, violencia contra la mujer etc.), en especial. Ello también redundará en perjuicio de la credibilidad, imparcialidad e independencia del organismo.

Tal como ha sido recogido en los criterios normativos que rigen la selección de candidatos y candidatas internacionales, entendemos que es indispensable seleccionar candidatos y candidatas que reúnan los estándares más altos de independencia, imparcialidad, autoridad moral y reconocida competencia en materia de derechos humanos. La necesidad de candidatos y candidatas idóneas se traslada directamente a los Estados y al proceso calificado y transparente que realicen a la hora de proponer un exponente para un organismo internacional. En este sentido, Amnistía Internacional ha recomendado a los Estados que haga públicos internamente los cargos a cubrir a nivel global; que comparta información sobre los candidatos y/o candidatas a los cuales ha dado su apoyo oficial o planea apoyar; que establezca un proceso interno transparente de selección; y que en la selección de los candidatos a votar se tome en cuenta la equidad de género.

En Argentina, el Decreto 222/2003, que atravesó un amplio debate y contó con un fuerte consenso desde diferentes sectores de la sociedad civil y el gobierno, sentó las bases para la designación de los integrantes del máximo tribunal de justicia del país, a través de un procedimiento público, abierto y participativo, para dotar de mayor transparencia y calidad institucional al proceso. La aplicación de este decreto fue posteriormente ampliada para la designación de otros cargos de relevancia dentro del poder judicial, como el Defensor General y el Procurador General de la Nación. Esa experiencia puede sin duda servir como guía de inspiración a la hora de pensar en procesos de selección de candidatos que deben integrar espacios de tan alta prestancia y relevancia para los derechos de las personas como los distintos organismos internacionales y regionales de derechos humanos.

11.4. ROL DE ARGENTINA ANTE LA CRISIS DE DERECHOS HUMANOS EN VENEZUELA

La grave situación de emergencia humanitaria, masivas violaciones a los derechos humanos e impunidad en Venezuela imponen a la comunidad internacional la búsqueda de salidas pacíficas a esta crisis y de mecanismos claros hacia la verdad, la justicia y la reparación. El gobierno de Argentina ha denunciado públicamente muchas de estas violaciones y ha participado activamente de la respuesta internacional ante esta situación.

Asimismo, Argentina ha facilitado la entrada y regularización de personas migrantes y refugiadas que han escapado de esta crisis, otorgando a los



11 • POLÍTICA EXTERIOR EN DERECHOS HUMANOS

ciudadanos venezolanos la misma posibilidad de acceso a la residencia que se conceden a ciudadanos de otros países del MERCOSUR, más allá de que Venezuela no haya ratificado este acuerdo de residencia y haya sido suspendida del bloque regional. Hasta fines de 2019, más de 180.000 personas venezolanas han ingresado al país e iniciado sus trámites de regularización.



EL ROL DE ARGENTINA COMO MIEMBRO DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU REPRESENTA, ADEMÁS, LA OPORTUNIDAD Y RESPONSABILIDAD DE SEGUIR IMPULSANDO LA IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS PARA FRENAR LA IMPUNIDAD Y PERMITIR QUE LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES PUEDAN ASPIRAR A OBTENER VERDAD, MEMORIA, JUSTICIA, REPARACIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN.

➤ RECOMENDACIONES

- 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
- Apoyar e impulsar en el Consejo de Derechos humanos y demás foros y sistemas regionales e internacionales propuestas y medidas de protección que contribuyan a promover, proteger, respetar y cumplir con los derechos humanos en el mundo.
- Presentar oportunamente los informes periódicos a los órganos de tratados e implementar las recomendaciones y observaciones que reciba del Consejo de Derechos Humanos, de los procedimientos especiales y de los órganos de tratados, de manera integral y sistemática.
- Crear mecanismos transparentes y participativos para seguimiento y monitoreo de la implementación de estas recomendaciones y observaciones.
- Garantizar un efectivo sistema de monitoreo y rendición de cuentas de los progresos en la implementación de los ODS, con mecanismos de transparencia y participación social, así como un enfoque integral de derechos humanos.
- Al designar candidatos y expertos independientes para cargos internacionales, implementar procesos transparentes y participativos, a efectos de elegir candidatos o candidatas que reúnan los estándares más altos de independencia, imparcialidad, competencia y experiencia.
- 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.



12. EL CONTEXTO ACTUAL EN ARGENTINA: CRISIS, AUSTERIDAD Y DERECHOS HUMANOS

Argentina atraviesa una profunda crisis con retracción de la actividad económica; el aumento de los índices de pobreza¹⁵⁹; el deterioro en las jubilaciones y otras prestaciones sociales; la pérdida de empleos¹⁶⁰; la caída del salario real y del poder adquisitivo frente al aumento de la inflación¹⁶¹ que produjo un deterioro en la agenda social y económica del país.

Amnistía Internacional se encuentra elaborando en este momento un estudio sobre el impacto de esta crisis en algunos derechos humanos.

Sin perjuicio de ello, y sin pretender realizar conclusiones apresuradas, la política de reducción del gasto contemplada en 2015, que se propuso para los siguientes cuatro años alcanzar al equilibrio fiscal (o déficit cero)¹⁶², tuvo fuertes repercusiones el disfrute de los derechos humanos fundamentales, tales como la salud, vivienda, alimentación, trabajo, seguridad social, entre otros.

Esta meta implicó, en la práctica, un programa de **austeridad**¹⁶³ que generó una reducción de los gastos en obra pública, los subsidios a tarifas de servicios públicos y transporte y otros gastos corrientes, disminuyendo en este sentido, los presupuestos en diferentes áreas de gobierno¹⁶⁴.

A su vez, en mayo de 2018 el Gobierno Nacional anunció negociaciones sobre un acuerdo crediticio con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual finalmente otorgó un crédito a Argentina de USD 50.000 millones a tres años, el más grande en la historia del organismo multilateral de crédito¹⁶⁵.

Los programas de crédito del FMI implican una mayor reducción del

159 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2019. 30 de septiembre de 2019. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_19422F5FC20A.pdf

160 La cantidad de puestos de trabajo registrados bajó en julio 0,9% respecto de igual mes de 2018, al sumar una caída de 106.400 empleos, informó el Ministerio de Producción y Trabajo.

161 Instituto Estadístico de los Trabajadores (IET). Citado en: <https://www.baenegocios.com/economia-finanzas/El-salario-real-cayo-fuerte-en-septiembre-y-acumula-un-desplome-del-191-desde-2015-20191009-0076.html>

162 Cfr. Jefatura de Gabinete de Ministros, Memoria detallada del estado de la Nación, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina-memoria-detallada-estado-nacion-2016.pdf> “Con el compromiso de eliminar el déficit fiscal para 2019, determinamos las prioridades del gasto público para los próximos años, establecimos un sendero de mediano plazo y comenzamos a reordenar la administración de los recursos para avanzar hacia el equilibrio fiscal.”

163 Las medidas de austeridad son políticas basadas en la reducción del gasto público, acompañadas, a veces, de subas de impuestos que afectan especialmente a las personas en situación de pobreza, porque aumentan los precios de productos básicos, como los alimentos. Este tipo de políticas afecta el acceso de las personas a la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, todos derechos humanos básicos. Ver a este respecto, El economista. “¿Qué es la austeridad?”, disponible en: <https://www.economist.com/buttonwoods-notebook/2015/05/20/what-is-austerity>, (último acceso el 16 de enero, 2020).

164 Ver, <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-preve-un-recorte-de-77000-millones-en-subsidios-nid1980971>; <https://www.economista.com.ar/2017-03-en-2017-subsidios-a-la-energia-caeran-36-hasta-135-834-m/>

165 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45661572>; <https://www.infobae.com/economia/2019/05/08/hace-un-ano-macri-anunciaba-que-la-argentina-volvia-al-fmi-cronologia-de-12-meses-turbulentos/>



12 • EL CONTEXTO ACTUAL EN ARGENTINA: CRISIS, AUSTRERIDAD Y DERECHOS HUMANOS

gasto, políticas relativas a la liberalización del comercio, reformas de la política fiscal y privatización, entre otras. En el caso de Argentina, significó la exigencia de acelerar el proceso de reducción del gasto. Por ejemplo, para 2018 se estimaba alcanzar una meta de 2,2% de déficit, pero luego del acuerdo con el FMI tuvo que reducirse a 1,3% para alcanzar el déficit cero en 2020 y no en 2021 como había estimado el gobierno¹⁶⁶.

El Plan, de acuerdo a la información pública disponible, se destacó por incluir “medidas para proteger a los segmentos más vulnerables de la sociedad manteniendo el gasto social y, en caso de que las condiciones sociales desmejoraran, abriendo margen para incrementar el gasto en la red de protección social argentina”¹⁶⁷. Sin embargo, como ilustran los índices arriba mencionados, ha habido un incremento de la pobreza y un impacto severo en el ejercicio de los derechos humanos de amplios sectores de la sociedad.

Los programas de austeridad destinados a reducir la deuda pública no son nuevos. En los decenios de 1980 y 1990 el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial exigieron a los países en desarrollo que adoptaran programas de ajuste estructural¹⁶⁸. Argentina fue parte de este universo de países.

Puntualmente, el Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas señaló que los *Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos*¹⁶⁹, subrayan la necesidad de que los Estados velen porque “los derechos y las obligaciones originados en un acuerdo o arreglo sobre la deuda externa, en particular la obligación de amortizar la deuda externa, no sean incompatibles con sus obligaciones mínimas de satisfacer los niveles básicos de cada derecho económico, social y cultural y no lleven a la adopción deliberada de medidas regresivas”¹⁷⁰.

166 Ministerio de Hacienda de la Nación. Acuerdo Argentina- FMI. Junio 2018. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acuerdo_argentina-fmi-final1.pdf

167 Ver, <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/20/pr18245-argentina-imf-executive-board-approves-us50-billion-stand-by-arrangement>

168 CEPAL. Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe 1980-1995. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2003/1/S33898N962A_es.pdf; Toussaint, Eric. Cronología. Banco Mundial/FMI y Tercer Mundo. CLACSO. 2004. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100609083932/23crono.pdf>

169 ONU, Informe del Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Cephias Lumina, Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, A/HRC/20/2 disponible en <https://daccess-ods.un.org/TMP/2297912.09101677.html>

170 Ver, ONU, Informe del Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Cephias Lumina, A/HRC/25/50/Add.3 (2 de abril de 2014), que cita, A/HRC/20/23, anexo, párrs. 18 y 20. Disponible en <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/01/Argentina-Relator-deuda-externa.pdf>



12 • EL CONTEXTO ACTUAL EN ARGENTINA: CRISIS, AUSTRERIDAD Y DERECHOS HUMANOS

En los Principios también se destaca que las **obligaciones indebidas o excesivas de devolver la deuda externa no deben obstaculizar la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales**¹⁷¹ y se recomienda que los Estados realicen auditorías periódicas transparentes y participativas de sus carteras de títulos de deuda para garantizar la rendición de cuentas en la gestión de la deuda externa del Estado y tener una base para las decisiones futuras sobre la solicitud de préstamos¹⁷².

Por lo demás, el Relator también ha destacado que, de acuerdo al propio Banco Mundial y FMI, los países a los que se ha perdonado su deuda externa han podido invertir más en servicios públicos como los de salud, educación y saneamiento, y suprimir las tarifas que se cobraban a los usuarios de algunos de esos servicios (introducidas anteriormente como parte de las medidas de austeridad prescritas por las instituciones financieras internacionales), por lo que ha mejorado el disfrute de los derechos de todos a la salud, la educación, el agua y el saneamiento, entre otras cosas¹⁷³.

Amnistía Internacional reitera el compromiso ineludible de los Estados de **situar a los seres humanos en el centro de las políticas, planes y programas de gobierno**, a los efectos de garantizar el máximo uso posible de todos los recursos disponibles como lo exige el derecho internacional de los derechos humanos para proteger a las personas. Es por ello que, antes de llevar adelante medidas de austeridad que puedan incluir reducciones de gasto en prestaciones esenciales – tales como la salud, educación, vivienda– que podrían tener un impacto regresivo en los derechos humanos los Estados deben llevar a cabo un riguroso análisis de necesidad, razonabilidad, temporalidad y proporcionalidad que tenga en cuenta la implementación de medidas alternativas y menos restrictivas; el carácter no discriminatorio de las medidas propuestas; la protección de un contenido básico mínimo de los derechos; y la participación genuina de los grupos y personas afectadas, entre otros factores.

171 Ibid., párr. 16.

172 Ibid., párrs. 67 a 70.

173 Ibid, parr. 6. “Según el Banco Mundial y el FMI, gracias a las iniciativas para el alivio de la deuda, se ha reducido considerablemente la carga de la deuda de los PPME y, en el caso de los 36 países que han llegado al punto posterior a la culminación, los gastos en reducción de la pobreza aumentaron en más de un 3% del PIB, por término medio, entre 2001 y 2010, mientras que los pagos del servicio de la deuda se redujeron en un monto algo menor. Véase AIF y FMI, HIPC Initiative and MDRI – Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative, 8 de noviembre de 2011, párr. 5.



13 • CONCLUSIONES

Nuestro mundo enfrenta problemas complejos que sólo pueden abordarse si abandonamos la idea de que los derechos humanos se refieren a algunas formas de injusticia que enfrentan algunas personas, pero no otras.

Los derechos humanos son de **todos y todas**. **Debe haber una decisión política, un compromiso de hacer de ésta un área relevante y no marginal.**

Si alguna vez hubo un tiempo para que el gobierno demuestre una resolución firme en promover una agenda de derechos humanos integral, transversal y sólida, **este es el momento.**

AMNISTÍA INTERNACIONAL ESTUVO Y ESTARÁ ALLÍ PARA GARANTIZAR QUE CADA PERSONA PUEDA DISFRUTAR Y ACCEDER A SUS DERECHOS HUMANOS.



2020

DERECHOS HUMANOS AGENDA PARA ARGENTINA



COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITAN DESDE TIEMPOS ANCESTRALES EL TERRITORIO DE SALINAS GRANDES EN JUJUY Y SALTA DENUNCIAN QUE LA EXPLORACIÓN Y LA EXPLOTACIÓN DE LITIO EN SUS TIERRAS AMENAZA SU SUBSISTENCIA Y EJERCICIO DE DERECHOS.



EN ARGENTINA, UNO DE CADA TRES HOGARES TIENE PROBLEMAS DE VIVIENDA. DE ESOS CUATRO MILLONES DE HOGARES, SE NECESITAN CONSTRUIR 1.5 MILLONES DE VIVIENDAS Y EL RESTO, SON CASAS YA CONSTRUIDAS, PERO CON PROBLEMAS ESTRUCTURALES.



LA EDUCACIÓN PERDIÓ PARTICIPACIÓN EN EL PRESUPUESTO NACIONAL ENTRE 2018 Y 2019: DE 7,1% SE REDUJO A 5,5%.

5,5% OFF



CADA 4 HORAS HAY UN PARTO DE NIÑAS MENORES DE 15 AÑOS EN LA ARGENTINA.



DESDE EL 1 DE ENERO DE 2010 HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2019, SE REGISTRARON 2.749 VÍCTIMAS DE FEMICIDIOS. (MUJERES DE MANCRA DIRECTA, TRAVESTICIDIOS, MUJERES Y NIÑAS VÍCTIMAS DE FEMICIDIOS VINCULADOS)



LOS PROGRAMAS DE CRÉDITO DEL FMI IMPLICAN AJUSTES ECONÓMICOS. PAGAR LA DEUDA NO DEBE ATENTAR CONTRA LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS.



EL PETRÓLEO, EL CARBÓN, ENTRE OTROS, SON COMBUSTIBLES FÓSILES QUE PERJUDICAN EL MEDIOAMBIENTE Y AGRAVAN LA CRISIS CLIMÁTICA. SE DEBEN PACTAR PLAZOS PARA PASAR LO MÁS RÁPIDAMENTE POSIBLE AL USO DE ENERGÍA 100% RENOVABLE.



SE DEBE DEROGAR EL DNU 70/2017 Y RESTABLECER LA PLENA VIGENCIA DE LA LEYES DE MIGRACIONES 25.871 Y 346.

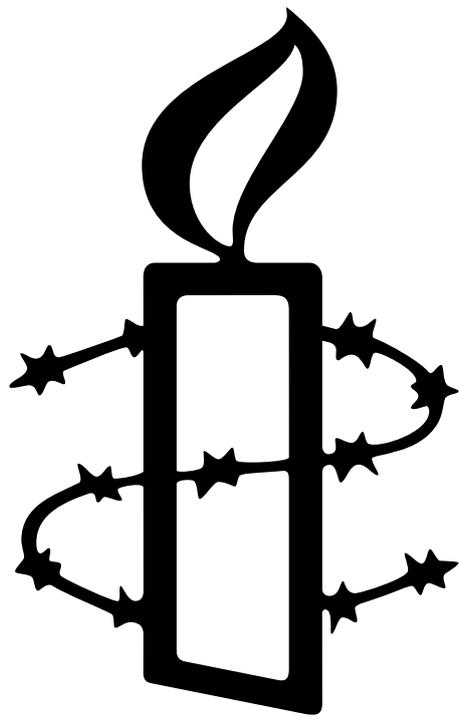


EL 80% DE LOS ARGENTINOS CREE QUE HAY QUE REGULAR LA ACTIVIDAD DE LAS GRANDES EMPRESAS DE LA TECNOLOGÍA, COMO FACEBOOK Y GOOGLE, PARA CUIDAR NUESTRA INTIMIDAD Y PRIVACIDAD.



AMNISTÍA
INTERNACIONAL





AMNISTÍA
INTERNACIONAL

