



Argentina - Examen Periódico Universal (EPU)
Consejo de Derechos Humanos - Primera sesión de EPU – 7 / 18 de abril de 2008

ELA – Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (“ELA”) es una asociación civil sin fines de lucro constituida de conformidad con las leyes de Argentina, con el objetivo de promover la equidad de género y la plena vigencia de los derechos de las mujeres a través del derecho y las políticas públicas. ELA valora la creación del Consejo de Derechos Humanos y del mecanismo de Examen Periódico Universal (“EPU”) que brinda la posibilidad a las organizaciones de la sociedad civil de intervenir en distintas etapas del proceso. En este informe, que sigue la estructura de las directrices generales aprobadas por Decisión 6/102 del Consejo de Derechos Humanos, haremos referencia a aquellas áreas de mayor preocupación para nuestra organización.

A. Metodología y proceso de consulta seguido para la preparación del informe

A noventa días de la fecha en que el estado Argentino debe presentar su informe ante el Consejo de Derechos Humanos, no tenemos conocimiento de la existencia de un amplio proceso de consulta a las organizaciones de la sociedad civil. La página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación no incluye información sobre la existencia del proceso de evaluación del EPU ni sobre las acciones tomadas al respecto.

B. Marco normativo e institucional para la promoción y protección de los derechos humanos de Argentina

Constitución Nacional y Tratados internacionales de Derechos Humanos

Argentina es signataria de la mayoría de los tratados de los sistemas universal y americano de protección de derechos humanos. El núcleo central de esos tratados adquirió jerarquía constitucional a partir de la reforma de la Constitución Nacional del año 1994, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 75 inciso 22.

La reforma de la Constitución Nacional incluyó otros aspectos relevantes para el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, tales como: (i) la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para acceder a cargos electivos y partidarios, mediante acciones positivas en la regulación de partidos políticos y el régimen electoral (Art. 37); (ii) medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la constitución y los tratados internacionales (Art. 75 inciso 23); y (iii) seguridad social especial e integral de protección del niño en situación de desamparo –desde el embarazo hasta la finalización del periodo de enseñanza elemental- y de la madre, durante el embarazo y el tiempo de lactancia.

La CEDAW fue adoptada por la Argentina por ley 23.179 en el año 1985. Sin embargo, recién el pasado 16 de noviembre de 2006 el Protocolo Facultativo fue ratificado por el Congreso Nacional, que había sido fuertemente resistido por grupos conservadores vinculados con la iglesia católica.

Legislación

En materia legislativa, se han aprobado numerosas normas vinculadas con el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, tanto a nivel nacional como provincial. No nos detendremos aquí en su enumeración ya que la mayor dificultad que enfrenta la Argentina es la brecha existente

entre el derecho formal y el derecho en la acción, que se evidencia en la escasa utilización de los procedimientos y normas legales disponibles, entre otros.

Organismos de Adelanto de la Mujer

El Consejo Nacional de la Mujer (“CNM”) es en nuestro país el organismo gubernamental nacional responsable de las políticas públicas de igualdad de oportunidades y trato entre varones y mujeres. En su informe del año 2004 el Comité de la CEDAW observó el limitado papel que tiene el CNM en la estructura gubernamental ya que no forma parte del Gabinete de Ministros. A partir del año 2002, al magro presupuesto del CNM se sumó su desjerarquización institucional, ya que pasó a depender del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, bajo la presidencia del Ministerio de Desarrollo Social.

C. Promoción y protección efectiva de los derechos humanos: implementación de las obligaciones de derechos humanos

En Argentina, el problema no radica en el reconocimiento formal de derechos sino en asegurar su ejercicio. La retórica de la ley parece haber reemplazado el rol de las políticas públicas, necesarias para implementar y sostener con una política de estado los programas que traduzcan en respuestas concretas los derechos reconocidos.

Estadísticas claras, precisas, confiables,¹ con información segregada por sexo, ampliamente difundidas y disponibles para la población, son elementos esenciales para el monitoreo y evaluación de impacto de las políticas y programas implementados. Sin embargo, en aspectos claves para monitorear la vigencia y respeto de los derechos de las mujeres tales estadísticas no existen, son inadecuadas o incompletas. A modo de ejemplo señalamos: (i) no hay estadísticas ni información de alcance nacional sobre violencia familiar ni sobre violencia sexual; y (ii) en materia de delitos de violencia sexual, la información preparada por el Ministerio Público Fiscal no discrimina por sexo, de modo que no es posible conocer, por ejemplo, la cantidad de víctimas mujeres y varones en delitos de violencia sexual.

Acceso a la Justicia

El acceso a la justicia, entendido como el derecho a conocer los derechos y los medios para ejercerlos; llegar a los tribunales contando con la asistencia gratuita de un abogado; contar también con los medios para sostenerse a lo largo del proceso judicial y tener un sistema judicial independiente y eficaz que llegue a pronunciamientos justos en tiempos prudenciales, es un derecho y el Estado tiene la obligación de garantizarlo. En una sociedad polarizada entre los sectores más ricos y los más pobres, importantes grupos de la población quedan fuera del mercado. La brecha de ingresos entre el 10% superior de la distribución y el 10% inferior llegó a 30 veces en el primer trimestre de 2007 y mientras el 10% superior en la escala de ingresos capta el 35% del PBI, el 10% inferior, sólo el 1%. Las clases medias empobrecidas se constituyeron en la nueva clientela de los servicios sociales, hasta entonces reservados para los más pobres, que perdieron toda capacidad para acceder a los mismos.

Investigaciones realizadas en la ciudad de Buenos Aires² señalan que la mitad de las mujeres de bajos recursos no sabe que existen servicios de asistencia jurídica gratuita; alrededor del 12% sabe que existen pero los desconocen y poco más del 30% puede nombrar alguna institución que los preste. El 51% de las mujeres de menores recursos entrevistadas manifestó haber tenido por lo menos uno de seis problemas legales mencionados específicamente y sólo cuatro de cada diez manifestó haber contado con la asistencia de un abogado para su resolución, comparado con un

¹ Durante 2007, manipulaciones sobre el Índice de Costo de Vida que elabora el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) quitó credibilidad a la información que produce el Estado.

² H. Birgin y B. Kohen, “Justicia y Género: una experiencia en la ciudad de Buenos Aires”, en Acceso a la Justicia como garantía de igualdad, Haydée Birgin y Beatriz Kohen (compiladoras), Editorial Biblos, 2006.

porcentaje de entre el 80 y el 90% para los sectores altos y medio. El 60% del restante en el sector de las mujeres más pobres podría considerarse como *demanda insatisfecha* en términos de necesidades jurídicas, aunque el porcentaje total de dicha demanda insatisfecha podría ser mayor si se considerara el total de los posibles problemas legales. Según los resultados de la investigación, los servicios de patrocinio jurídico gratuito participaron en un 22% de la totalidad de los casos, concentrados entre mujeres de menores recursos y nivel de educación.

Violencia contra la mujer

Se desconoce la dimensión de la problemática de violencia familiar en el país dada la ausencia de información estadística nacional. Los Juzgados de Familia, sólo en la ciudad de Buenos Aires, recibieron 4.386 denuncias de violencia familiar durante el año 2006.³ Esto representa un incremento respecto de las denuncias recibidas durante el año anterior, y la tendencia para el año 2007 indica que el número de denuncias seguirá en aumento. Del total de denuncias formuladas, en 6 de cada 10 casos la víctima es una mujer y, en más de la mitad de los casos las personas denunciadas son los cónyuges o concubinos, seguido por denuncias formuladas contra el padre, en el 25% de los casos. Las mujeres han sido año tras año las principales denunciadas como víctimas de violencia familiar en proporciones que hasta el año 2005 superaban el 75% de los casos, y que en el año 2006 disminuyó al 58% por el dramático incremento de menores damnificados (que pasó de 620 casos denunciados en el año 2005 a 2.093 casos denunciados en el año 2006).

Existe una ley de Protección contra la Violencia Familiar aprobada en el año 1994 y de aplicación en la ciudad de Buenos Aires, ley 24.417. Dada la organización federal del Estado las normas sobre violencia familiar son de carácter local, y la mayoría de las provincias han sancionado normas específicas.⁴ A pesar de las pocas investigaciones empíricas realizadas que permitan una evaluación de la eficacia de la ley, se ha documentado que el principal obstáculo que enfrentan las víctimas de violencia es la falta de Acceso a la Justicia: contar como mínimo con patrocinio jurídico gratuito para llevar adelante la denuncia.⁵

Se carece de un plan nacional de prevención y protección de violencia familiar. El Poder Ejecutivo no ha llevado adelante iniciativas tendientes a dar respuestas a los problemas cruciales que enfrentan las víctimas de violencia familiar. Entre otras medidas, deberían realizarse campañas para promover que las mujeres que sufren violencia familiar la denuncien, de modo de poner un límite a la situación mediante las medidas que el juez está autorizado a tomar, brindando servicios jurídicos suficientes, permanentes y gratuitos para sostener esa demanda. La Corte Suprema de Justicia de la Nación creó una Oficina de Violencia Doméstica, que aun no se encuentra en funcionamiento.⁶ La ausencia de servicio de patrocinio jurídico por parte de esta Oficina (que, en todo caso, no puede brindar por carecer la Corte competencia para ello) deja sin resolver el problema de acceso a la justicia.

En materia de violencia sexual, la falta de información empírica a nivel nacional, la inconsistencia entre los datos producidos por distintas reparticiones y la ausencia de información discriminada por sexo dificultan la elaboración de un diagnóstico que dé cuenta de la magnitud del problema de violencia sexual contra las mujeres. La creación de una Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos contra la Integridad Sexual, Trata de Personas y Prostitución Infantil (UFI-INTEGRIDAD

³ Información de la Cámara Nacional en lo Civil, Centro de Informática Judicial.

⁴ Para un análisis comparado de las normas de violencia familiar en distintas jurisdicciones véase ELA, “Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina”, página 293 y siguientes, ELA – Editorial Biblos, 2005.

⁵ H. Birgin, “Una investigación empírica: imagen y percepción de la ley de Protección contra la Violencia Familiar (Ley 24.417)”, *Derecho de Familia*, N° 14, Buenos Aires, Abeledo Perrot 1999.

⁶ Acordada de la Corte Suprema N° 39/06 del 27 de diciembre de 2006. La creación de esta oficina fue resistida por algunos miembros de la propia corte al entender que ésta carece de competencia para actuar en este ámbito.

SEXUAL) en el año 2005 resulta auspiciosa, aunque a la fecha no cuenta todavía con información estadística que dé cuenta de los delitos sexuales que investiga.⁷

Derecho al trabajo y autonomía de las mujeres

Luego de la crisis política, social y económica del 2001-2002, en el período 2003-2006, el PBI creció un promedio de 8,9%. En términos generales, este crecimiento tuvo un impacto positivo en lo que respecta a los principales indicadores sociolaborales e implicó también una mejor situación sociolaboral para las mujeres, sin que esto signifique que no persistan, y en algunos casos se profundicen, brechas de inequidad de género en el mercado laboral.⁸ De acuerdo a datos del 2006, las mujeres siguen teniendo más probabilidades de estar desempleadas (el 15,1% de las mujeres está desocupada contra el 8,7% de los varones); la subocupación horaria femenina disminuyó menos intensamente para las mujeres que para los varones y, en consecuencia, las brechas de género se han ampliado (13,1% de las mujeres y el 8,2% de los varones están sub-ocupados)⁹.

En lo que respecta a los niveles generales de participación femenina en el mercado laboral, en el período 2003-2006 se ha estancado.¹⁰ La presencia de niños y niñas menores en el hogar opera como condicionante de la inserción laboral femenina, y da cuenta de la demanda de cuidado que deben enfrentar los hogares en especial aquellos de menores niveles de ingresos. En consecuencia, la inactividad femenina es mayor entre las mujeres pobres y se incrementa con la cantidad de hijos dada la escasez de servicios de cuidado provistos por el Estado.¹¹

Los varones tienden a insertarse con mayor facilidad en empleos registrados: para el segundo semestre del 2006 mientras el 43,1% de los asalariados varones se encontraban en empleos no registrados, este porcentaje ascendía al 56,5% para el caso de las mujeres dando cuenta de las dificultades que estas últimas enfrentan para el acceso a la seguridad social. Persisten rasgos de segregación ocupacional según género: las mujeres continúan sobre-representadas en tareas de menor calificación y subsiste segregación por rama de actividad, con una alta presencia femenina en servicios sociales y comunales. Además, el mercado laboral continúa ofreciendo escasas oportunidades de inserción a mujeres con bajos niveles educativos, a excepción del servicio doméstico que agrupa al 17,2% de las ocupadas y al 22,7% de las asalariadas, emplea a mujeres adultas de bajo nivel educativo que suelen ser jefas de hogar con importantes responsabilidades familiares y que trabajan en condiciones precarias.¹²

Derecho a la salud y derechos sexuales y reproductivos

Es preocupante la situación que se registra en Argentina con respecto a abortos no punibles. De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 86 del Código Penal de la Nación “El aborto practicado por un médico diplomado con el consentimiento de la mujer encinta, no es punible: (1) si se ha hecho con el fin de evitar un peligro para la vida o la salud de la madre y si este peligro no puede ser evitado por otros medios; (2) si el embarazo proviene de una violación o de un atentado

⁷ La UFI-Integridad Sexual fue creada por Resolución P.G.N. 63/05 para la ciudad de Buenos Aires.

⁸ OIT: *Desafíos para la igualdad en el Trabajo: Argentina*, OIT, mayo del 2007.

⁹ Conforme OIT, informe citado.

¹⁰ El aumento de la tasa de actividad femenina se explicó durante la década de los noventa por la activación de las mujeres de menores ingresos. En el periodo 2003-2005 la tasa de actividad de las mujeres más educadas se mantuvo estable, mientras que la correspondiente a las mujeres menos educadas se redujo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: “Diagnóstico sobre la situación laboral de las mujeres: segundo trimestre de 2005”, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires, 2005).

¹¹ Según datos recientes de la OIT (2007), la diferencia en la asistencia de menores a establecimientos escolares y de cuidado infantil se profundiza cuanto menores son los niños y niñas y a medida de que aumenta el nivel de pobreza de los hogares.

¹² De acuerdo con Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al 94,5% del total de las empleadas del servicio doméstico que trabajan 6 horas o más no se le efectúan aportes jubilatorios (OIT, 2007).

al pudor cometido sobre una mujer idiota o demente. En este caso, el consentimiento de su representante legal deberá ser requerido para el aborto”.

Sin embargo, la interpretación restrictiva de las causales de no punibilidad, la exigencia de la intervención de comités de ética o autoridades sanitarias, y la judicialización indebida de la autorización del aborto no punible, han sido algunas de las fuentes de barreras administrativas enfrentadas con frecuencia por las mujeres en condiciones de acceder a un aborto no punible.¹³ Asimismo, la ausencia de plazos máximos para las decisiones profesionales, administrativas o judiciales, generan demoras en el diagnóstico y la prestación del servicio causando un daño psíquico por las múltiples instancias y por la prolongación no deseada de la gestación. Estas demoras aumentan y prolongan el riesgo físico y de muerte, como también el sufrimiento psíquico de las mujeres que requirieron un aborto en los casos permitidos por la ley.

En Argentina mueren alrededor de 100 mujeres por año a consecuencia de complicaciones de abortos inseguros y estas complicaciones representan la primera causa de mortalidad materna.¹⁴ Por tratarse de una práctica clandestina no se dispone de datos precisos sobre el número de abortos inducidos que se producen en el país aunque las estimaciones indican que ocurren 500.000 abortos inducidos por año. Independientemente del carácter legal o ilegal del aborto, los servicios de salud deben atender a las mujeres que presentan complicaciones de abortos inseguros y llevar adelante todas las medidas necesarias para preservar su salud y su vida.

Tanto el Comité de la CEDAW como el Comité de Derechos Humanos han recomendado a las autoridades argentinas la revisión de la legislación sobre el aborto.¹⁵

Igualdad de género. Participación de las mujeres en cargos de gobierno.

Argentina fue pionera en la región al establecer en su régimen electoral una medida de acción afirmativa- mediante el cupo femenino- que las provincias también incorporaron para sus Legislaturas. Sin embargo, persiste el riesgo que el cupo funcione en el mediano y largo plazo como un techo a la participación femenina y, en algunos casos, debido a su interacción con el sistema de elección aplicable, el piso fijado por las normas tampoco es alcanzado.¹⁶

En el Poder Ejecutivo, el porcentaje de mujeres en cargos de toma de decisiones es bajo si se compara con el Poder Legislativo: de los 10 ministerios nacionales sólo dos están ocupados por mujeres y en el próximo gabinete anunciado por la presidenta electa (asumirá el 10 de diciembre 2007), serán tres las ministras ya que se nombró a una mujer al tiempo que se confirmó la continuidad de las dos ministras existentes. A nivel provincial, luego de las elecciones del año 2007 sólo en una de las 24 jurisdicciones locales resultó electa una mujer como gobernadora, y las mujeres titulares de gobiernos municipales han sido históricamente menos del 10% en todo el país.

En el Poder Judicial, se destaca el hecho que en el año 2004 fueran designadas dos mujeres para integrar la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sin embargo, en el nivel de los poderes judiciales provinciales, sólo alrededor del 50 % de las jurisdicciones cuentan con mujeres que integren los Tribunales Superiores de Justicia, y en la mayoría, su participación se limita a un único puesto.

¹³ Entre varios otros: Causa 715/00 “T., S. C/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo (art. 14, CCBA), Corte Suprema de Justicia de la Nación; Causa Ac. 95.464, “C. P. d. P., A. K. Autorización”, Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires; Causa Ac. 98.830, “R., L.M., ‘NN Persona por nacer, Protección. Denuncia’”, Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires; Causa 5236 “Defensora de P.Y.M N° (en representación de persona por nacer) s/ medida cautelar de protección de persona”, Supremo Tribunal de Justicia de Entre Ríos.

¹⁴ Ministerio de Salud (2006). *Información Básica 2005*. Dirección de Estadísticas e Información de Salud.

¹⁵ Comité CEDAW, Observaciones finales, Argentina, UNDoc.A/52/38/Rev.1, Parte II, 273-321, 1997; CDH, recomendaciones finales, Argentina, UNDoc.CCPR/CO/70/ARG, 2000.

¹⁶ Para una descripción general de las normas aplicables en cada véase N. Gherardi y Kohen, “Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina”, capítulo 2.

ANEXO
Posibles recomendaciones para realizar

Argentina - Examen Periódico Universal (EPU)
Consejo de Derechos Humanos - Primera sesión de EPU – 7 / 18 de abril de 2008

Organismos de Adelanto de la Mujer

1. Se recomienda que el Estado Nacional asigne al Consejo Nacional de la Mujer (CNM) un presupuesto acorde a las políticas que debe llevar adelante
2. Se recomienda mejorar la coordinación entre el CNM y las oficinas provinciales y municipales de adelanto de la mujer.

Acceso a la justicia

1. Se recomienda la organización de un sistema coordinado de servicios jurídicos gratuitos disponibles en forma descentralizada para satisfacer las necesidades de la población, que integre las prestaciones y recursos disponibles de organismos públicos y privados.
2. Se recomienda la realización de una amplia campaña de difusión de derechos a la ciudadanía, con especial cuidado en utilizar un lenguaje claro y accesible.
3. Se recomienda el establecimiento de procedimientos claros, eficaces y transparentes para la realización de los derechos de los ciudadanos.

Violencia contra la mujer

1. Se recomienda la realización de una encuesta de alcance nacional con el objetivo de conocer acabadamente la dimensión y características de la violencia contra las mujeres.

Derecho al trabajo y autonomía de las mujeres

1. Se recomienda la difusión de servicios de cuidado en el marco de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar que se piensan como políticas para los hogares y no para las mujeres, de modo de superar el rol de las mujeres como principales cuidadoras.
2. Se recomienda la intensificación de medidas estatales para la regularización del trabajo, particularmente en el servicio doméstico que emplea mayoritariamente a mujeres de escasos recursos.

Derecho a la salud y derechos sexuales y reproductivos

1. Se recomienda la adopción de medidas coordinadas entre la Nación y los poderes provinciales para eliminar las barreras y restricciones a la realización de abortos no punibles.

Igualdad de género. Participación de las mujeres en cargos de gobierno.

1. Se recomienda la discusión y establecimiento de buenas prácticas aplicables en todos los niveles de gobierno para la promoción de mujeres a lugares de decisión, particularmente en el nivel de los poderes ejecutivos de gobierno.