

Comité de los Derechos del Niño
Quinto y Sexto Informe Periódico de la Argentina
78° Período de Sesiones
La situación de las niñas y adolescentes en Argentina

Estimadas/os expertas/os del Comité de los Derechos del Niño

Ponemos a su consideración este aporte para la evaluación de los informes periódicos Quinto y Sexto del Estado Argentino, con el objetivo de poner a disposición del Comité información sobre la situación de los **derechos de las niñas y adolescentes** en la República Argentina. Esperamos que esta información sea de utilidad para evaluar el cumplimiento de las obligaciones que ha asumido el país en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En el informe incluimos sugerencias, preguntas y recomendaciones respecto de cada una de las situaciones identificadas, con la intención de que sean tenidas en cuenta por el Comité tanto en oportunidad de la audiencia de evaluación prevista para el 78° periodo de sesiones, como al momento de emitir sus Observaciones Finales sobre Argentina.

Este informe fue elaborado por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y la Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM), dos organizaciones de la sociedad civil radicadas en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, con amplia trayectoria en el trabajo por la igualdad de género y la defensa de los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres.

I. Derechos de niñas y adolescentes: estado de situación

I.A Violencias contra niñas y adolescentes

En 2009, con la aprobación de la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales, Argentina se posicionó como uno de los estados que buscan abordar de manera integral las violencias contra las mujeres, niñas y adolescentes.¹

Como sucedió en distintos estados latinoamericanos, luego de una primera etapa en la que las respuestas estatales se focalizaron casi exclusivamente en la violencia doméstica (o violencia intrafamiliar) en la última década se dio inicio a un movimiento que llevó a la sanción de normas de segunda generación, con una mirada integral, que entienden que “la violencia que ocurre en la privacidad de las relaciones de pareja es reflejo de las violencias cotidianas que se

¹ En este apartado se sigue lo publicado en GHERARDI, Natalia, *Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres: más que un mandato legal*, Revista Pensar en Derecho. Número 9, Facultad de Derecho – Universidad de Buenos Aires, 2016. Disponible en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/9/prevenir-sancionar-y-erradicar-la-violencia-contra-las-mujeres.pdf>

producen en ámbitos públicos y comunitarios, que naturalizan las relaciones desiguales de poder entre los géneros y que luego encuentran su expresión en la vida de pareja y familiar”².

La Ley 26.485 fue reglamentada mediante el Decreto 1011 de 2010 y, en los años siguientes, las provincias aprobaron normas locales de adhesión al texto de la norma adaptándola, en ocasiones, a las particularidades de cada contexto local.

La mencionada Ley de Protección Integral contempla diversas manifestaciones de la violencia que se producen en distintos ámbitos de la vida y que afectan la integridad, la dignidad, la libertad y la salud de las mujeres, niñas y adolescentes. Por un lado, precisa algunos tipos de violencia (física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, simbólica) y, por el otro, define ciertos ámbitos en los que éstas se manifiestan: en las unidades domésticas, en las instituciones, espacios laborales, en los medios, en relación con los procesos y libertades reproductivas.

En las masivas movilizaciones que se iniciaron en las ciudades de Argentina el 3 de junio de 2015 bajo la consigna “Ni una menos”, el reclamo generalizado de la sociedad se focalizó en la forma más extrema de la violencia contra las mujeres, el femicidio. Una forma brutal de violencia que efectivamente llegó a niveles alarmantes en una región en la que la creación de un tipo penal específico no parece haber tenido un impacto decisivo para su prevención, ni aún para la adecuada sanción de los agresores o la reparación de las víctimas.³ Según datos oficiales publicados al 2014, considerando los números absolutos, Argentina es el segundo país con mayor cantidad de muertes de mujeres por parte de parejas o ex parejas en la región.

En nuestro país, las estadísticas de femicidios son elaboradas desde 2015 por la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Los Informes de Femicidios publicados a partir del relevamiento de fuentes de información judiciales, dan cuenta de un aumento de la cantidad de muertes de niñas, adolescentes y mujeres por razones de género. En 2014 se dio cuenta del asesinato de 225 mujeres⁴; en 2015 la cantidad de femicidios aumentó a 235 en todo el país⁵; y en 2016 se registraron 254 femicidios⁶. Entre los femicidios ocurridos en 2016, 51 de ellas tenían menos de 20 años de edad. Además, el informe indica que como consecuencia de los femicidios de estas 254 mujeres, al menos 244 niños/as y adolescentes quedaron sin madre, aunque no se ha podido precisar si las mujeres asesinadas tenían hijos/as en 62 de los casos relevados.

Con respecto a los vínculos entre las víctimas y sus victimarios, en 164 los mismos eran parejas y ex parejas. En 37 casos se trató de familiares, en 31 casos de conocidos. En 23 casos se trató de desconocidos. En 15 casos este dato no se registró. En cuanto a la actuación de la Justicia frente los femicidios relevados por el informe elaborado por la Oficina de la Mujer, debe señalarse que de los femicidios cometidos durante el 2016, 22 cuentan con sentencias condenatorias al momento de la recolección de los datos (marzo/mayo 2017) lo cual representa un 9% del total. Asimismo, se contabilizan 3 sobreseimientos (1%) y no se registran sentencias absolutorias. El 22% de las causas (53 de ellas) corresponden a otras formas de terminación del proceso durante la instrucción o en la etapa oral. Asimismo, de las causas iniciadas en 2016, el 21% (52 causas) ya se encontraba al momento de la recolección de los datos en la etapa de juicio oral, mientras que un 47% (113 causas) permanece en la etapa de investigación.

² *Op. Cit.* Página 36.

³ El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) incluye información sobre la legislación sobre femicidio, además de datos actualizados sobre las tasas de femicidio en los países de la región que cuentan con información oficial al respecto. Disponible en <http://oig.cepal.org/es>.

⁴ http://www.csjn.gov.ar/om/docs/femicidios_2014.pdf

⁵ http://www.csjn.gov.ar/om/docs/femicidios_2015.pdf

⁶ http://www.csjn.gov.ar/om/docs/femicidios_2016.pdf

De acuerdo con la información relevada por el Informe de Femicidios citado⁷, en el 53% de las causas (130 de ellas) no se registraron denuncias previas de violencia de la/s víctima/s hacia el/los victimario/s. En el 25% de las causas (60 de ellas) se registraban denuncias previas. En el 22% de los casos (55 causas) no se consignó este dato. Resulta claro que los mecanismos de prevención de las muertes violentas de mujeres adolecen de serios problemas de efectividad y las medidas cautelares no garantizan la protección de las víctimas de violencia extrema.

La Oficina de Violencia Doméstica (OVD) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por su parte, informó que durante el primer trimestre de 2017, el 17% de los 2588 casos planteados por situaciones de violencia doméstica tuvo como afectadas a niñas y adolescentes (hasta 18 años de edad)⁸. Del total de casos analizados por la OVD en ese trimestre, en el 50% se trató de situaciones de riesgo medio / moderado, y en el 36% de los casos se trató de situaciones de riesgo alto / altísimo.

Es imprescindible mejorar las políticas públicas para responder a la especificidad de las violencias que tienen a niñas y adolescentes como víctimas directas o como afectadas en situaciones de violencia que involucran a otras personas, en particular sus madres.

Mientras que la sociedad reclama por los femicidios en las marchas masivas que se sucedieron en los últimos años, otras formas de violencia cotidianas (en los medios de comunicación y redes sociales, en el transporte público, en espacios laborales y educativos) permanecen menos visibles, aun cuando sean éstas las que permiten las condiciones para que los femicidios se multipliquen.⁹

En julio de 2016 el Gobierno Nacional presentó el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres para el período 2017-2019. El Plan reconoce la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes como un fenómeno estructural, atravesada por dimensiones sociales, políticas, económicas y culturales, que requiere un trabajo de prevención basado en un modelo integral guiado por los principios rectores de interdisciplinariedad, territorialidad e intersectorialidad. Sin embargo, en línea con lo mencionado anteriormente, se encuentra particularmente enfocado a situaciones de violencia doméstica (o violencia intrafamiliar). No obstante, aún respecto de la forma de violencia sobre la que se ha trabajado de manera más amplia, esto es, la violencia doméstica en el marco de las relaciones de pareja, en Argentina es poco lo que se conoce respecto de su verdadero alcance, sus expresiones y prevalencia en distintas mujeres. En ausencia de esta información, la legislación y las políticas públicas adolecen de la falta de un enfoque empírico que permita adecuar sus respuestas a la realidad que buscan transformar.

Por otro lado, existen numerosos problemas de coordinación y de superposición de esfuerzos, aún dentro de las mismas unidades de gobierno, situación que se ve agravada por las complejidades que agrega la estructura federal del Estado. Estas dificultades reflejan también en cierta medida la debilidad institucional de los mecanismos para el adelanto de las mujeres (a nivel nacional, provincial o local), que en muchas ocasiones cuentan con insuficientes recursos humanos, técnicos y financieros para hacer frente a la amplitud de sus competencias políticas y obligaciones jurídicas.

Una situación que merece especial atención, es la mirada discriminatoria que se observa en agentes judiciales frente a mujeres criminalizadas o co-imputadas junto con sus parejas por delitos que tienen por víctimas a sus hijas/os (homicidios, abuso sexual) fundadas en estereotipos vinculados al ejercicio de su maternidad. En general en estos casos se sigue el precedente fijado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) que resolvió, por

⁷ http://www.csjn.gov.ar/om/docs/femicidios_2016.pdf

⁸ <http://old.csjn.gov.ar/docus/documentos/verdoc.jsp?ID=104528>

⁹ GHERARDI, NATALIA, *Otras formas de violencia contra las mujeres a reconocer, nombrar y visibilizar*, División de Asuntos de Género. Serie Asuntos de Género No. 141, CEPAL, Santiago de Chile, 2016.

mayoría, confirmar la sentencia de cadena perpetua de una mujer por el “homicidio”, por omisión, de su hija¹⁰.

En casos como estos, es menester tomar en consideración la historia de violencia que sufren estas mujeres ya que resulta determinante para asegurar la garantía de su derecho al acceso a la justicia. El desconocimiento de las particularidades de la violencia en el marco de fuertes relaciones de dominación en el ámbito intrafamiliar, sumado a los prejuicios que definen y refuerzan prácticas discriminatorias por parte de funcionarias/os judiciales promueven procesos de criminalización contra mujeres víctimas de violencia. En este sentido, debe comprenderse que muchas veces la violencia contra niñas, niños y adolescentes funciona como una forma de ejercer violencia contra las mujeres¹¹.

En esta misma línea se inscribe la aceptación y uso en distintos tribunales del falso Síndrome de Alienación Parental (SAP)¹² en causas de Abuso Sexual en la Infancia. La aceptación del falso SAP por parte de agentes de la justicia da lugar a que se ponga en duda la veracidad de los abusos y de la palabra de niñas/os, analizando de manera sesgada las pruebas de los abusos. Así, se argumenta que las denuncias son resultado de la influencia de la “madre” y se fuerza la revinculación de niñas/os con el agresor. A esta grave situación, se adiciona el hecho de que estas denuncias se tramitan tanto en el fuero civil como en el fuero penal lo que pone en evidencia la falta de coordinación institucional que genera situaciones de revictimización de niñas, niños y adolescentes. En Argentina, se estima que 1 de cada 5 niñas/os son abusadas/os por un familiar directo antes de los 18 años¹³.

I.B Matrimonio Infantil

En cuanto a las situaciones de matrimonio o convivencia infantil en Argentina, se evidencia mayor vulnerabilidad de las niñas frente al casamiento precoz y violencia intrafamiliar. En el año 2010, había 341.998 adolescentes de entre 14 y 19 años que convivían en “situación de pareja, ya sea unión consensual o legal por matrimonio (...) Al diferenciar por sexo, 111.810 varones de entre 14 y 19 años se encuentran en unión o casados. Mientras que en el caso de las mujeres, 230.188 están unidas o casadas, lo que representa el 68 por ciento del total y duplica al número de los varones (...) En tanto, entre las parejas casadas, hay 6.938 varones de entre 14 a 19 años mientras que las mujeres los superan con un total de 7.553, es decir, superan casi 3 veces las mujeres en relación a los varones (...) Asimismo, se registran 212.635 mujeres que conviven con su pareja, mientras que los varones son casi la mitad”¹⁴.

I.C Educación Sexual Integral

En 2006 se promulgó la ley 26.150 que reconoce el derecho de toda persona de recibir educación sexual integral, entendiéndose esta como “la que articula aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos”. La mencionada ley creó el Programa Nacional de

¹⁰ CSJN, “R., R.M y otros s.p.ss.aa homicidio calificado”, 20 de agosto de 2014.

¹¹ Informe Monitoreo de políticas públicas y violencia de género. Observatorio de Violencia de Género de la Defensoría del Pueblo (OVG), 2015 (<https://www.defensorba.org.ar/publicaciones/informe-ovg-2014-2015/download/Informe-Anual-OVG-2014-2015-Monitoreo-de-Politiclas-Publicas-y-Violencia-deGenero.pdf>)

¹² EL SAP es un concepto que no ha sido objeto de estudios empíricos ni ha sido publicado en revistas científicas para su revisión, se trata de una teoría utilizada en las disputas judiciales por tenencia de niños/as. y <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-10726-2016-07-19.html>

¹³ Ver información en Abuso Sexual en la infancia. Bianco, M.; Chaparones, N.G; Müller, M.B; y Wachter, P. Junio 2016, FEIM. Disponible en: <http://www.feim.org.ar/pdf/publicaciones/GuiaASI2015.pdf> Bringiotti, Ma.I. y Raffo, P: Abuso Sexual Infante Juvenil, Revista el derecho de familia, Nro.46, Julio/Agosto 2010.

¹⁴ Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM), “Situación del matrimonio o convivencia infantil en Argentina”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016. Disponible en http://feim.org.ar/wp-content/uploads/2016/11/Color_de_Rosa_final.pdf

Educación Sexual Integral (ESI) que tiene por objetivos “[i]ncorporar la educación sexual integral dentro de las propuestas educativas orientadas a la formación armónica, equilibrada y permanente de las personas”; “[a]segurar la transmisión de conocimientos pertinentes, precisos, confiables y actualizados sobre los distintos aspectos involucrados en la educación sexual integral”; “[p]romover actitudes responsables ante la sexualidad”; [p]revenir los problemas relacionados con la salud en general y la salud sexual y reproductiva en particular” y; “[p]rocurar igualdad de trato y oportunidades para varones y mujeres”.

Sin embargo, la ley de ESI ha sido muy poco implementada. Dado el carácter federal del estado argentino y que el sistema educativo se encuentra dentro de las esferas de regulación provincial, la mayoría de las jurisdicciones no imparte los contenidos de la ESI y el Ministerio de Educación de la Nación no ejerce su función de rectoría indispensable para garantizar los contenidos mínimos en todo el territorio del país. En el caso de la provincia de Corrientes, por ejemplo, se justifica su falta de implementación de la ESI en la decisión de su legislatura local de declararse como “Provincia Pro-Vida” en 2015.

En ese sentido, es significativa la falta de información por parte del Estado Nacional en relación con el presupuesto destinado por el Ministerio de Educación de la Nación para la implementación de la ESI. De acuerdo con un relevamiento realizado, uno de los mayores desafíos es la falta de transparencia de los presupuestos, producto del nivel de agregación de los datos: el presupuesto nacional no permite identificar con claridad los fondos asignados a los programas dedicados a diversas formas de promoción de la igualdad de género y protección de los derechos de las mujeres, entre ellos, la ESI. De esta manera, se dificulta el monitoreo de la ejecución presupuestaria, la evaluación del cumplimiento de las metas y la rendición de cuentas¹⁵.

Mención aparte merece la provincia de Salta que aprobó la educación religiosa obligatoria mediante el dictado de una ley que no incluye la educación sexual integral. En este momento, existe una contienda judicial ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en donde se discute la constitucionalidad de la mencionada ley. En el marco del recurso extraordinario de apelación pendientes de resolución ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el tribunal ha decidido celebrar una audiencia pública que se llevará a cabo el próximo 16 de agosto¹⁶.

I.D Salud Sexual y Reproductiva

Embarazo adolescente

Alrededor del 16% de los nacimientos que ocurren por año en Argentina corresponden a mujeres menores de 20 años. El 69% de estos embarazos no son planificados (SIP 2010) y, en general, se producen por la falta de educación sexual, información y accesibilidad de métodos anticonceptivos¹⁷. Los embarazos no planificados en la adolescencia afectan la continuidad de la escolaridad de las niñas y adolescentes y obliga su inserción laboral precoz en condiciones precarias¹⁸.

Según cifras de los últimos 5 años de registros oficiales, en Argentina más de 3 mil niñas menores de 15 años afrontan, por año, embarazos y partos. En promedio, 9 niñas por día acuden al sistema de salud a iniciar un proceso de parto. Los embarazos, en éste rango etario, son en su gran mayoría resultado de abusos sexuales contra las niñas por parte de varones de

15

<http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=2752&plcontempl=12&aplicacion=app187&cni=4&opc=50>

¹⁶ Cfr. <http://www.cij.gov.ar/nota-26015-La-Corte-Suprema-convoca-a-una-audiencia-p-blica-en-causa-que-se-debate-la-educaci-n-religiosa-en-las-escuelas-p-blicas-de-Salta.html>

¹⁷ UNFPA - Datos sobre embarazo adolescente en la Argentina.

¹⁸ FEIM y UNICEF presentan un Test de No-embarazo para adolescentes, 2015. Ver <http://feim.org.ar/2015/09/15/feim-y-unicef-presentan-un-test-de-no-embarazo-para-adolescentes/>

su entorno familiar¹⁹. El Comité CEDAW en su última evaluación a Argentina, el pasado noviembre de 2016, se refirió a esta situación e instó al Estado argentino a asegurar el acceso al aborto legal y servicios pos aborto en condiciones seguras.²⁰

Información y accesibilidad a servicios

Pese a que en Argentina las niñas y adolescentes tienen legalmente derecho a acceder a información y servicios de salud sexual y reproductiva a partir de los 13 años de edad, sin el consentimiento de sus padres o madres, en la práctica existen dificultades para garantizar espacios confidenciales, seguros y de calidad para adolescentes que buscan asesoramiento y atención²¹.

Adicionalmente, existe un alto grado de discrecionalidad por parte de los servicios de salud y una falta de orientación programática clara que uniformice la conducta de los profesionales. Hay discordancia en los criterios utilizados al interior de cada programa provincial o municipal, por ejemplo a partir de qué edad se ofrecen métodos anticonceptivos (MAC) a las adolescentes y en qué condiciones²².

Mortalidad materna

En cuanto a las cifras de mortalidad materna (MM) en Argentina, el aborto inseguro continúa siendo la principal causa en más de la mitad de las provincias del país. Las complicaciones por aborto inseguro son la primera causa individual de MM en 17 de las 24 provincias. En las dos provincias donde la primera causa de muerte son “otras causas obstétricas directas”, el aborto inseguro o clandestino sigue siendo la segunda causa²³. Esta situación indica que las mujeres, niñas y adolescentes que viven en provincias como Formosa o Chaco están expuestas a un riesgo desproporcionado cuando se comparan los riesgos de las mujeres de jurisdicciones como la de Ciudad de Buenos Aires, Córdoba o la provincia de Buenos Aires²⁴.

Derecho al aborto

Desde 1921, el artículo 86 del Código Penal de la Nación establece excepciones a la punibilidad del aborto: a) en caso de peligro para la vida de la mujer; b) en caso de peligro para la salud de la mujer; c) en caso de violación; d) en caso de atentado al pudor de mujer “idiota o demente”. El 13 de marzo de 2012, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) dictó una sentencia histórica para la vida y la salud de las mujeres en el marco del caso “*F., A.L. s/ medida autosatisfactiva*”²⁵. Con el fin de terminar con la práctica de *judicializar, entorpecer y/o demorar* el derecho al acceso al aborto no punible, 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, cuando su vida o su salud están en peligro o cuando el embarazo es producto de una violación, sin importar la capacidad intelectual o psico-social de la mujer. La CSJN convocó a los poderes judiciales de todas las jurisdicciones a que se abstengan de judicializar el acceso a los abortos legales y exhortó a las autoridades nacionales, provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires a implementar y hacer operativos, mediante

¹⁹CLADEM (2016). *Niñas Madres. Embarazo y maternidad Infantil forzada en América Latina y el Caribe*. Disponible en: www.cladem.org

²⁰Comité CEDAW, Concluding observations on the seventh periodic report of Argentina, CEDAW/C/ARG/CO/7, 18 de noviembre de 2016. Párrafo 33.c.

²¹ Una investigación realizada en las provincias de Córdoba, Tucumán, Formosa, Santa Fe y Misiones, muestra la heterogeneidad y/o ausencia de marco jurídico que brinde directivas claras al personal de salud sobre estos temas, así como protocolos de atención.

²² CONDERS, Monitoreo Social y Exigibilidad sobre los Derechos Sexuales y Reproductivos en Argentina. Informe Nacional 2010, diciembre 2010, pág. 23

²³Romero, Ábalos, & Ramos, 2013

²⁴ Informe conjunto Examen Periódico Universal Argentina. Evaluación de tercer ciclo acceso al aborto en Argentina. 2016

²⁵CSJN, caso “*F., A. L. s/ Medida autosatisfactiva*”, F. 259. XLVI, sentencia del 13 de marzo de 2012.

normas del más alto nivel, protocolos hospitalarios para remover todas las barreras que limitan el acceso a los servicios médicos. Del mismo modo, estableció diversas pautas que los protocolos deben contemplar²⁶.

En el mes de junio de 2015, el Ministerio de Salud de Nación publicó en su página web un nuevo “Protocolo para la Atención Integral de las Personas con Derecho a la Interrupción Legal del Embarazo”²⁷. Este protocolo revisa y actualiza la información médica, bioética y legal contenida en la Guía Técnica del 2010²⁸. Si bien el nuevo Protocolo establece que “es de aplicación obligatoria en todo el territorio argentino y debe ser puesto en práctica por todas las instituciones sanitarias, tanto públicas como privadas”, lo cierto es que el documento carece de estatus de resolución ministerial (al igual que las versiones de 2007 y 2010) y no ha sido acompañada por una estrategia firme que promueva su amplia difusión y aplicación por parte de las autoridades federales²⁹.

El Protocolo Nacional resalta que niñas y adolescentes tienen derecho a solicitar una interrupción legal del embarazo (ILE). En este sentido señala que “[t]odas las personas de 14 años o más son consideradas por la legislación argentina como plenamente capaces de discernimiento” y que “[e]n el caso de las niñas y adolescentes menores de catorce años, se deberá respetar su derecho a ser escuchadas y a que su opinión sea tenida en cuenta”.

Pese a su marco legal, la realidad en Argentina se acerca mucho a la de los contextos legales en que el aborto está totalmente prohibido. A lo largo de los años, la práctica del aborto legal ha sido sistemáticamente inaccesible para miles de mujeres, adolescentes y niñas que habitan la Argentina, violando sus derechos humanos a la privacidad, salud, de ser libre de trato cruel, inhumano y degradante y de no ser sujeta a discriminación, y en algunos casos, hasta el derecho a la vida.³⁰

²⁶Entre otras pautas, que se garantice el acceso a la información y la confidencialidad de la usuaria, se eviten dilaciones innecesarias, no se requiera autorización judicial ni denuncia policial en los casos de violación sino que baste con una declaración jurada, 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.

²⁷ Disponible en <http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/000000690cnt-Protocolo%20ILE%20Web.pdf>

²⁸ Esta nueva versión tiene algunos aspectos destacables como, por ejemplo, el uso de un lenguaje sencillo y el cambio de la expresión “abortos no punibles” por “interrupción legal del embarazo”; asimismo, contempla la transversalización del enfoque de género al incluir a los varones trans como sujetos de derecho que pueden requerir la práctica, en sintonía con la ley nacional sobre Identidad de Género, Ley 26.743; la definición específica de las causales que habilitan el aborto legal (causal salud y causal violación); la incorporación de los últimos desarrollos científicos y jurídicos en la materia como las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y los lineamientos establecidos por la Corte Suprema en el fallo “F., A.L”, entre otros.

²⁹ Para un análisis de la implementación de la sentencia a nivel federal y provincial y de los obstáculos que afectan en particular a las mujeres jóvenes y pobres véase Cárdenas, De la Vega y López en “Acceso desigualitario al aborto legal y criminalización selectiva” (2017) Disponible en <http://www.cels.org.ar/common/documentos/CriminalizacionDelAborto.pdf>

³⁰ Si bien la Argentina tiene una tasa de fecundidad baja, las mujeres están expuestas a riesgos desproporcionados al quedar embarazadas: en 2013 de acuerdo las Estadísticas vitales publicadas por el Ministerio de Salud de la Nación, 243 mujeres perdieron la vida por causas relacionadas al embarazo (DEIS, 2014). En 2012 las muertes habían ascendido a 258.

Las muertes maternas por causas obstétricas indirectas representan un cuarto de las MM. Esto sugiere, entre otras cosas, que posiblemente muchas mujeres no accedieron a la información, a la oportunidad o a la decisión de interrumpir su embarazo basados en la causal salud.

En Argentina se practican entre 460.000 y 600.000 abortos clandestinos cada año³¹. En los hospitales públicos de todo el país se registran 53.000 internaciones por abortos al año³². Del total, alrededor del 15% corresponden a adolescentes y niñas menores de 20 años.

Son muchos y diversos los obstáculos que enfrentan mujeres y niñas para ejercer sus derechos: el uso abusivo de la objeción de conciencia de los efectores de salud; la excesiva judicialización de una práctica sanitaria para dilatar y obstaculizar los abortos; los requerimientos dilatorios previstos en protocolos dictados en cumplimiento de la exhortación de la CSJN³³, pero que no cumplen con los estándares de la Corte; los sistemas de salud discriminatorios que repelen a mujeres y niñas a través de comentarios reprobatorios del personal hospitalario, la mala fe de los proveedores de salud y funcionarios públicos; la violación de la garantía del secreto profesional; el hostigamiento y persecución a mujeres y niñas; la influencia de la iglesia sobre los gobiernos nacional y locales; la falta de reconocimiento normativo expreso de las prestaciones sanitarias que demandan los casos de aborto legal como prácticas esenciales del servicio de salud. Todas estas son estrategias dilatorias que operan en contra del derecho al aborto legal y someten a las mujeres y niñas a situaciones de violencia institucional.

El recurso abusivo y arbitrario a la objeción de conciencia en materia de salud sexual y reproductiva ha constituido una barrera ilegítima para el acceso a las prestaciones legales de aborto en la Argentina³⁴³⁵³⁶.

I.E Preocupación por el proyecto de ley Libertad Religiosa

El 12 de junio de 2016, el Poder Ejecutivo Nacional presentó ante la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto de ley sobre “Libertad Religiosa” (Proyecto N° 0010/PE/2017) que bajo la intención declarada de “busca[r] consagrar una protección más completa de este derecho fundamental [libertad religiosa]” hace peligrar los escasos avances que se han logrado en relación a garantizar los derechos humanos de mujeres, niñas y adolescentes dado que obstaculizará la concreción y efectividad de políticas públicas a ellas destinadas.

La libertad religiosa se encuentra reconocida en la Constitución Nacional y la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha reconocido tanto la posibilidad de sostener “objeción de conciencia” para el servicio militar obligatorio³⁷ (que hoy no existe) como el derecho a negarse a ciertas prácticas médicas por cuestiones religiosas³⁸. Asimismo, la CSJN ha reconocido la

³¹ Ministerio de Salud de la Nación, *Estimación de la magnitud del aborto inducido en Argentina*, Edith Pantelides (Conicet y Cenep-Centro de Estudios de Población) y Silvia Mario (Instituto Gino Germani), pp. 111 y 112. Al igual que algunos otros países de América latina, la Argentina cuenta con una estimación del número de abortos inducidos por año. Esta estimación fue realizada a solicitud del Ministerio de Salud de la Nación utilizando dos metodologías validadas internacionalmente: el método basado en las estadísticas de egresos hospitalarios por complicaciones de aborto y el método residual. Con el primero, el número de abortos inducidos en el año 2000 fue de 372.000 a 447.000, con una razón de aborto inducido por nacimiento de 0,53 a 0,64: esto significa más de 1 aborto por cada 2 nacimientos. Con el segundo método, la estimación para 2004 indica que se realizaron entre 486.000 y 522.000 abortos anualmente.

³² Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS), Ministerio de Salud de la Nación, Egresos de establecimientos oficiales por diagnóstico, año 2010, diciembre de 2012, p. 19.

³³ ADC, *Acceso al aborto no punible en la Argentina. Estado de situación*, marzo de 2015.

³⁴ Sonia Ariza Navarrete, Resistencias al acceso al aborto no punible: la objeción de conciencia. Revista Derecho Penal. Año I N° 2 Ediciones Infojus.

³⁵ Información disponible en <http://www.abortolegal.com.ar/?p=2172> y <http://www.telam.com.ar/notas/201404/61237-la-directora-del-hospital-reafirmo-que-un-aborto-pone-en-riesgo-la-vida-de-la-nena-violada.html>

³⁶ ADC, 2015. Informe citado. Pág. 37

³⁷ CSJN, “Portillo, Alfredo s/ infr. art. 44 ley 17.531”. Sentencia del 18 de Abril de 1989.

³⁸ CSJN, “Bahamondez, Marcelo s/ medida cautelar”. Sentencia del 6 de Abril de 1993.

posibilidad de sostener “objeción de conciencia” en los casos de aborto legal bajo ciertos supuestos y con ciertos límites³⁹. Sin embargo, el mencionado proyecto de ley busca sostener que la “libertad religiosa” significa que las personas que profesan algún credo se encuentran eximidos de cumplir las normas y habilitados a vulnerar derechos de otras personas.

Encontramos que distintos artículos del proyecto resultan problemáticos pero resaltamos tres especialmente conflictivos: el artículo 7 (objeción de conciencia), el artículo 8 (adecuación según prácticas religiosas) y el artículo 2.L (derechos de las personas humanas).

Una de las políticas públicas que correría serio peligro en caso de avanzar este proyecto es el Programa Nacional de Educación Sexual Integral (ESI), ya mencionado. La ESI es de vital importancia para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, ya que implica el derecho de niñas, niños y adolescentes a recibir educación que procure la igualdad de trato y oportunidades para varones y mujeres.

Más aún el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (PNA) señala que la norma de creación del mencionado Programa es complementaria del propio PNA y resalta la importancia de la educación en la lucha contra la violencia de género señalando que “[e]l eje de la Prevención está vinculado a medidas y acciones cuyo objetivo general es la transformación de los patrones culturales que naturalizan la violencia contra las mujeres en nuestra sociedad. Para lograrlo, se prevé la concreción de una serie de acciones en los ámbitos de la salud, la educación, el trabajo y la comunicación”. Sin embargo, el proyecto de ley en cuestión permitiría que cualquier profesional de la docencia se declare “objedor/a de conciencia” y así no impartir los contenidos impuestos por las leyes vigentes.

Otra norma cuyo efectivo cumplimiento se vería en juego es la que reconoce el derecho a un parto respetado. Muchas veces el incumplimiento de esta obligación configura un supuesto de violencia obstétrica regulado por la Ley 26.485 de Protección Integral a las Mujeres, pero este proyecto permitiría el uso de la “objeción de conciencia” para vulnerar los derechos de las niñas y adolescentes impidiendo la toma de decisiones autónomas o directamente descartándolas.

Más aún, la “objeción de conciencia” tal como se encuentra regulada en el proyecto de ley en cuestión significaría dar un manto de ‘legalidad’ a claras situaciones de violencia contra la libertad reproductiva, modalidad que también se encuentra reconocida en la Ley de Protección Integral a las Mujeres. Así profesionales de la salud podrían pretender obstaculizar el acceso a métodos anticonceptivos y abortos legales de niñas y adolescentes bajo el amparo de esa ley.

Como puede verse, en estos casos una persona por el sólo hecho de manifestar “objeción de conciencia” estaría exenta del cumplimiento de las normas y, asimismo, tendría el derecho a que su lugar de trabajo (sea público o privado) deba adecuar sus actividades a su práctica religiosa.

Por último, el artículo 2 inciso L señala que toda persona “humana” tiene derecho a “impartir y elegir para sí, o para los menores, incapaces o personas con capacidad restringida cuya representación legal ejerzan, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo a sus propias creencias o convicciones, e impedir que reciban enseñanzas o participen en prácticas contrarias a ellas”. Este artículo resulta a todas luces violatorio de los artículos 12, 13 y 14 de la Convención.

³⁹ CSJN, “F., A. L. s/ Medida autosatisfactiva”. Sentencia del 13 de marzo de 2012.

II. Preguntas al Estado

Sugerimos al Comité las siguientes preguntas para el Estado Argentino:

- ¿Qué medidas concretas adoptará el Estado Nacional para garantizar la correcta implementación del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en relación a niñas y adolescentes en coordinación con las diversas jurisdicciones, evitando la superposición de esfuerzos?
- ¿Qué iniciativas se impulsarán en el corto y mediano plazo para producir la información necesaria (tanto por la aplicación de encuestas periódicas como el fortalecimiento de los registros administrativos) que permita medir el progreso en la obligación de prevenir, sancionar y erradicar las diversas manifestaciones de la violencia contra niñas y adolescentes?
- ¿Se encuentra asegurado el presupuesto para la implementación total del PNA? ¿Cómo se distribuirán los recursos para garantizar la implementación de todos los ejes planteados en el PNA y en particular los fondos destinados a niñas y adolescentes?
- ¿Qué medidas concretas adoptará el Estado nacional para garantizar la correcta implementación del PNA en coordinación con las diversas jurisdicciones, evitando la superposición de esfuerzos?
- ¿Cuál es el estado de implementación de la Ley de Educación Sexual Integral en cada una de las provincias? ¿Cuál es el presupuesto asignado a la ESI?
- ¿Qué presupuesto ha sido asignado al Programa Nacional de salud Sexual y Procreación responsable y su ejecución?
- ¿Qué medidas se tienen en vista para garantizar la atención del aborto legal según la exhortación formulada por la CSJN a los distintos niveles de gobierno en marzo 2012 en el caso “F., A. L.”, en todo el territorio Nacional? ¿Qué medidas adopto el Ministerio de Salud de la Nación para unificar la política pública frente a la interrupción legal de embarazo (incluyendo el derecho de niñas y adolescentes a esta práctica médica) según la recomendación de la CSJN en el fallo “F., A. L.”?
- ¿En qué estado se encuentran las discusiones parlamentarias acerca de la despenalización del aborto? ¿Ha considerado el Poder Ejecutivo Nacional la articulación con el Poder Legislativo Nacional para la consideración de proyectos de ley para despenalizar la interrupción del embarazo?
- ¿Qué medidas disciplinarias se han puesto en marcha en las distintas jurisdicciones en contra de funcionarias/os públicos que obstaculizan el acceso a derechos, y en particular de aquellos que ejercen violencia institucional en los términos de la Ley 26.485 al restringir el derecho de las mujeres a la práctica de aborto legal?

III. Recomendaciones al Estado

- Promover la discusión y posterior aprobación legislativa de la ley de aborto legal, seguro y gratuito.
- Se remite a las recomendaciones realizadas por el Colectivo Infancia en Deuda, que incluye a las organizaciones firmantes del presente informe.