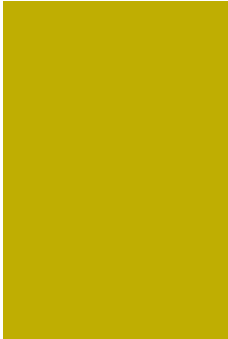



Grupos en situación de vulnerabilidad y derechos humanos

Políticas públicas y compromisos internacionales



Secretaría de Derechos Humanos
Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Presidencia de la Nación



Grupos en situación de vulnerabilidad y derechos humanos

Políticas públicas y compromisos internacionales

1ª edición: octubre de 2011
1000 ejemplares

Esta publicación fue realizada por la Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad, dependiente de la Subsecretaría de Protección de Derechos Humanos de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Edición, corrección, diseño y diagramación: Área de Publicaciones de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

25 de Mayo 544, PB, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
www.derhuman.jus.gov.ar

Impreso en la Argentina

Presidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Ministro de Justicia y Derechos Humanos

Dr. Julio Alak

Secretario de Derechos Humanos

Dr. Eduardo Luis Duhalde

Subsecretaria de Promoción de Derechos Humanos

Prof. María Cristina Perceval

Subsecretario de Protección de Derechos Humanos

Dr. Luis Hipólito Alén

Directora Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad

Lic. Victoria Martínez

Prólogo	7
Presentación	9
Grupos en situación de vulnerabilidad: definición y contexto	11
Niñas, niños y adolescentes	16
Salud mental y derechos humanos	39
Personas con discapacidad	44
Personas migrantes	48
Pueblos originarios	54
Víctimas del terrorismo de Estado y del abuso del poder	60
Personas adultas mayores	66
Género e identidad sexual	70
Bioética y derechos humanos	82
Reflexiones finales	88

Prólogo

Desde el inicio de la actual gestión de gobierno, por mandato del entonces presidente Néstor Kirchner, se comenzó a trabajar activamente a partir de un enfoque transversal de los derechos humanos bajo los principios rectores de universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional y en los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional conforme el artículo 75, inciso 22.

En la evolución del derecho internacional de los derechos humanos, hemos resaltado el reconocimiento de los derechos de las personas por parte de los Estados. Asimismo, la comunidad internacional ha efectuado un importante avance admitiendo la existencia de diferencias y particularidades entre las personas, que aun naciendo “libres e iguales en dignidad y en derechos” requieren de un reconocimiento de su “diversidad”.

Por ello, el reconocimiento de la existencia de grupos con particularidades, trajo aparejado la necesidad de adoptar nuevos instrumentos a fin de eliminar la discriminación de la cual puedan ser objeto. Los llamados grupos en situación de vulnerabilidad encuentran dificultades o pueden verse privados del pleno goce de sus derechos fundamentales.

Esto puso a los Estados nuevamente frente a desafíos para dar cumplimiento a las obligaciones asumidas. Una importante tarea es la de implementar reformas normativas de aquellas leyes que contradecían los postulados de los instrumentos, o la de sancionar nuevas normas cuando se detectan vacíos legales, ya que ello priva de la debida protección de tales derechos.

Así, se observa que América Latina ha iniciado procesos de reformas normativas importantes, aunque todavía no es una tarea terminada. Tal es el caso de los derechos del niño, donde a partir de la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos facultativos, se han producido numerosas reformas normativas en materia de protección de derechos de la infancia, o de justicia penal juvenil (Argentina todavía tiene una deuda pendiente en esta materia). También podemos mencionar a modo de ejemplo la tipificación de nuevos tipos penales, como la trata de personas, que surge ante la aparición de fenómenos complejos que requieren de medidas protectivas urgentes.

Todo esto ha sido de una importancia trascendental en lo que respecta a la condición jurídica de las personas y la protección de sus derechos, y resulta siempre fundamental recordarlo para poder comprender el punto en el cual hoy nos encontramos en el mundo y la región.

Debemos recordar que este proceso no se agota con el reconocimiento de derechos y su correlato en la normativa interna, sino que los Estados deben realizar acciones positivas para lograr el efectivo goce y cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas, surgiendo entonces nuevas metas y desafíos.

A más de sesenta años de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en el seno de las Naciones Unidas, si tuviéramos que evaluar cuál es el grado de goce de los derechos humanos en el mundo, o en la región, difícilmente podríamos decir que el saldo es satisfactorio.

Todavía se deben realizar esfuerzos enormes en materia de combate a la pobreza, erradicación de violencia contra la mujer, acceso a derechos de personas migrantes, de niños, niñas y

adolescentes, de personas con discapacidad, con padecimiento mental, o el mejoramiento de las condiciones de detención de las personas privadas de libertad, entre otras deudas pendientes que sin dudas son comunes, al menos en la región de América Latina.

Los derechos humanos están indisolublemente ligados a la democracia y en nuestra región es imperativa su vigencia luego de tantos años de dictaduras que han instalado modelos de graves violaciones a los derechos fundamentales de sus poblaciones.

Para el gobierno nacional, la apuesta al presente y al futuro que inspiran las políticas de Memoria, Verdad y Justicia tiene un fundamento esencial que hacen al contenido ético de las políticas públicas; los derechos humanos dan encarnadura a las democracias y la acción de sus gobiernos. Por ello, a la hora de promover políticas públicas hay que desarrollar acciones estratégicas articuladas y universales para hacer efectivo el conjunto de los derechos fundamentales que recorren transversalmente a todas las áreas gubernamentales.

Debe darse aún una batalla cultural para la plena vigencia de los derechos humanos, para que el cambio de paradigma que debe producirse, se base en el rescate de la ética y la dignidad humana como sustento de esta nueva cultura. Debemos partir de una conciencia de transformación en lo social, impulsando por todos los medios legítimos el compromiso de la sociedad y tomando como eje a la persona humana como sujeto de derechos fundamentales.

El compromiso en la defensa de los derechos humanos, que sin duda contribuirán a la creación de esa cultura de tolerancia y respeto que hace a una mejor sociedad, es lo que marca nuestras acciones para garantizar todos los derechos para todos, es lo que guía el trabajo de transformación ética del Estado que pretendemos impulsar cotidianamente a través de la gestión de este Gobierno nacional.

Dr. Eduardo Luis Duhalde

Secretario de Derechos Humanos
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Presentación

La Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación realiza diversas acciones que tienen por finalidad la promoción y la protección de los derechos humanos, con atención especial en los derechos de aquellos grupos de la sociedad que, por múltiples factores, se encuentran en situación de vulnerabilidad.

El cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado al ratificar los distintos tratados internacionales y regionales y el seguimiento de su aplicación en el país son formas de velar por el respeto cabal de esos derechos.

Uno de los ejes fundamentales de la política de derechos humanos llevada adelante por la Secretaría de Derechos Humanos, desde el año 2003, por mandato del entonces presidente Dr. Néstor Kirchner, ha sido una visión integral de éstos. Por ello, entonces se creó un equipo de trabajo llamado Programas Especiales y, posteriormente, en 2005, se creó una dirección nacional denominada desde 2008 Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad¹, cuya función principal es elaborar y proponer políticas públicas en materia de atención y defensa de los derechos humanos de estos grupos, supervisando, ejecutando y coordinando acciones específicas a tal fin.

Para lograrlo, se ha decidido trabajar en tres líneas de acción, basadas en la conformación de un sistema integral de protección de derechos que apunte hacia la consolidación de una política pública de derechos humanos relativa a los grupos en situación de vulnerabilidad:

- Promoción y difusión de derechos a la comunidad y a los responsables de las políticas públicas.
- Adecuación normativa, a nivel nacional y provincial, acorde a los estándares de derechos humanos y compromisos internacionales, tratados y convenios sobre la materia.
- Revisión de las prácticas y reformas institucionales para garantizar que éstas se ajusten a un enfoque de derechos humanos.

Luego de ocho años de gestión, nació la idea de elaborar la presente publicación, que pretende hacer un análisis y una evaluación del avance en el cumplimiento de los estándares de derechos humanos establecidos por los distintos instrumentos internacionales que reconocen derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad.

El documento está orientado a revisar algunas de las acciones que se han llevado adelante desde el Estado nacional; para ello se analiza si ellas resultan acordes a los compromisos asumidos internacionalmente y se señala cuáles quedan pendientes de cumplimiento y deberán ser consideradas en la próxima agenda para continuar la política de derechos humanos iniciada en 2003.

En primer lugar, se delimita el significado del concepto de “grupo en situación de vulnerabilidad”. Luego, se analiza cada uno de los colectivos sociales sobre los que se trabaja: se resaltan

¹ Mediante el decreto 1755/2008.

los puntos en los cuales se han producido avances y se señalan las deudas pendientes para la futura agenda de políticas públicas.

Para ello, se toman como punto de partida las obligaciones asumidas por el Estado argentino a partir de la ratificación de los instrumentos de protección de los derechos humanos específicos de cada uno de los grupos en situación de vulnerabilidad y las recomendaciones emitidas por los distintos organismos especializados de las Naciones Unidas creados por los instrumentos, así como también las recomendaciones efectuadas por órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos.

Al mismo tiempo, debemos tener presente la decisión de la Argentina de asumir el compromiso de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, adoptados en el año 2000 por las Naciones Unidas, con metas para 2010 y 2015. Estos objetivos se convirtieron, a partir de 2003, en el marco de las políticas sociales, e implican una definición propia de proyecto político y una estrategia de desarrollo de país, que va más allá de los compromisos asumidos internacionalmente.

Esta gestión de gobierno, que se inició con la presidencia de Néstor Kirchner continúa con la actual Presidenta, Cristina Fernández de Kirchner, ha tenido una estrategia propia de desarrollo de políticas de crecimiento sostenido, generación de empleo productivo y trabajo decente, que bajaron fuertemente el desempleo y permitieron progresivamente la inclusión social y la reducción de la pobreza e indigencia. También debe destacarse el papel dado a la educación y al desarrollo científico, como también al desarrollo de planificación estratégica de infraestructura, a las políticas sanitarias de acceso a la salud, entre otras. Estas políticas permitieron cumplir las metas fijadas, avanzar en la recuperación de los derechos fundamentales que se habían perdido a raíz de las políticas económicas neoliberales aplicadas anteriormente y comenzar a pagar la deuda interna con los argentinos a través de la reconstrucción del Estado como garante de derechos fundamentales y políticas de desarrollo, al poner límite a la deuda con los organismos internacionales de crédito, cuyas recetas nos llevaron a la profunda crisis de 2001.

En síntesis, la intención de esta publicación es dar a conocer algunas de las acciones realizadas desde 2003 por el Estado nacional, desde esta Secretaría de Derechos Humanos, con el propósito de lograr una política de pública respetuosa de los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad y señalar todo aquello que aún queda pendiente y que deberá ser considerado en la futura agenda, para que el Estado pueda seguir profundizando en esta línea de garantía y respeto de los derechos humanos.

Lic. Victoria Martínez

Directora Nacional de Atención
a Grupos en Situación de Vulnerabilidad



Grupos en situación de vulnerabilidad: definición y contexto

Los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana que tienen protección jurídica. Son derechos innatos a todos los seres humanos, son los mismos para todas las personas y sin discriminación alguna. Estos derechos están interrelacionados y son interdependientes e indivisibles, y están plasmados en los tratados internacionales de derechos humanos, algunos de los cuales gozan de jerarquía constitucional en la Argentina, desde la reforma de 1994.

El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los Estados de tomar medidas en determinadas situaciones o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.

La promoción y protección de los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad han sido uno de los ejes de la actual gestión de gobierno.

En este sentido, resultó imprescindible delimitar el concepto de “grupo en situación de vulnerabilidad” para poder determinar a quiénes y en qué contextos estarían dirigidas las políticas públicas.

El concepto tradicionalmente usado de “vulnerabilidad” se asocia al de “debilidad” e “incapacidad” o “en riesgo”, y constituye una identidad devaluada del grupo al que califica y así refuerza su discriminación. Por ello, resulta más adecuada la expresión “grupos en situación de vulnerabilidad” que posee carácter dinámico y modificable de una situación para su transformación.

La expresión “grupos en situación de vulnerabilidad” se utiliza para designar a aquellos grupos de personas o sectores de la población que, por razones inherentes a su identidad o condición y por acción u omisión de los organismos del Estado, se ven privados del pleno goce y ejercicio de sus derechos fundamentales y de la atención y satisfacción de sus necesidades específicas.

En la definición de estos grupos es necesario considerar, junto a la dimensión jurídica, las dimensiones histórica y social de su constitución como tales, ya que se trata siempre de personas que son, o han sido persistentemente, objeto de alguna forma de discriminación o afectación de sus derechos y que, por lo tanto, requieren de políticas activas para garantizar, mediante el reconocimiento y respeto de su identidad, condición y necesidades particulares, el goce igualitario de derechos.

Es necesario tener en cuenta que no todas las sociedades discriminan a las mismas personas. Asimismo, van surgiendo nuevos grupos objeto de alguna forma de discriminación que antes no existían; por ejemplo, las personas portadoras de VIH/sida. Por esta razón, la identificación de los grupos en situación de vulnerabilidad varía en cada sociedad y en cada momento histórico; y también, en este sentido, cada Estado debe definir, para su país, las políticas de inclusión apropiadas que le garanticen el ejercicio pleno de todos sus derechos.

El proceso de desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, a fin de brindar una mayor protección a estos grupos, ha aprobado tratados y otros instrumentos internacionales específicos que han sido ampliamente ratificados por los Estados. Entre ellos, pueden destacarse aquellos instrumentos que refieren a la situación de las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, las personas con discapacidad, los migrantes, los refugiados, los pueblos originarios, personas adultas mayores, entre otras.

Es imprescindible, también, hacer presente la situación de pobreza como un determinante fundamental de la vulnerabilidad social, aun cuando “los pobres”, como grupo humano, no sean objeto de tratados específicos internacionales. La pobreza, que incluye a la mayoría de la población mundial, es el principal factor de vulnerabilidad social y suma negativamente al resto de los condicionamientos que impiden el goce de derechos.

Tomando como base dicha perspectiva, se podría afirmar que la situación de vulnerabilidad de múltiples grupos humanos en la Argentina actual encuentra su origen en un proceso histórico que inicia su recorrido en la violencia previa que, tras el golpe de 1955, ejerce una fuerte represión sobre la población que exige el cumplimiento de los derechos económicos y sociales conquistados por las luchas populares y consagrados en la Constitución de 1949. Progresivamente, las prácticas ilegales de violencia por parte del Estado hacia la resistencia social fueron debilitando la democracia y preparando el camino para el golpe dictatorial del 24 de marzo de 1976, que instaló el terrorismo de Estado, imponiendo el terror y el miedo como formas de control social a las que se les suma el enmascaramiento de los medios de comunicación que representaban a los sectores de poder. Esto genera una bisagra histórica y social en los sucesos de diciembre de 2001, tras la profunda crisis que produce el modelo neoliberal implementado, debido a la fragmentación social que produjo la dictadura, que impidió la

resistencia a la destrucción del aparato productivo, y la degradación de los valores democráticos y de solidaridad social.

El terrorismo de Estado que se instaló en la Argentina entre 1976 y 1983 y la simultánea desestructuración social, económica, cultural e institucional del país que se prolongó mediante las políticas neoliberales, hasta 2001, fueron la base sobre la cual se construyó la vulnerabilidad de múltiples colectivos humanos. Se puede afirmar la continuidad histórica entre la violación de derechos humanos en aquellas épocas y la contemporánea.

Al respecto, es importante señalar que la vulnerabilidad acarrea situaciones de discriminación estructural, exclusión y marginación, que fraccionan y anulan el conjunto de derechos y garantías fundamentales, en base a características constitutivas de la identidad de una persona que, en su mayoría, representan circunstancias y rasgos permanentes de las personas, de los cuales éstas no pueden prescindir por voluntad propia a riesgo de perder su identidad.

Las personas que padecen las enormes desventajas señaladas conforman los grupos cuya identidad está dada por compartir las características que representan la causa de desigualdades estructurales. Estas personas han estado históricamente sometidas como grupo a patrones de valoración cultural.

Esta conformación de los grupos vulnerables no sólo se ha dado de manera histórica y social, sino que también se ha convertido en una nueva herramienta en el campo jurídico que ha permitido la promoción y protección de los derechos fundamentales a colectivos enteros, más allá de las individualidades que los componen.

La pertenencia a un grupo en situación de vulnerabilidad puede traer aparejada la obstaculización o limitación en el efectivo goce y ejercicio de los derechos fundamentales, así como también la posibilidad efectiva de acceder a la justicia. Esto ha sido receptado por las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, que reconocieron que “se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico (...) Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad”.

Es así que la evolución del derecho internacional de los derechos humanos ha permitido visibilizar la situación de vulnerabilidad en la que



se encuentran estos colectivos y hacer que su protección cobre una relevancia especial y sea amparada de manera específica en los distintos instrumentos internacionales de protección de estos derechos.

Esta protección normativa y judicial más profunda ha llevado a la elaboración doctrinaria y jurisprudencial que brinda herramientas para diseñar estrategias que permitan generar un contexto más favorable para revertir estas situaciones de inequidad.

En el proceso de visibilización de estos grupos, debe destacarse el papel que cumplen las organizaciones y los movimientos sociales que expresan sus necesidades y demandas específicas y ejercen una presión dinámica en la ampliación del campo de protección de los derechos humanos y en el control activo de su cumplimiento por parte de los Estados.

De esta manera, el Estado tiene la obligación de visibilizar los distintos grupos que se encuentran sujetos a estas situaciones y producir las políticas públicas adecuadas para superarlas. De manera similar, es función del Estado el desarrollo de políticas públicas que prevean la construcción de situaciones de vulnerabilidad para evitar el ingreso a ellas de otros grupos humanos en el futuro. En el caso de la Argentina, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social es un ejemplo de este tipo de políticas públicas.

Para esto, es necesario analizar las condiciones históricas, sociales, políticas, culturales y económicas estructurales que envuelven la vida de las personas que habitan cada una de las categorías, desde un enfoque transversal que permita al Estado diseñar y ejecutar políticas que atraviesen los diferentes grupos a los que puede pertenecer una misma persona.

En definitiva, el enfoque que la Secretaría de Derechos Humanos le ha dado al trabajo en la promoción y protección de los derechos de estos grupos ha sido integral y transversal, y sigue los lineamientos planteados por los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, desde una clara recuperación de la política como el conjunto de decisiones y acciones transformadoras de la vida social.

En esta misma línea, este organismo ha buscado difundir los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos específicos de cada uno de los grupos en situación de vulnerabilidad, con el propósito de promover el empoderamiento ciudadano para su exigibilidad. También se dieron a conocer los aportes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre los problemas regionales para establecer estándares y principios de actuación de los Estados en la formulación de políticas públicas².

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de algunas de sus sentencias, ha procurado afirmar la existencia de deberes

² Abramovich, Víctor, "De las violaciones masivas a los patrones estructurales: Nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos". En: *Sur-revista internacional de derechos humanos*, N° 11, Red Universitaria de Derechos Humanos, Sao Paulo, diciembre de 2009.

de acción positiva y no sólo de obligaciones negativas de los Estados. La justificación de la obligación de los Estados de la región de adoptar medidas de acción positiva se encuentra en el reconocimiento de las situaciones de inequidad y desventaja estructural que padecen ciertos sectores sociales privados del acceso o ejercicio de sus derechos básicos.

La evolución que ha tenido el derecho internacional de los derechos humanos lleva a plantear el avance desde un concepto de igualdad formal, entendida como no discriminación, hacia un concepto de igualdad sustantivo, entendiendo como protección de derechos de dichos grupos³.

En definitiva, el sistema regional de protección de derechos humanos ha comenzado a demandar un rol más activo y menos neutral por parte de los Estados como garantes no sólo del reconocimiento de los derechos, sino también de la posibilidad real de ejercerlos.

Al respecto, cabe destacar que los gobiernos de la región han asumido tareas de relevancia en la reconstrucción de los Estados, devastados por las políticas neoliberales de los últimos años. La Argentina, lejos de ser una excepción a dicho proceso, se constituyó en uno de sus referentes necesarios y retomó una larga y rica tradición de defensa de los derechos económicos y sociales y, posteriormente, de los derechos civiles y políticos. Esto se vio sintetizado y reflejado como referencia ética en el mundo a partir de la lucha de los organismos de derechos humanos en su pedido de Memoria, Verdad y Justicia.

Desde el año 2003 hasta la fecha, se ha trabajado para recuperar el rol del Estado, para que abandonara el papel de neutralidad frente a la inequidad que se le había asignado en la década del 90. Desde entonces, este gobierno toma decisiones políticas fundamentales para generar un Estado activo que produzca equilibrios sociales y que adopte acciones afirmativas, que aseguren el ejercicio de todos los derechos para todos. Esta nueva mirada sobre la equidad ha traído aparejada una redefinición sobre el rol del Estado como garante activo de los derechos, en estos complejos escenarios sociales de desigualdad, con posibilidades de acceso a éstos, en el camino de lograr una “Argentina para todos y todas”.

³ Ob. cit., Abramovich, Víctor.



Niñas, niños y adolescentes

Las niñas, niños y adolescentes conforman un grupo que ha merecido una atención especial por parte de la comunidad internacional debido a su situación particular de vulnerabilidad basada en la dependencia necesaria del adulto para las condiciones de su desarrollo.

La infancia y la adolescencia se caracterizan por ser el tiempo de crecimiento integral y desarrollo de potencialidades. En estas etapas, son especialmente necesarios los cuidados de los padres o los adultos referentes en un entorno familiar, que aseguren un saludable y completo desenvolvimiento físico, psíquico y mental para alcanzar una vida adulta plena. Brindar estos cuidados es una responsabilidad por la que debemos velar tanto el Estado como la comunidad en su conjunto.

En este sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), el instrumento con mayor número de ratificaciones a nivel universal, considera niño a “todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. La CDN considera que los niños son sujetos plenos de derecho y establece como mecanismo de control de su cumplimiento la presentación de informes periódicos por parte de los Estados al comité creado por el instrumento⁴. Las recomendaciones que este organismo internacional realiza a los Estados fijan los estándares de derechos humanos en la materia, que deben constituirse en una guía para el diseño y la ejecución de las políticas públicas destinadas a garantizar los derechos de los niños.

La Secretaría de Derechos Humanos ha tenido especialmente en cuenta las recomendaciones efectuadas por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas al Estado argentino al promover su difusión y tomar en consideración los lineamientos allí establecidos por medio del diseño y monitoreo del enfoque de derechos en las políticas públicas llevadas adelante por esta gestión.

⁴ El artículo 43.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño crea un comité de los derechos del niño que tiene competencia para evaluar y hacer recomendaciones de los informes periódicos que los Estados partes le presenten, así como también elaborar observaciones generales que sirvan como guía de interpretación de los derechos enunciados en el tratado.

Es oportuno destacar que las acciones mencionadas en este capítulo son llevadas adelante por la Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad de la Subsecretaría de Protección de Derechos Humanos, donde recientemente se ha creado el Programa de Seguimiento de la Implementación de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos en materia de Niños, Niñas y Adolescentes, mediante la resolución MJSyDH 1207/2009.

Otra de las principales obligaciones asumidas por el Estado al ratificar la convención fue la adecuación de su normativa interna a los estándares establecidos en ella.

“Los Estados partes adoptarán todas las medidas (...) legislativas para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente convención (...)”. Artículo 4, Convención sobre los Derechos del Niño.

En este sentido, una de las primeras acciones impulsadas desde la Secretaría de Derechos Humanos fue la promoción de la sanción de la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que permitiera dejar atrás el régimen tutelar de patronato, violatorio de derechos fundamentales de las personas menores de 18 años, e iniciar un proceso de reformas institucionales y normativas.

En esa línea, desde el año 2003, la Secretaría de Derechos Humanos, conjuntamente con la Oficina de Unicef en la Argentina y múltiples organismos de la sociedad civil, realizó acciones tendientes a darle impulso a la reforma legal. Se realizaron esfuerzos que estuvieron dirigidos a instalar el enfoque de derechos en la problemática de infancia. En mayo del año 2004, la Secretaría de Derechos Humanos, como propuesta del Sr. Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, elaboró un anteproyecto de ley de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes cuyos lineamientos fueron tomados como base por algunos legisladores y finalmente recogidos en la ley aprobada. Dicho anteproyecto fue publicado en el cuadernillo *Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes* de esta secretaría.

Quince años después de haber ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño, por primera vez, un gobierno nacional asumió la dirección de una política de Estado para la infancia con enfoque de derechos y el parlamento sancionó, el 28 de septiembre de 2005, la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, que derogó la ley 10.903, denominada “Ley de Patronato”, vigente desde 1919 y basada en un sistema que consideraba a los niños como objeto de protección.

La ley sancionada tiene vocación universal y apunta a establecer el marco jurídico adecuado, al otorgar lineamientos generales para la planificación de políticas públicas efectoras de derechos.

Mediante la sanción de esta ley, se crea en el ámbito del gobierno nacional la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia; la institución del defensor de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en el ámbito del poder legislativo, y el Consejo Federal de Niñez Adolescencia y Familia, que actúa como mecanismo nacional de instalación y de coordinación del Sistema de Protección Integral.

Por otro lado, como parte de las obligaciones asumidas al ratificar los distintos instrumentos jurídicos sobre derechos humanos, el Estado debe proceder a adecuar toda su legislación a los estándares fijados en dichos instrumentos y a tipificar en la legislación penal aquellas conductas que configuren un delito en relación con los niños.

Para ello, la Secretaría de Derechos Humanos colabora por medio de la elaboración de informes técnicos en los que se efectúan análisis y evaluaciones de los distintos proyectos de ley y aportes sobre los estándares

de derechos humanos en la materia, que se les hacen llegar a las comisiones parlamentarias y a los distintos ámbitos del Poder Ejecutivo Nacional.

Asimismo, efectúa el seguimiento de los debates parlamentarios, al participar activamente en la proyección de normas y análisis de los proyectos.

Entre las normas sancionadas en las que la Secretaría de Derechos Humanos ha efectuado aportes, pueden mencionarse:

- La Ley N° 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, sancionada en abril de

2008, que significa un gran avance en materia de adecuación de la legislación interna a la normativa internacional de derechos humanos, y específicamente contribuye al cumplimiento de aspectos del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía.

- La Ley N° 26.390 sobre Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, sancionada el 4 de junio de 2008, que en forma explícita y taxativa prohíbe el trabajo infantil y que eleva la edad de admisión al empleo a 16 años y a 18 cuando se trate de trabajo peligroso. Esta ley también amplió la protección respecto del trabajo adolescente.

- La Ley N° 26.206 de Educación Nacional, sancionada en diciembre de 2006, que entre otras reformas sustantivas da cumplimiento a trece años de educación obligatoria. Cabe destacar que esta ley fue complementada con la Ley de Financiamiento Educativo, que destina un alto porcentaje de presupuesto nacional.

- La ley 26.388, sancionada en junio de 2008, que tipifica como delitos, entre otros, la producción, la financiación, el ofrecimiento, la comercialización, la publicación, la facilitación, la distribución o la divulgación de la pornografía infantil.



- La ley 26.579, sancionada en diciembre de 2009, por la cual se establece que la mayoría de edad se alcanza a los 18 años.

La Secretaría de Derechos Humanos también ha trabajado en la implementación de la ley 26.290, que prevé la incorporación de la cuestión de los derechos del niño en todos los programas de capacitación de las fuerzas de seguridad.

En relación con la Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, la Secretaría de Derechos Humanos ha hecho aportes en el apartado que regula la protección de los derechos del niño, con el propósito de promover la incorporación de los estándares internacionales en materia del rol de los medios de comunicación, el derecho a la información y la participación de niñas, niños y adolescentes.

“Al respecto, cabe señalar que el Comité celebra las medidas adoptadas por el Estado parte para garantizar el derecho del niño a la información, incluso de fuentes diferentes, y teniendo en cuenta la diversidad cultural. El Comité también celebra la creación, mediante la Ley N° 26.522, de 2009, del Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia, y del Observatorio de las Relaciones de los Medios Audiovisuales con los Niños. Sin embargo, le preocupa que los menores, en particular los adolescentes, sigan teniendo una imagen inapropiada en los medios, que puede contribuir a su estigmatización”. Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al Estado argentino, del 21 de junio de 2010, CRC/C/ARG/CO/3-4.

Ahora bien, el Estado, para cumplir con la garantía de derechos, no sólo debe adecuar su normativa interna, sino también sus instituciones y prácticas; esto es, debe llevar adelante una política pública con enfoque de derechos humanos.

En este sentido, es importante destacar que, independientemente de la sanción de la ley de protección integral y de las demás leyes mencionadas en este apartado, ha habido otros avances importantes en materia de infancia que han permitido al Estado adecuar sus prácticas.

La Secretaría de Derechos Humanos ha intervenido de diferentes maneras (mediante la creación de programas, el impulso y apoyo a leyes, la emisión de informes técnicos, la promoción de derechos, entre otros) en los avances que se lograron, de forma articulada entre las diversas políticas públicas.

A continuación, se destacan algunos de los puntos en los que esta Secretaría de Derechos Humanos ha incidido o participado, ya sea para coadyuvar a que se avance en la adecuación normativa, ya sea para que se produzcan cambios institucionales y para que se formulen políticas públicas con un enfoque de derechos.

Derecho a la identidad

Una de las condiciones necesarias para el goce de todos los derechos es la garantía del derecho a la identidad, entendida como un proceso que comienza con la vida y se prolonga más allá de su muerte.

El derecho a la identidad es un fenómeno jurídico complejo, que adquirió especial relevancia a partir de la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño, en 1989. Este derecho ha sido reconocido por la doctrina y la jurisprudencia como un derecho autónomo, en el cual se asientan diversos grupos de derechos.

El derecho a la identidad implica el derecho de todo ser humano a saber quién es y a conocer su propia historia. La identidad está compuesta por un conjunto de atributos, tanto biológicos como de la personalidad, que permiten la identificación de un sujeto en la sociedad. Está íntimamente asociada al derecho que todo ser humano tiene a conocer sus orígenes, a tener un nombre, una nacionalidad, una familia y a mantener relaciones familiares. La alteración o supresión del derecho a la identidad o de alguno de los elementos que lo constituyen compromete la responsabilidad del Estado.



El derecho a la identidad es la base para la construcción de una ciudadanía que pueda ejercer plenamente sus derechos. Además, permite conocer y reconstruir historias, orígenes, costumbres, culturas y lenguajes. Estar debidamente inscripto en el Registro Civil y tener el Documento Nacional de Identidad (DNI) son los primeros pasos en el camino hacia el ejercicio pleno del derecho a la identidad.

Por otra parte, también existen otros componentes del derecho a la identidad referidos a los aspectos culturales, la diversidad de lenguas y las costumbres de los pueblos originarios y de los colectivos de migrantes arraigados en la Argentina. En este sentido, la Secretaría de Derechos Humanos realiza acciones para lograr el respeto a la diversidad de los distintos aspectos que construyen la identidad, a través de la promoción de políticas de interculturalidad en conjunto con diferentes organismos del Estado y de la comunidad.

El robo sistemático de bebés, niños y niñas durante la última dictadura militar en la Argentina, entre 1976 y 1983, y la supresión de su identidad son delitos que hoy afectan a más de quinientos niños, niñas y jóvenes. Estos niños y niñas fueron secuestrados con sus padres o nacieron durante el cautiverio de sus madres y fueron entregados a otras familias, distintas a las de origen. La lucha iniciada por las Abuelas de Plaza de Mayo, que desde hace más de treinta años se dedican a la búsqueda de sus nietos y nietas, implicó la instauración de la problemática del

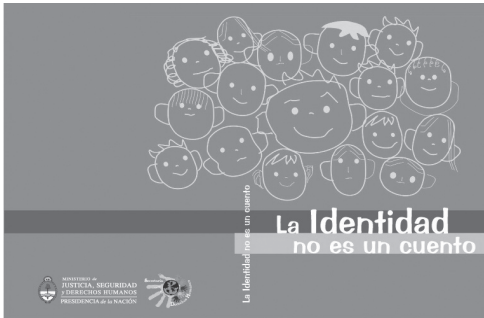
derecho a la identidad en la sociedad. También contribuyó a plasmar en la Convención sobre los Derechos del Niño los artículos 7, 8 y 11 relativos a este derecho, llamados “artículos argentinos”, y al mismo tiempo impulsó un avance para la humanidad mediante el desarrollo científico para el logro de la identificación a través del ADN del “índice de abuelidad” y la creación del Banco de Datos Genéticos. Entre los logros, se destaca la creación de la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (Conadi), que durante la actual gestión cobró un gran impulso. Se involucró al Estado en la búsqueda activa de los nietos apropiados, logró la restitución de muchos de ellos y la sensibilización de la comunidad para continuar con las investigaciones para localizarlos y empezar el proceso de justicia y verdad respecto de su identidad, así como también el derecho a la verdad y el aporte a la memoria colectiva de los delitos de lesa humanidad cometidos durante el terrorismo de Estado.

La Secretaría de Derechos Humanos también ha impulsado la sanción de normativa que garantice el derecho a la identidad y la ha difundido activamente. En este sentido, se han llevado a cabo varias gestiones para lograr la reglamentación de la Ley N° 24.540 de Régimen de Identificación de los Recién Nacidos. Si bien la ley no fue reglamentada, se logró constituir una comisión de trabajo con representantes del Ministerio de Salud; el Renaper; la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia; la Secretaría de Justicia y esta Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dicha comisión elaboró un proyecto de ley más acorde a las circunstancias actuales, tendiente a subsanar las objeciones que había generado la Ley N° 24.540 sobre Régimen de Identificación de los Recién Nacidos. El nuevo proyecto de ley, denominado Régimen de Individualización del Binomio Madre-Hijo, se realizó teniendo presentes las adecuaciones exigidas por la ley 26.061, con la finalidad principal de prevenir el robo y la sustitución de identidad de los recién nacidos, y de garantizar el derecho a permanecer con su familia de origen. En segundo lugar, la finalidad es colaborar con el trámite de inscripción, a fin de completar el derecho a la identidad de toda persona.

Sin perjuicio de que el proyecto mencionado no se ha convertido en ley y en consonancia con la política de Estado de incentivar y posibilitar el acceso al derecho a la identidad y de asegurar el pleno goce y ejercicio del derecho a la identidad y la identificación de las personas, se dictó la Ley N° 26.413 de Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas. Esta norma establece el plazo de cuarenta días corridos para la inscripción de los nacimientos y dispone que, vencido ese plazo, se procederá a la inscripción de oficio, dentro de los veinte días corridos. También puede destacarse la firma del decreto 90, del 2 de febrero de 2009 –prorrogado



por el decreto 92 de 2010– y el decreto 278 de 2011, que dispuso que todos los niños y niñas, desde su nacimiento y hasta los 12 años, podrán obtener en forma gratuita su primer DNI, a través de un procedimiento ágil y sencillo que puede realizarse en cualquier registro civil del país.



Desde noviembre de 2009, se comenzaron a otorgar los nuevos DNI, fabricados por el Estado argentino, con menor costo de renovación y mejores medidas de seguridad, con campañas activas de documentación y regularización de situaciones al respecto. La Secretaría de Derechos Humanos ha participado activamente en la difusión de esta normativa y la orientación para su aplicación.

Se trata de una ley que remueve los obstáculos para la procedencia de la inscripción de nacimientos, con el fin de salvaguardar el derecho a la identidad de las personas, reconocido en los instrumentos internacionales de derechos humanos que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico, como asimismo en los artículos 11 a 13 de la ley 26.061.

Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

La Secretaría de Derechos Humanos comenzó con el impulso del Plan Nacional de Acción por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (PNA) en noviembre de 2003. Desde un principio, promovió la elaboración del PNA con un enfoque federal, consciente de la importancia que tiene la participación de los funcionarios responsables de la implementación de las políticas públicas con enfoque de derechos en los niveles provincial y local, y de las organizaciones de la sociedad civil. Estas organizaciones deben incidir en la exigibilidad de los derechos a través de la generación de espacios y mecanismos de participación en su rol de actores que acompañan la vida cotidiana de los niños, niñas, adolescentes y sus familias.



Es así que, durante 2004, se realizaron encuentros regionales orientados a sensibilizar y concientizar a los decisores políticos y miembros de organizaciones de la sociedad civil vinculados con las políticas públicas provinciales destinadas a la niñez y adolescencia. También participaron adolescentes, profesionales relacionados con la salud, la educación, la justicia y otras áreas relativas a este campo.

“(…) que el Plan Nacional de Acción se convierta en parte integrante de la planificación nacional del desarrollo y la formulación de la política social, y se utilice para mejorar la aplicación de la Ley N° 26.061(…)”. Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al Estado argentino, del 21 de junio de 2010 CRC/C/ARG/CO/3-4.

En diciembre de 2004, la Sra. Ministra de Desarrollo Social convocó al equipo interministerial, que integra la Secretaría de Derechos Humanos, encargado de elaborar y diseñar el plan, presentado en junio de 2005, en la Casa de Gobierno, por el entonces presidente Néstor Kirchner.

El PNA es un documento marco de acciones, programas y estrategias que deben asumir y ejecutar los diferentes sectores e instituciones del Estado y de la sociedad civil.

Como miembro del equipo interministerial, la Secretaría de Derechos Humanos participa en las actividades de difusión y sensibilización acerca de la importancia que posee el PNA para planificar e implementar una política pública y el diseño de un sistema de protección integral que garantice el ejercicio efectivo de los derechos de la infancia y adolescencia.

Es importante señalar el gran avance que esto supone en la implementación efectiva de los derechos reconocidos por la convención y las últimas recomendaciones emitidas por el comité, el 21 de junio de 2010.



Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”

“El Comité recomienda al Estado parte que tome todas las medidas necesarias para que se establezca, en los ámbitos nacional y provincial, el marco institucional y administrativo adecuado para la aplicación de la Ley N° 26.061”. Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al Estado argentino, del 21 de junio de 2010, CRC/C/ARG/CO/3-4.

El programa Primeros Años tiene alcance nacional y articula recursos y acciones entre los ministerios de Desarrollo Social, de Educación, de Salud, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Justicia y Derechos



Humanos de la Nación. Su objetivo es instalar como política pública el abordaje integral del desarrollo de niñas y niños de 0 a 4 años en su contexto familiar y comunitario, desde una perspectiva de integración social, institucional y territorial de las acciones de gobierno. Desde este programa, se intenta impulsar el acompañamiento a la familia para fortalecer su rol protagónico en la atención y cuidado de niñas y niños en su contexto comunitario. El programa se propone avanzar hacia un cambio de paradigma, a través de la sensibilización de niveles políticos, organizacionales y comunitarios para la atención integral de la infancia en edades tempranas y de la capacitación a técnicos y a profesionales de distintas disciplinas, a referentes de instituciones y organizaciones, así como también a facilitadores comunitarios a lo largo de todas las provincias y de los municipios más pequeños del país.

En este sentido, mediante su participación activa en el programa Primeros Años, la Secretaría de Derechos Humanos cumple con uno de sus objetivos prioritarios, al realizar un seguimiento de la observancia y cumplimiento de las responsabilidades y compromisos a los que están obligados los distintos niveles gubernamentales, y hace aportes al instalar el enfoque de derechos humanos en las acciones cotidianas que llevan adelante los actores correspondientes.

Políticas públicas para la erradicación de la venta, la trata, el tráfico, la explotación sexual y el trabajo infantil

La Secretaría de Derechos Humanos ha asumido el tema de la venta, la trata, el tráfico, la explotación sexual y el trabajo infantil con el claro objetivo de realizar aportes a las discusiones sobre la temática desde la perspectiva de género y de derechos humanos, y puso atención especial en los derechos y la asistencia a las víctimas. Estos temas han sido visibilizados y puestos como prioridad en la agenda pública desde el inicio de esta gestión, a fin de planificar estrategias y políticas para terminar con esas prácticas de modo inmediato.

“El Comité celebra (...) la creación, en 2005, de una dependencia en la Secretaría de Derechos Humanos encargada de promover la erradicación de la explotación sexual de niños”. Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al Estado argentino, del 21 de junio de 2010, CRC/C/ARG/CO/3-4.

En el ámbito de la Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad de la Secretaría de Derechos Humanos, se creó, en el año 2005, la Unidad Especial para la Promoción de la Erradicación de la Explotación Sexual Infantil (UEESI).

La UEESI tiene, entre sus funciones, promover políticas de promoción, protección, defensa y restitución de los derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de los delitos contra la integridad y libertad sexual, y lleva a cabo, entre otras actividades, talleres de formación, de capacitación y sensibilización sobre la temática, que se realizan en diversas provincias, tanto para funcionarios provinciales y municipales así como también para agentes comunitarios, efectores de salud, docentes, sectores sindicales, entre otros. Asimismo, la UEESI lleva adelante acciones de promoción de planificación de políticas públicas y acciones normativas para la lucha contra la trata, el tráfico, la venta de niños, niñas y adolescentes.

Además, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos funciona el Programa “Las Víctimas contra las Violencias”, que tiene por objeto la atención a las víctimas de abusos o malos tratos causados por el ejercicio de violencias cualquiera fuese su naturaleza. Incluye, además, la lucha contra el maltrato y la explotación infantil. El fin principal es la atención, acompañamiento y asistencia a las víctimas de violencia familiar y sexual. También se ha implementado, en el marco de este programa, la Brigada Niñ@s y la Brigada Móvil de Intervención en Urgencias con Víctimas de Delitos Sexuales, cuya tarea principal es brindar atención a víctimas en situación de explotación sexual o de trata de personas, y prevenir, en articulación con fuerzas de seguridad, esta modalidad delictiva.

En el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación también funciona la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata. Dicha oficina tiene por fin centralizar toda actividad referida a la prevención e investigación del delito de trata de personas, así como también el acompañamiento y asistencia jurídica a las personas damnificadas, hasta el momento de la declaración testimonial de la víctima.

En cuanto a la explotación laboral y el trabajo infantil –entendiendo por tal toda actividad económica o estrategia de supervivencia, remunerada o no, realizada por niños y niñas que no tienen la edad mínima de admisión al empleo o trabajo, o que no han finalizado la escolaridad obligatoria, o que no cumplieron los 18 años si se trata de trabajo peligroso⁵–, la Secretaría de Derechos Humanos ha intervenido activamente representando al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (Conaeti) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Allí, participó en las acciones vinculadas con el trabajo infantil y, en especial, lo relativo a la implementación del Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la



⁵ Definición de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (Conaeti).

Acción Inmediata para su Eliminación. En la misma línea, la Secretaría de Derechos Humanos ha contribuido activamente a fortalecer el trabajo de la Conaeti, a través de acciones tendientes a que ésta posea una estructura formal y esté integrada por representantes de los distintos ministerios de modo permanente.

La Secretaría de Derechos Humanos ha participado en la elaboración del Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil, que se encuentra en proceso de implementación, con el fin de promover el enfoque de derechos, y en la comisión que elaboró el anteproyecto de ley que eleva la edad mínima de admisión al empleo. En relación con este punto, el Comité de los Derechos del Niño, en sus recomendaciones de junio de 2010, insta al Estado argentino a recolectar datos fidedignos y actualizados.

“(...) datos fidedignos y actualizados sobre los niños que trabajan, desglosados, entre otras cosas, por edad, sexo, origen étnico o socioeconómico, y provincia, incluyendo a los niños que trabajan en el sector no estructurado, por ejemplo como trabajadores domésticos, o en sectores de mucho riesgo, como las plantaciones de tabaco o yerba mate, y controle sistemáticamente sus condiciones de trabajo”. Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al Estado argentino, del 21 de junio de 2010, CRC/C/ARG/CO/3-4.

Programa Nacional de Prevención de la Sustracción y Tráfico de Niños y de los Delitos contra su Identidad

Registro Nacional de Información de Personas Menores Extraviadas

El secuestro y/o la alteración y sustracción de la identidad de las personas, y en particular, de las niñas, niños y adolescentes, no sólo son delitos en sí mismos, sino que además conforman un factor multiplicador de delitos, en tanto que resultan ser el medio para la comisión de otras graves acciones delictivas, como la trata, la venta y el tráfico de niños, la irregularidad de procesos de adopción, la venta de órganos, entre otras.

Este programa tiene a su cargo el Registro Nacional de Información de Personas Menores Extraviadas, cuyo objeto es organizar y entrecruzar la información de todo el país en una base de datos sobre personas menores de edad de quienes se desconozca el paradero, así como también de aquellos que fueran localizados o se encuentren en establecimientos de atención, resguardo, detención o internación, en todos los casos en que desconociesen sus datos filiatorios o identificatorios.



El registro cuenta con una línea gratuita (0800-122-2442) que, desde el 24 de septiembre de 2004, se encuentra habilitada las 24 horas los 365 días del año, conforme a lo dispuesto por la ley 25.746, para facilitar la comunicación permanente. La habilitación de esta línea gratuita permite recibir la denuncia de los afectados directamente por la desaparición o extravío de un niño y, en caso de que no se hubiera efectuado previamente, orientar hacia la correspondiente denuncia ante las autoridades policiales, siendo además una herramienta fundamental para coordinar operativamente las acciones de búsqueda, hallazgo y restitución.

Además, dentro de los objetivos principales del Programa Nacional de Prevención de la Sustracción y Tráfico de Niños y de los Delitos contra su Identidad se encuentra el de diseñar políticas nacionales de prevención de la sustracción y tráfico de niños, coordinar y articular sus acciones con las de todos aquellos organismos e instituciones de la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada, que intervienen en cualquier instancia de la problemática de la desaparición de niños, con el fin de elaborar y establecer prácticas y procedimientos a aplicar en cada caso, y diseñar programas tendientes a la concientización de la comunidad, a la orientación a mujeres embarazadas y a la protección y fortalecimiento de los vínculos familiares (o materno-filial) que promuevan la permanencia del niño en su núcleo de origen y la oportunidad de su o desarrollo armónico a nivel psicofísico y social, entre otros.



Responsabilidad penal juvenil

La Secretaría de Derechos Humanos ha trabajado activamente para lograr la adecuación del sistema penal juvenil a los estándares internacionales. Así, se han realizado múltiples acciones de seguimiento de la aplicación de la CDN y de promoción de los derechos reconocidos en ella.

Entre las acciones se destacan:

1) Reforma de la ley penal juvenil sustantiva

Se han realizado acciones de impulso para la aprobación por parte del Honorable Congreso de la Nación de una ley de fondo que resulte acorde a los estándares de derechos humanos en la materia.

En este sentido, resulta fundamental la sanción de una nueva ley sustantiva que presente, entre otras, las siguientes características:

- Asegure una intervención conforme a un derecho penal mínimo.
 - El respeto irrestricto de garantías procesales y sustantivas.
 - La implementación preponderante de un sistema de justicia restaurativa o reparadora y un alejamiento de la tradicional justicia retributiva.
- En tal sentido, deberá regular varios institutos de desjudicialización del conflicto –o terminación anticipada del proceso, o remisión de casos– y

prever la conciliación, mediación, principio de oportunidad reglado, etcétera.

- La diversidad de las sanciones: En el caso de los adolescentes resulta indispensable promover la adopción de sanciones diferenciadas de aquellas previstas para los adultos. Por un lado, deben ser de diversa naturaleza, ya que el Código Penal establece que las sanciones



son prisión, multa o inhabilitación. Deben ser diferentes en cuanto a su duración, en tanto la percepción del tiempo en un adolescente es diferente a la de un adulto. Las sanciones, además, deben ser proporcionales a la infracción y poner el acento en la responsabilidad del adolescente. En todos los dispositivos del sistema penal, el eje socio-educativo constituye la base de la intervención, a través del mismo se propone estimular la capacidad de los y las jóvenes de ejercer

derechos, respetar los derechos de terceros y asumir obligaciones que les permita ejercer su autonomía. Por ello, una nueva norma debe regular las sanciones no privativas de la libertad como la reparación del daño causado, prestación de servicios a la comunidad, entre otras. Además, se deben lograr cambios culturales en la sociedad acerca de la percepción prejuiciosa de los jóvenes como peligrosos, sin considerar que cuando un joven comete delitos es porque previamente han fallado los sistemas de prevención y cuidado desde niños.

- La privación de libertad como último recurso por el plazo más breve posible: esta sanción se podrá establecer sólo para los delitos más graves taxativamente enumerados, y por tiempo determinado, sólo cuando no resulte posible aplicar otras medidas

En este sentido, se entiende que el proyecto de ley aprobado por unanimidad por el Senado de la Nación se adecua a dichos estándares. Asimismo, en virtud de las mejoras introducidas por la Comisión de Legislación Penal de la Cámara de Diputados, se están efectuando los mayores esfuerzos para la pronta aprobación de este proyecto.

2) Reformas procesales y asistencia técnica para las reformas institucionales provinciales

La Secretaría de Derechos Humanos impulsa la adecuación de la legislación provincial procesal a los principios de derechos humanos, en el entendimiento de que una norma nacional no puede ser correctamente aplicable si los institutos procesales provinciales y las autoridades judiciales no se encuentran en consonancia con esta perspectiva, garantizándose así el respeto del principio de especialidad que rige en materia de justicia juvenil.

Cabe hacer mención a que el proceso de acompañamiento y fortalecimiento de transformación de las políticas públicas en materia de justicia penal juvenil en las provincias tiene como objetivo el respeto irrestricto de los principios, derechos y garantías de los adolescentes.

En este sentido, fueron relevadas experiencias en algunas provincias del país sobre medidas no privativas de libertad y sobre las correspondientes legislaciones procesales. La finalidad de este relevamiento ha sido detectar si existen en las provincias institutos regulados de carácter restaurativo como medidas cautelares distintas a la privación de la libertad, salidas anticipadas del proceso (como por ejemplo, la mediación penal, la regulación del principio de oportunidad, la suspensión del proceso a prueba, la conciliación, entre otras), y sanciones no privativas de la libertad y promover la adopción de dispositivos que no impliquen restricciones a la libertad ambulatoria y que pongan el acento en la responsabilidad del adolescente y en la reparación del daño en el marco de la justicia restaurativa.

También se realizaron actividades de formación y capacitación destinadas a abrir espacios de reflexión y debate, así como la publicación y distribución gratuita de materiales de formación.

Por otro lado, la Secretaría de Derechos Humanos ha impulsado la firma y la aprobación de la Declaración Emanada de la Reunión del Consejo Federal de Derechos Humanos sobre la Temática de Justicia Penal Juvenil por parte del Consejo Federal de Derechos Humanos, por medio de la cual solicitan al Congreso Nacional la sanción de un proyecto de ley que derogue el Régimen Penal de la Minoridad Decreto - Leyes 22.278/22.803, y lo sustituya por una legislación respetuosa de los principios de derechos humanos. En esa declaración, las autoridades en derechos humanos se comprometen a impulsar y promover, en el marco de sus competencias, la adecuación de la legislación procesal provincial y la articulación con las áreas competentes para la creación de dispositivos no privativos de libertad y a dar seguimiento a las situaciones de privación de libertad de menores de edad, a fin de velar porque las condiciones de detención no afecten otros derechos de los adolescentes y aseguren condiciones dignas de alojamiento.

Además del trabajo realizado desde el Consejo Federal de Derechos Humanos, entre otras provincias, pueden destacarse las experiencias de asesoramiento técnico más recientes en Salta, Santa Fe, Santiago del Estero, algunos municipios de la provincia de Buenos Aires, etcétera.

3) Publicaciones

Específicamente en materia de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal, se han elaborado numerosos materiales tendientes a



constituirse como insumos y herramientas para la formación y el debate de los distintos actores involucrados.



4) Talleres y jornadas

A fin de instalar espacios de reflexión y debate y a modo de prevención, se han desarrollado actividades de formación y capacitación nacional, en el marco del Consejo Federal de Derechos Humanos y en el marco de Mercosur.

5) Fortalecimiento del sistema de monitoreo de las condiciones de alojamiento conforme los mecanismos establecidos en los instrumentos internacionales

Desde este organismo se trabaja de modo constante para fortalecer los mecanismos independientes de monitoreo y se propicia la implementación del Protocolo Facultativo de la Convención de la Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y especialmente la creación y puesta en funcionamiento del mecanismo nacional y los mecanismos provinciales.

Finalmente, es importante destacar que funciona en el ámbito de la Defensoría General de la Nación del Ministerio Público de la Defensa, la Comisión de Seguimiento del Tratamiento Institucional de Niños, Niñas y Adolescentes creada mediante la resolución DGN 841/2006 de fecha 22 de junio de 2006. Esta comisión realiza visitas periódicas a distintos centros de internación dependientes del Estado nacional.

“El Comité observa con preocupación que el principio del interés superior del niño puede utilizarse para determinar si un niño debe ser privado de su libertad por razones de protección en virtud de la ley 22.278 de 1980, relativa a la justicia de menores, que aún no ha sido enmendada para armonizarla con la Convención.

El Comité insta enfáticamente al Estado parte a reformar el sistema de justicia juvenil para adaptarlo a la Convención”. Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al Estado argentino, del 21 de junio de 2010. CRC/C/ARG/CO/3-4.

Asignación Universal por Hijo y Asignación por Embarazo

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social, establecida por el decreto 1602/2009, es una política de transferencia de ingresos ejecutada por el Poder Ejecutivo de la Nación destinada a los niños y niñas de familias cuyos adultos se encuentran en el mercado informal o

desempleados, que no reciben otro beneficio social. Se trata de una iniciativa del gobierno nacional, implementada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), que beneficia actualmente a más de 3,5 millones de niños. Desde su implementación, en octubre de 2009, sus resultados han sido muy positivos. Así, tanto la matriculación en la enseñanza preescolar y la escuela primaria y secundaria como el cumplimiento del programa de vacunación y los controles de salud materno-infantil (Programa Nacer) han aumentado significativamente desde 2008, en ambos casos, en virtud de los requisitos de la Asignación Universal por Hijo (presentación del certificado de asistencia escolar y del certificado de vacunación).

“El Comité celebra en particular la introducción, en 2009, de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social”. Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al Estado argentino, del 21 de junio de 2010, CRC/C/ARG/CO/3-4.

La Asignación por Embarazo para Protección Social, establecida por el decreto 446/2011, es una prestación monetaria, no retributiva, que se abona en forma mensual a la mujer embarazada desde la semana doce de gestación hasta el nacimiento. Se trata de una prestación destinada a las embarazadas que estén “desocupadas o sean trabajadoras de temporada que sean declaradas con reserva de puesto” o bien sean monotributistas, o se desempeñen en la economía informal o en el servicio doméstico percibiendo, en estos dos últimos casos, una suma de dinero similar al Salario Mínimo Vital y Móvil”. Se exige a la embarazada realizarse los controles que establece el Plan Nacer. Al igual que la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, es una iniciativa del gobierno nacional que se puso en marcha el 1° de mayo de 2011 y que está destinada a cubrir el “cuidado durante el embarazo”.

En lo que hace al derecho a la educación y a los programas de inclusión sociocultural, es destacable la puesta en marcha del programa Conectar Igualdad, que implica la distribución de netbooks a todos los alumnos de escuelas públicas de segundo nivel (Secundario), asegurando su conectividad y el acceso a programas educativos a través de la WEB.

Cooperación internacional e integración regional

La Iniciativa Niñ@Sur

En el año 2004, por decisión del Consejo del Mercado Común del Sur, se crea la Reunión de Altas Autoridades competentes en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados (RAADDHH), con el objetivo de velar por la plena vigencia de las instituciones democráticas, el respeto, la promoción y la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

En el año 2005, en la RAADDHH, se aprobó la Iniciativa Niñ@Sur, cuya finalidad y objetivos son promover el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos jurídicos universales y regionales sobre derechos humanos. Asimismo, busca estimular el diálogo y cooperación entre los Estados para el seguimiento y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aprobados por las Naciones Unidas, teniendo en cuenta que varias metas tienen una relación directa con los derechos de la infancia y la adolescencia.



El Grupo de Trabajo Permanente de la Iniciativa Niñ@Sur se conformó con el objeto de institucionalizar la temática de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en el ámbito de la región, así como también para darle continuidad a la tarea. Este grupo de trabajo actualmente adquirió carácter de comisión permanente y tiene un fluido y continuo intercambio que permite desarrollar distintos proyectos conjuntos, al reunirse cada semestre en ocasión de la RAADDHH.

Además, se elaboraron y aprobaron las Recomendaciones sobre Derechos y Asistencia a las Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Trata, Tráfico, Explotación Sexual y/o Venta, con el objeto de establecer pautas comunes en los procedimientos de intervención, así como también de establecer estándares comunes de protección de los derechos de las víctimas y de exteriorizar el compromiso de asistencia para que éstas puedan denunciar sin temor a represalias.

También se elaboró la Declaración sobre Justicia Penal Juvenil de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados, adoptada por las Altas Autoridades competentes en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados, y luego por el Consejo de Mercado Común Mercosur/CM/ACTA N° 02/2007 Anexo XI.

Análisis legislativo y detección de vacíos legales

En marzo de 2007, se presentó, en el ámbito de la RAADDHH, durante la presidencia pro t mpore de Paraguay, un análisis comparativo de la legislación de los Estados parte y asociados del Mercosur. A partir de dicho análisis, se hicieron observaciones y aportes a la adecuación normativa en relación con los instrumentos internacionales de derechos humanos referidos a la infancia de cada uno de los Estados parte y asociados del Mercosur.

Desde el inicio de la gestión, se trabajó en el ámbito de la Reunión de Altas Autoridades Competentes en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados en la elaboración de una base de datos legislativa sobre ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos relativos a la infancia y en el nivel de adecuación de la legislación interna de cada uno de los Estados parte y asociados. Esta base de datos se elaboró a partir de cuestionarios administrados por

los propios representantes de cada Estado. Se sistematizaron los datos de las respuestas y se formularon cuadros comparativos para el análisis de la legislación. La base de datos forma parte de la página web de la Iniciativa Niñ@Sur, actualmente alojada en el dominio www.mercosur.int/niniosur.

Proyecto Pair–BID–Organización de la red regional de combate a la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual en el Mercosur

En el marco de la Iniciativa Niñ@Sur, Brasil presentó un proyecto de financiamiento, aprobado por el BID, como bien público regional, con el objetivo de construir una estrategia conjunta para combatir la trata de niñas y niños con fines de explotación sexual. La estrategia involucra quince ciudades de frontera, “ciudades gemelas”, de los países miembros de Mercosur, y toma como experiencia piloto las siguientes ciudades de la Argentina: Puerto Iguazú (Misiones), Santo Tomé y Paso de los Libres (Corrientes).

El programa de acciones de esta estrategia gira en torno a la metodología Pair, impulsada por la Universidad Federal de Mato Grosso del Sur en convenio con los municipios locales. Incluye la realización de diagnósticos participativos locales y planes operativos locales, la capacitación de los principales actores, la preparación de sistemas de monitoreo y evaluación, y la sistematización y publicación de las actividades desarrolladas y consensos alcanzados.

Los países involucrados en este proyecto son Brasil, a través de la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República; la Argentina, a través de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; Uruguay, a través del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), y la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura y la República de Paraguay, a través de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia y su cancillería.



“El Comité celebra la iniciativa del Estado parte de colaborar con el Paraguay y el Brasil, países vecinos, en la lucha contra la trata y la explotación sexual de niños y adolescentes en la región fronteriza entre los tres países”. Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al Estado argentino, del 21 de junio de 2010, CRC/C/ARG/CO/3-4.

Articulación con otros ámbitos del Mercosur

En junio de 2008, con los objetivos de promover el intercambio de información sobre los avances y/o acuerdos realizados en las diferentes reuniones especializadas del Mercosur y Estados Asociados que garanticen los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, así como de intercambiar visiones sobre las particularidades de las zonas de frontera y la erradicación del trabajo infantil, se realizó el seminario “La protección de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en zonas de frontera”.

Respecto de la articulación con otros ámbitos del Mercosur, se dio comienzo al diálogo con representantes del subgrupo 10 de los órganos sociolaborales, que expusieron el Plan Regional de Erradicación del Trabajo Infantil.

Se llevó a cabo un seminario conjunto entre los GT Niñ@Sur y el GT DESC con la presidencia pro t mpore del Uruguay, bajo el título de “Trabajo infantil, realidad y medición desde una perspectiva de derechos”.

Diálogo con el sistema interamericano y sistema universal de protección de los derechos humanos

La Iniciativa Niñ@sur ha emprendido varios proyectos, como la realización de seminarios y publicaciones.

Asimismo, ha promovido desde su creación la elaboración y aprobación de un protocolo facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño que estableciera un procedimiento de comunicaciones individuales.

Al respecto, cabe destacar que en mayo de 2005 se celebró en la Ciudad de Asunción, la primera Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur (RAADDHH), en la cual los Estados acordaron: “Impulsar y apoyar el estudio de un eventual Protocolo a la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas consagrando el Sistema de Comunicaciones Individuales para el caso contravención a los derechos incluidos en la citada Convención”. En oportunidad de la realización de las III y IV RAADDHH en Buenos Aires se consign  como tema de agenda la elaboración de un texto como propuesta borrador de Protocolo Facultativo

de la CDN de Comunicaciones Individuales, el cual fue presentado por la presidencia pro-t mpore de la Argentina y discutido en ambas reuniones de la Iniciativa Niñ@Sur.

Por otro lado, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su resolución 11/01 del 19 de junio de 2009 dispuso la creación de un Grupo de Trabajo para el diseño de un Protocolo Adicional a la Convención sobre los Derechos del Niño sobre Comunicaciones Individuales.



Por tal motivo, y teniendo en cuenta que el Grupo de Trabajo Niñ@Sur había elaborado un proyecto de protocolo de las mismas características, se decidió manifestar el apoyo de los Estados integrantes del Mercosur a dicha iniciativa.

Cabe señalar que esta Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad formó parte de la delegación argentina en las dos primeras sesiones del Grupo de Trabajo abierto creado en el seno del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

En todas las sesiones el bloque Mercosur presentó una posición conjunta de apoyo a la elaboración del protocolo facultativo, entendiendo que el sistema de comunicaciones individuales refuerza los mecanismos democráticos para acceder a la defensa y protección de los derechos de la infancia.

En el mes de febrero de 2011 concluyeron los trabajos del GT con la adopción *ad referendum* del proyecto de protocolo.

Finalmente, en el 17º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, que tuvo lugar del 30 de mayo al 17 de junio de 2011, se aprobó el texto del Protocolo de Comunicaciones Individuales a la Convención sobre los Derechos del Niño.

Por otro lado, cabe destacar que el 31 de agosto de 2011, en Bogotá, Colombia, los representantes de los Gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, miembros del Mercosur, solicitaron al pleno de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que emitiera una opinión consultiva sobre la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes.

El pedido de opinión consultiva fue promovido y desarrollado a instancias de la Comisión Permanente Iniciativa Niñ@Sur, aprobado en la XIX Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados (RAADDHH) celebrada en abril de este año en Paraguay, y elaborado con la asistencia técnica del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH).

El documento expresa la preocupación por la grave situación de afectación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes que migran por motivos económicos, sociales, culturales o políticos en el continente, que persiste más allá de los importantes avances realizados por los países del Mercosur en la adecuación de su normativa migratoria al derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido, la solicitud de opinión consultiva pretende obtener un pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que defina con mayor precisión cuáles son los estándares, principios y obligaciones concretas que los Estados deben cumplimentar en relación con la condición migratoria de niños y niñas o la de sus padres, a la luz de las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Declaración Americana



de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

La Corte IDH ha admitido el pedido, y a partir de ello se abre un proceso de discusión en el cual pueden presentar sus opiniones y argumentos legales otros Estados de la OEA, organizaciones no gubernamentales, centros académicos y agencias internacionales. El Presidente de la Corte ha fijado el 15 de diciembre de 2011 como plazo límite para la presentación de las observaciones escritas.



Se trata de una iniciativa sin precedentes, dado que es la primera vez que un pedido de opinión consultiva se presenta ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos por cuatro Estados en forma conjunta, lo que expresa la posición común del Mercosur sobre un tema de importancia central para la vigencia de los derechos humanos en el continente americano.

Por otra parte, en el marco de la XVIII Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur, la Asociación Internacional Mercosur de Jueces de Infancia y Juventud (AIMJIF) presentó una propuesta de trabajo a la Iniciativa Niñ@Sur a fin de realizar actividades conjuntas con vistas a impulsar el tema “Justicia amigable para la infancia en Mercosur”.

En función de ello, la Asociación Argentina de Magistrados, Funcionarios y Profesionales de la Justicia de Niñez, Adolescencia y Familia (Ajunaf) convocó a la Secretaría de Derechos Humanos para acompañar el proceso de trabajo. Éste consistió en encuentros regionales a lo largo de nuestro país con el objetivo de analizar e instalar el tema de justicia amigable, de modo de aportar el pensamiento y las experiencias de Tucumán, Corrientes, Buenos Aires y Río Negro. Se prevé seguir trabajando durante los próximos meses con el objetivo de acordar un documento común a nivel Mercosur.

Las conclusiones de este trabajo fueron repuestas en el II Encuentro Regional de la Asociación Mercosur de los Jueces de la Infancia y Juventud “Construyendo una Justicia adecuada para Niños, Niñas y Adolescentes”, que tuvo lugar en la ciudad de Montevideo, Uruguay, los días 17 y 18 de junio de 2011.

Propuestas para la construcción de una agenda en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes

Hasta aquí, se han mencionado aquellas acciones llevadas a cabo por el Estado argentino en las que la Secretaría de Derechos Humanos ha tenido un rol de incidencia o responsabilidad; todas ellas tendientes al cumplimiento cabal de los tratados internacionales en materia de derechos del niño. Hemos visto que muchos han sido los avances en cuanto a la adecuación a los estándares internacionales de derechos humanos, tanto a nivel normativo como desde un punto de vista de las prácticas estatales, así

como también hemos resaltado los señalamientos y las recomendaciones emitidos por el organismo encargado de controlar el cumplimiento de la CDN. Ahora bien, existen, también, otros puntos en los que el Estado aún tiene que realizar esfuerzos. Así, es necesario tener presente que el Estado argentino todavía no ha tipificado algunos delitos, como es el caso de la venta de niños o la explotación sexual infantil en los términos que exige el Protocolo Facultativo de la CDN relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía.

En cuanto a la tipificación del delito de venta de niños, la Secretaría de Derechos Humanos ha participado activamente con la elaboración de informes técnicos en los cuales se analizan los distintos proyectos de ley relativos a esta temática y por medio de aportes sobre los estándares de derechos humanos en la materia. En este sentido, recientemente se presentó un proyecto de ley al que la Secretaría de Derechos Humanos realizó aportes para su redacción.

Queda aún pendiente la designación del defensor de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, figura creada por la ley 26.061.

Por último, preocupa que el régimen penal juvenil vigente en la Argentina todavía no haya sido adaptado a la Convención sobre Derechos del Niño, lo cual es señalado por órganos de tratados de derechos humanos. Al mismo tiempo, sería necesario el desarrollo de un repertorio de medidas de justicia restaurativa o medidas sustitutivas de la privación de libertad desde los ámbitos de la política pública para la instalación de un sistema especializado y evitar el riesgo de que se adopten las medidas del sistema penal de adultos.

Otro tema pendiente está relacionado con la implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Desde la Secretaría de Derechos Humanos, se ha propiciado fuertemente su implementación y especialmente la creación y puesta en funcionamiento de los mecanismos nacional y provinciales.

Cabe destacar que actualmente existe, en el marco del Congreso de la Nación, un debate de los proyectos de ley que regulan el mecanismo nacional y crean un sistema nacional de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en cumplimiento del protocolo facultativo de la convención.

La Secretaría de Derechos Humanos participa activamente por medio de aportes para la implementación del protocolo facultativo en los lugares de alojamiento de personas y/o grupos en situación de vulnerabilidad, entre los que se encuentran los niños.

“Si bien valora la política de tolerancia cero de la tortura que se aplica como parte del proceso de recuperación democrática del país, (...) el Comité (...) insta a establecer prontamente en los ámbitos nacional y provincial un mecanismo de registro y seguimiento de las denuncias, incluyendo un registro nacional de denuncias de tratos inhumanos o degradantes”. Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al Estado argentino, del 21 de junio de 2010, CRC/C/ARG/CO/3-4.

Por otro lado, es necesario profundizar las políticas públicas para combatir y erradicar eficazmente el trabajo infantil –especialmente, resta la elaboración del listado de trabajo infantil peligroso y acciones tendientes a erradicar el trabajo infantil rural–, modificar distintas normas del Código Civil en tanto califican a las niñas, niños y adolescentes como incapaces, así como otras normas de los códigos procesales.

Puede mencionarse también como deuda pendiente la necesidad de construir sistemas de información y monitoreo de derechos que permitan planificar de modo más sistemático las políticas públicas.

Asimismo, es trascendental poder articular esfuerzos a nivel nacional y provincial, y desde todos los ámbitos del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como también con las organizaciones sociales, sindicales o empresariales, de modo que se maximicen los recursos destinados a garantizar los derechos, como es necesario para la implementación de un sistema integral de protección de derechos.

Otro aspecto fundamental que se encuentra pendiente es darles visibilidad a ciertos grupos que poseen especificidades. Ello debe ser tenido en cuenta y ser puesto en la agenda pública. Entre ellos, puede mencionarse la incorporación de la perspectiva de género, los pueblos originarios, los niños migrantes y refugiados, especialmente aquellos que se encuentran solos o “no acompañados”, los niños con padecimiento psíquico o con alguna discapacidad, etcétera.

A modo de conclusión, cabe destacar que la sanción de la ley 26.061 y los otros puntos que se han ido resaltando constituyen un paso fundamental en la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes, pero para sostener el cambio es necesario transformar prácticas y superar los intereses corporativos que han generado las condiciones de pobreza y exclusión para la infancia.

En definitiva, abandonar el régimen tutelar de la infancia excluida y transformarlo en un sistema de protección integral de derechos para toda la infancia implica una verdadera revolución cultural, dado que exige un nuevo enfoque en el cual las garantías constitucionales sean el punto de inicio de la inclusión social y política. En ese proceso de construcción, se realizan todos los esfuerzos desde todas las áreas del Estado.



Salud mental y derechos humanos

Las personas con padecimiento psíquico representan, desde los inicios de esta gestión, un grupo que ha merecido atención especial por parte de la Secretaría de Derechos Humanos por encontrarse en situación de vulnerabilidad para ejercer sus derechos.

Esta situación de vulnerabilidad ha sido corolario de históricas políticas públicas de raigambre asistencial, cuya característica principal es considerar a quienes presentan padecimiento psíquico como objetos de tutela en lugar de sujetos de derecho.

A diferencia de lo que ocurre en relación con otros grupos, el que nos ocupa ha sido atendido por la comunidad internacional en forma relativamente reciente, lo que ha generado la adopción de algunos instrumentos de derechos humanos específicos que, no obstante, no resultan vinculantes para los Estados. Entre ellos:

- Declaración de Caracas, adoptada por la Conferencia sobre la Reestructuración de la Atención Psiquiátrica en América Latina dentro de los Sistemas Locales de Salud (Silos), convocada por la Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), en Caracas, Venezuela, el 14 de noviembre de 1990.
- Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1991.
- Recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Promoción y Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad Mental, aprobada por la CIDH en su 111° período extraordinario de sesiones, el 4 de abril de 2001.
- Declaración de Montreal sobre la discapacidad intelectual, adoptada por la Conferencia de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), el 6 de octubre de 2004.

En este contexto, organismos de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas y del sistema de la Organización de Estados Americanos han manifestado la importancia de que esos instrumentos no

vinculantes que se encargan de la materia se utilicen como guía interpretativa en relación con el derecho a la salud que protegen^{6/7}.

“Los Estados deberán dar amplia difusión a los presentes principios por medios apropiados y dinámicos”. Principio 23 inciso 2, Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental.

Desde la Secretaría de Derechos Humanos, se ha acompañado esta recomendación a través de la realización de tareas de capacitación y promoción de los derechos fundamentales de las personas con padecimiento psíquico, como también mediante la publicación en cuadernillos de los instrumentos de derechos humanos específicos en la materia y la producción de materiales de difusión pública.

“La legislación ofrece un importante mecanismo para asegurar cuidados y tratamiento adecuado y apropiado, la protección de los derechos humanos de las personas con trastornos mentales y la promoción de la salud mental de las poblaciones”. Manual de Recursos de la OMS sobre Salud Mental, Derechos Humanos y Legislación, Organización Mundial de la Salud, 2006.

“(…) Las legislaciones de los países deben ajustarse de manera que:

- a) Aseguren el respeto de los derechos humanos y civiles de los enfermos mentales;**
- b) Promuevan la organización de servicios comunitarios de salud mental que garanticen su cumplimiento; (...). Declaración de Caracas sobre Reestructuración de la Atención Psiquiátrica.**

Por otra parte, cabe señalar que la Secretaría de Derechos Humanos ha participado activamente en la redacción de la actual Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657, adoptando la perspectiva de derechos humanos en la materia, y ha puesto sus mayores esfuerzos para que finalmente se sancionara el 25 de noviembre de 2010. Se trata de una ley acorde a los estándares internacionales de derechos humanos en materia de salud

⁶ E/CN.4/2005/51, 14 de febrero de 2005, Informe sobre la discapacidad mental y el derecho a la salud, párrafo 30, Relatoría Especial sobre el Derecho de Toda Persona al Disfrute del Más Alto Nivel Posible de Salud Física y Mental, Comisión de Derecho Humanos, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas.

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, Sentencia de 4 de julio de 2006, párrafo 111.

mental, cuyos ejes centrales son la garantía del derecho a la salud en el marco comunitario y la integración y plena inclusión de las personas con padecimiento psíquico en la comunidad, considerados como sujetos titulares de derechos con capacidad para ejercerlos plenamente.

Además, la Secretaría de Derechos Humanos integra y coordina, en conjunto con la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones, la Mesa Federal de Salud Mental, Justicia y Derechos Humanos, junto al Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi), los curadores de la Defensoría General de la Nación con asociaciones de familiares y de profesionales, organizaciones de derechos humanos y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), y cuenta con el asesoramiento de la OPS.



Esta mesa de trabajo intersectorial fue creada en 2005 para la promoción, gestión y articulación de políticas públicas con un enfoque de derechos humanos. Desde este espacio, se ha desplegado también en la actualidad un trabajo importante a fin de sensibilizar a los actores institucionales sobre la necesidad de contar con ese marco normativo y de modificar prácticas para dar adecuada garantía a los derechos fundamentales de los pacientes, mediante la promoción de la modificación de la internación prolongada e indefinida, la salida de la cultura del manicomio asilar, con un cambio de paradigma que propicie los tratamientos ambulatorios, la atención de las crisis también en hospitales generales y la reinserción de los pacientes en la comunidad. A este trabajo, se agregan las actividades de difusión y capacitación abiertas a todos aquellos actores institucionales vinculados con la salud mental que se vienen desarrollando sostenidamente; el asesoramiento y la orientación que se brindan en el armado de las mesas locales de justicia, salud mental y derechos humanos; los dictámenes que se emiten respecto de la adecuación de proyectos de leyes provinciales a instrumentos internacionales de derechos humanos y el asesoramiento que se realiza a instituciones públicas vinculadas con la salud mental.

**“La Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda:
A los Estados (...)**

2. Tomar medidas (...) para diseminar por medios apropiados y dinámicos (...) los estándares internacionales y normas convencionales de derechos humanos que protegen las libertades fundamentales y derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas con discapacidad mental...”. Recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad mental, 111º período extraordinario de sesiones, 4 de abril de 2001.

Como acción de relevancia puede destacarse que el equipo de Salud Mental de la Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad ha integrado la comisión de reformulación de la Colonia Montes de Oca, por medio de asistencia técnica para propiciar una reforma institucional que garantice los derechos fundamentales de los pacientes y permita la externación progresiva de los casos.

“(...) la reestructuración de la atención psiquiátrica en la región implica la revisión crítica del papel hegemónico y centralizador del hospital psiquiátrico en la prestación de servicios”. Declaración de Caracas sobre Reestructuración de la Atención Psiquiátrica.

En 2009, en reconocimiento de la labor desplegada por la Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad, a favor de instalar la perspectiva de derechos en el ámbito de la salud, se creó, mediante la resolución 1207/2009 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, el Programa de Salud, Bioética y Derechos Humanos que entre sus competencias tiene la de “contribuir a la construcción de un marco ético que asegure el respeto a la dignidad humana y a los derechos humanos de las personas con padecimiento físico y/o psíquico”.



En el mismo sentido, el Poder Ejecutivo de la Nación, haciéndose eco de la necesidad de instalar como política de Estado la salud mental, y especialmente el cumplimiento de los derechos de las personas con padecimientos mentales o adicciones, incorporó mediante el decreto 457/2010 al Ministerio de Salud y dependiendo de la Secretaría de Determinantes de la Salud y Relaciones Sanitarias a la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones, cuya res-

ponsabilidad primaria es “promover y coordinar redes locales, regionales y nacionales ordenadas, según criterios de riesgo, que contemplen el desarrollo adecuado de los recursos para la atención primaria de la salud mental y de las adicciones, articulen los diferentes niveles y establezcan mecanismos de referencia y contrarreferencia que aseguren y normativicen su empleo apropiado y oportuno y su disponibilidad para toda la población”.

Actualmente, la Secretaría de Derechos Humanos, junto a la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones y otros actores del Poder Ejecutivo Nacional, se encuentra participando del proceso de reglamentación de la ley 26.657.

Propuestas para la construcción de una agenda en materia de salud mental y derechos humanos

La salud mental es un tema de incipiente preocupación relativa a los derechos humanos para la comunidad internacional. Sin embargo, se destaca que hoy existen valiosos instrumentos que propician el ejercicio de derechos en los contextos en que ella se ve comprometida.

En los párrafos anteriores se han señalado diversas acciones que tienden a cumplir con dicho objetivo, pero es justo reconocer que resta mucho por hacer. Sin embargo, a pesar de que a nivel nacional se mantienen estas prácticas, hay provincias que han sido pioneras en este proceso de erradicación de los manicomios e integración del paciente a la comunidad.

La aprobación de la Ley Nacional de Salud Mental que da marco a las políticas públicas en la materia representó un hito fundamental, pero sólo es el comienzo.

Deberán revisarse y modificarse las prácticas que persisten sin adecuarse a los estándares internacionales. Una acción específica sería facilitar la accesibilidad a los servicios públicos generales de atención a las personas con padecimiento psíquico a través de la oferta de un cupo de camas en hospitales generales.

Otro aspecto a considerar es incluir como componente la enfermedad mental en la red de atención primaria de la salud. Sería necesaria, además, la implementación de dispositivos comunitarios que permitan tratamientos ambulatorios, para dejar la internación como último recurso, sin acudir tampoco a la medicación excesiva que se realiza en los centros de internación.

Otro tema central es revisar la declaración de incapacidad total sin evaluar aspectos conservados de la integridad del sujeto que le permitirían desarrollar sus potencialidades conservadas para integrarse a la comunidad sin que se produzca su aislamiento en instituciones totales. Especialmente, en relación con aquellas personas que en virtud de alguna afectación a su salud mental sufren discapacidad, entendida como se la contempla en la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad. Existe jurisprudencia a nivel internacional y nacional favorable a este enfoque. Esta cuestión será especialmente abordada en la parte dedicada a personas con discapacidad.



Personas con discapacidad

Durante mucho tiempo, las políticas públicas destinadas a las personas con discapacidad tomaron como guía el paradigma rehabilitador, caracterizado por ofrecer respuestas de perspectiva tutelar y la consideración de la diversidad funcional en tanto defecto, es decir, como aquello que las personas no pueden realizar.

Este enfoque ha propiciado el dictado de una legislación nacional que ha apuntado a la satisfacción de necesidades, en lugar de considerar a las personas con discapacidad como sujetos de derecho y de garantizar el respeto de los derechos fundamentales de esta parte de la población.

Por esa razón, desde el año 2003, la Secretaría de Derechos Humanos ha trabajado por el fortalecimiento de un enfoque de derechos humanos sobre la temática.

Esta línea de trabajo se ha visto reforzada hoy por la entrada en vigencia de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y su Protocolo Facultativo, tratado cuya ratificación por parte del Estado argentino fue realizada en 2008⁸, habiendo sido impulsada por la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas (Conadis)⁹ y la Secretaría de Derechos Humanos, entre otros organismos.

En esa convención se define como personas con discapacidad a aquellas que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, que al interactuar con diversas barreras impiden su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones que los demás.

Este tratado, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2006, recepta el modelo social de la discapacidad

⁸ Entrada en vigencia el 3 de mayo de 2008.

⁹ Organismo creado por el decreto 1101/87 siguiendo las propuestas del Programa de Acción Mundial para las Personas Impedidas aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por la resolución 37/52, que recomienda la creación de un órgano nacional para examinar y vigilar las acciones relativas a la materia de los distintos ministerios, otros organismos públicos y las organizaciones no gubernamentales.

(superador del modelo rehabilitador) según el cual las causas que originan la discapacidad son preponderantemente sociales, es decir, “no son las limitaciones individuales las raíces del problema, sino las limitaciones de la sociedad para asegurar adecuadamente que las necesidades de todas las personas –incluyendo quienes tengan una discapacidad– sean tenidas en cuenta dentro de la organización social”¹⁰.

**“El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”.
Artículo 1, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.**

En el mismo sentido, la Conadis, organismo dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de la Nación, ha trabajado desde su creación para propiciar la articulación entre los distintos organismos del Estado en materia de derechos de personas con discapacidad. En los últimos años, también se ha incluido en este trabajo a organismos de la sociedad civil.

Hoy en día, la Conadis es además el organismo nacional encargado de la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, conforme decreto 806/2011 del 14 de junio del 2011, por lo que ha sumado a sus tareas la de difundir el contenido de este instrumento.

En esa línea, y en forma previa al dictado del citado decreto, ha convocado a distintos organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil para la confección del Informe Inicial al Comité de Derechos de Personas con Discapacidad, organismo de las Naciones Unidas que monitorea el cumplimiento del citado tratado. La Secretaría de Derechos Humanos ha participado activamente en su redacción, que finalizó en el mes de octubre de 2010.

Entre las acciones desplegadas por esta Secretaría de Derechos Humanos para garantizar los derechos fundamentales de las personas con discapacidad podemos destacar la realización desde el inicio de la gestión de distintas acciones y acuerdos con organismos de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, la CTA y el PAMI con los que se efectuaron actividades para realizar diagnósticos regionales de situación. También se destaca la capacitación de actores institucionales, la realización de informes técnicos relativos a personas con discapacidad y el derecho al trabajo y a la seguridad social, y la confección de cartillas de difusión de derechos.

¹⁰ Palacios, Agustina, “El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”. Colección Cermi N° 36, Ediciones Cinca, España, 2008, pág. 471.

Con relación al derecho al trabajo cabe destacar la reciente promulgación del decreto 312/2010, que reglamenta el artículo 8 de la ley 22.431, modificado por ley 25.689, a fin de dar cumplimiento a la obligación de ocupar en los organismos estatales a personas discapacitadas en una proporción no menor al 4% de los empleados.



En el plano regional, cabe señalar la creación del Grupo de Trabajo para la Promoción y Cumplimiento de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad en el marco de la Reunión de Altas Autoridades competentes en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados, espacio desde el cual se está trabajando a fin de lograr la ratificación por parte de todos los

países del bloque de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

“Los Estados partes reconocen la importancia de la cooperación internacional y su promoción, en apoyo de los esfuerzos nacionales para hacer efectivos el propósito y los objetivos de la presente Convención, y tomarán las medidas pertinentes y efectivas a este respecto, entre los Estados y, cuando corresponda, en asociación con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes y la sociedad civil, en particular organizaciones de personas con discapacidad”. Artículo 32, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Propuestas para la construcción de una agenda en materia de derechos de las personas con discapacidad

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es el tratado de derechos humanos más joven del sistema universal.

La ratificación de este tratado demuestra la voluntad de esta gestión de que las personas discapacitadas que habitan el suelo nacional estén en condiciones de igualdad en lo que respecta al ejercicio de sus derechos.

En este sentido, deberá profundizarse la implementación de acciones que aseguren mayor accesibilidad e integración de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la sociedad.

Por otra parte, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas aún no ha realizado, debido a la reciente entrada en vigencia del instrumento, recomendaciones al Estado argentino que propicien el cumplimiento de las obligaciones que surgen del tratado.

No obstante, debe reconocerse que es necesario aún movilizar la reforma de instituciones legales y de políticas públicas poco adecuadas a estándares internacionales de derechos humanos.

Entre las primeras pueden señalarse la curatela¹¹ y el sistema de representación legal en la toma de decisiones; entre las segundas, la institucionalización de personas con discapacidad, especialmente aquellas con afectaciones en su salud mental, práctica que se contrapone a su derecho a vivir en comunidad. Al respecto, debe recordarse que la reciente sanción de la ley 26.657, de Salud Mental, resulta un valioso instrumento para impulsar las modificaciones necesarias.

¹¹ Los alcances de esta institución en los términos previstos en el Libro I, Sección II, Título XIII, del Código Civil deberá ser reconsiderados a la luz de lo dispuesto por el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece un sistema de apoyo en la toma de decisiones, en lugar del de sustitución vigente.



Personas migrantes

En el año 2000, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su resolución 2000/48, señalaba “la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran a menudo los migrantes, debido, entre otras cosas, a que no viven en sus Estados de origen y a las dificultades que afrontan a causa de las diferencias de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas y sociales y los obstáculos para el regreso de los migrantes que no poseen documentos o que se encuentran en una situación irregular a sus Estados de origen”.

En consonancia con ello, desde 2003, la Secretaría de Derechos Humanos ha tomado especialmente en cuenta a las personas migrantes y desplegó acciones diversas a fin de brindarles resguardo a sus derechos fundamentales.

La República Argentina es un país que, históricamente, ha estado marcado por las migraciones internacionales en distintos momentos; fue, por lo general, un país de acogida, salvo en momento de dictaduras que generaron situaciones de exilio masivo. En relación con esto, el Estado brindó, en el transcurso del tiempo, diferentes respuestas normativas al fenómeno migratorio. En 2003, se encontraba vigente la Ley N° 22.439 General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración, que no resultaba adecuada a los estándares previstos en los instrumentos de derechos humanos.

Debido a ello, en el marco del caso “De la Torre J.C. c/Estado argentino”(CIDH, Caso N° 12.306), en octubre de 2003, el Estado argentino se comprometió ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a reformar el marco normativo con el objeto de que éste tuviera adecuación a los estándares internacionales de derechos humanos.

En cumplimiento de dicho compromiso, el Congreso de la Nación sancionó, el 17 de diciembre de 2003, la Ley N° 25.871 de Migraciones, que garantiza a este grupo de la sociedad los derechos fundamentales reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos.

Entre sus principios rectores establece:

- Derecho a migrar (artículo 4)
- Igualdad de derechos sociales (artículo 6)
- Derecho a la información sobre derechos y obligaciones (artículo 9)
- Igualdad de trato con los nacionales (artículo 5)
- Promoción de la integración en la comunidad (artículo 14)
- Necesaria intervención judicial en los procesos de expulsión (artículos 61 al 69)
- Retención del extranjero para efectivizar expulsión como facultad exclusiva de la Justicia (artículos 70 al 73)
- Penalización del delito de tráfico ilegal de personas (artículos 116 a 121)

Por su parte, mediante el decreto 616/2010, del 3 de mayo de 2010, el Poder Ejecutivo Nacional reglamentó esta ley y sus modificatorias, en adecuación a los principios internacionalmente reconocidos, con el objetivo de facilitar los trámites que deban realizar los extranjeros que deseen habitar el suelo argentino.

El Estado argentino, asimismo, ratificó, en 2007, la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, instrumento específico y vinculante en la materia cuyo principio rector es el de la no discriminación en el reconocimiento de derechos, independientemente del estatus legal migratorio de la persona, que fuera adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990.

“Los Estados partes se comprometerán, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”. Artículo 7, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Tanto la ley 25.871 y su reglamentación como la convención obligan al Estado argentino a garantizar integralmente los derechos fundamentales de aquellas personas extranjeras que se hallen en el territorio argentino y resultan instrumentos valiosos para que los particulares accedan a la protección de sus derechos.

“Se debe señalar que la situación regular de una persona en un Estado no es condición necesaria para que dicho Estado respete y garantice el principio de la igualdad y no discriminación, puesto que, como ya se mencionó, dicho principio tiene carácter fundamental y todos los Estados deben garantizarlo a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio. Esto no significa que no se podrá iniciar acción alguna contra las personas migrantes que no cumplan con el ordenamiento jurídico estatal. Lo importante es que, al tomar las medidas que correspondan, los Estados respeten sus derechos humanos y garanticen su ejercicio y goce a toda persona que se encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su regular o irregular estancia, nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-18/03, párrafo 118.

Así, la Argentina ha plasmado un nuevo paradigma en su política migratoria, tanto en lo normativo como en sus programas de regularización de migrantes.

En consonancia con esto, desde la entrada en vigencia de la ley 25.871, el gobierno nacional dispuso la creación e implementación del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria “Patria Grande”, orientado a facilitar la tramitación para acceder a una residencia legal en el país, que implementa un nuevo criterio de radicación, basado en la acreditación de la nacionalidad de uno de los países de la región (Mercosur y Estados Asociados) y adopta la buena fe como principio rector. Esto ha sido destacado internacionalmente como ejemplo de una política integral con enfoque de derechos humanos.

“Lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se extiende a la obligación de los Estados de cumplir con todo instrumento internacional que les sea aplicable. Sin embargo, es importante señalar que, al referirse a esta obligación estatal, este tribunal considera que no sólo se debe adecuar toda normativa interna al respectivo tratado, sino que, además, las prácticas estatales relativas a su aplicación deben adecuarse al derecho internacional. Es decir, no basta con que el ordenamiento jurídico interno se adecue al derecho internacional, sino que es menester que los órganos o funcionarios de cualquier poder estatal, sea ejecutivo, legislativo o judicial, ejerzan sus funciones y realicen o emitan sus actos, resoluciones y sentencias de manera efectivamente acorde con el derecho internacional aplicable”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-18/03, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, párrafo 171.

Por decreto 1086/2005 se aprobó, en 2005, el Plan Nacional contra la Discriminación. El plan surgió como consecuencia del compromiso asumido por el Estado argentino en la Tercera Conferencia Mundial contra la Discriminación, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, realizada en Durban, en 2001, y entiende la no discriminación como la inclusión y la valoración de las diversidades y la igualdad de derecho en el respeto de las diferencias.

En su capítulo sobre el tema de este apartado, se señalan algunos problemas que sufre la comunidad migrante en la Argentina en relación con la documentación, la educación, el trabajo y la seguridad social, la salud, la seguridad y la vivienda, y se realizan propuestas de acción para superarlos.

La Secretaría de Derechos Humanos ha contribuido a su difusión, asesoramiento en la implementación y orientación a los ciudadanos en el acceso a derechos que esta política consagra para este colectivo poblacional.

Al mismo tiempo, la Secretaría de Derechos Humanos ha desarrollado talleres en distintas provincias del país y ha creado materiales de difusión sobre los derechos de los migrantes, con hincapié especial en lo relativo a la no discriminación y en los derechos de los niños migrantes en la Argentina.

Entre las acciones desarrolladas que involucran la articulación con otros actores gubernamentales y de la comunidad, a partir de un accidente que pone en evidencia la situación de explotación laboral en talleres textiles de la comunidad boliviana, se destaca la creación, por la resolución 019/2006 de la Secretaría de Derechos Humanos, del Observatorio de Derechos Humanos atinente a la Comunidad de Migrantes de origen Boliviano en la Argentina. El observatorio creó, además, un colectivo integrado por funcionarios provenientes de poderes públicos nacionales, provinciales y municipales, diversas organizaciones sociales y cátedras de universidades nacionales. El objetivo principal fue observar el cumplimiento de los derechos humanos para las personas migrantes de origen boliviano, así como también articular acciones y esfuerzos para prevenir vulneraciones a sus derechos. Esto permitió establecer un contacto estrecho con los integrantes de la comunidad boliviana y sus organizaciones en el país y, al mismo tiempo, generar un diálogo entre los sectores sociales, los organismos de gobierno y los profesionales dedicados a la temática. En este contexto, se realizó un diagnóstico de situación de los niños migrantes respecto del acceso a la salud, su inclusión y permanencia en el sistema educativo y la situación de discriminación que los afecta. La Secretaría de Derechos Humanos confeccionó material de difusión e información dirigida a familias migrantes, docentes, trabajadores de la salud y miembros de la comunidad en general. Estos materiales se basaron en los artículos de la Ley de Migraciones relativos al acceso a la salud, la



educación y la no discriminación. También se produjeron materiales de información pública sobre la temática de trata de personas con fines de explotación sexual y comercial, trabajo infantil y algunas orientaciones sobre regularización de la situación migratoria.

Entre las acciones de promoción y protección de los derechos fundamentales de los migrantes que realiza la Secretaría de Derechos Humanos, se destaca el Proyecto Binacional (Argentina y Bolivia) "Acceso a Derechos Sexuales y Reproductivos de Mujeres Migrantes Bolivianas", ejecutado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Población (UNFPA) de manera articulada con el Ministerio del Interior de la Nación –a través de la Dirección Nacional de Migraciones–, el Ministerio de Salud de la Nación –Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable; Programa Salud Comunitaria; Área de Comunicación Social de la Subsecretaría de Salud Comunitaria; Programa de Prevención VIH de la organización de la sociedad civil Caref (Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados) y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación –a través del Inadi y la Secretaría de Derechos Humanos–.

Este proyecto forma parte de un acuerdo regional realizado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en 2008, para trabajar en diez países y cinco fronteras de la región sobre acceso a la salud y derechos de mujeres y jóvenes migrantes, a partir de un enfoque que articula actividades binacionales y nacionales.

Las líneas de acción sobre las cuales se trabaja son el fortalecimiento de los conocimientos de sus derechos humanos y, en particular, la garantía del acceso a la salud sexual y reproductiva de mujeres migrantes.

Finalmente, corresponde señalar que, desde 2003, se realizan actividades de capacitación a actores institucionales, nacionales y provinciales que, desde distintas áreas (seguridad, salud, educación, justicia, administración), trabajan con toda la comunidad de migrantes.

Propuestas para la construcción de una agenda en materia de derechos de las personas migrantes

El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares (CMW), órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aún no ha realizado, debido a lo reciente de la entrada en vigencia del instrumento, recomendaciones al Estado argentino que favorezcan el cumplimiento de las obligaciones que surgen del tratado.

Si bien las reformas han propiciado la regularización de gran cantidad de personas en los últimos años –hecho que facilita el acceso de este grupo a muchos de sus derechos–, en relación con los niños, niñas y adolescentes se presentan aún algunas dificultades, especialmente en lo atinente a su regularización migratoria. Estas dificultades están vinculadas con la necesidad de contar con la venia judicial en caso de que alguno de los progenitores o el tutor no brinden su autorización para gestionar la residencia del niño, la niña o el adolescente (disposición DNM 2529/2009). Además, el procedimiento judicial resulta de duración incierta y durante ese lapso el niño peticionante no puede acceder a la residencia, por lo tanto, reside en la Argentina de forma irregular.

Por otro lado, en relación con el derecho a las pensiones no contributivas por invalidez, si bien este derecho es reconocido a las personas extranjeras, corresponde señalar que el marco legal¹² resulta poco adecuado a los estándares internacionales, toda vez que realiza distinción con motivo de nacionalidad en el acceso al derecho a la seguridad social.

Finalmente, la Secretaría de Derechos Humanos está realizando acciones con los actores gubernamentales correspondientes tendientes a impulsar el respeto del derecho a la identidad cultural y acciones de regularización documental.

Es importante destacar que estas acciones que ha tomado esta gestión se dan en el marco de una decisión política de impulsar fuertemente la integración regional latinoamericana, especialmente fortaleciendo los lazos con los países de América del Sur, a través de ampliar y profundizar las políticas de articulación del Mercosur y la creación de la Unasur para afianzar las democracias y la soberanía de los Estados.

¹² Decreto 432/1997, modificado por el decreto 582/2003; establece un régimen de pensiones no contributivas o asistenciales. Si el peticionante de dicha pensión es extranjero, la norma exige, además de la acreditación de una situación de vulnerabilidad social, el requisito de contar con un tiempo mínimo de residencia en el país (antes, este requisito era de 20 años; ahora, de 40 años).



Pueblos originarios

El enfoque de derechos humanos en las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza en la Argentina concentra particular atención en aquellos grupos que han sido históricamente excluidos y objeto de discriminación estructural.

Los pueblos originarios se encuentran en condiciones de vulnerabilidad e indefensión por efecto de la pobreza y de las dificultades en su inclusión social, hechos que generan una situación de desventaja en términos económicos, sociales y culturales. Al respecto, el preámbulo del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes afirma que “(...) en muchas partes del mundo, esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y (...) sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión...”¹³.

Los derechos de los pueblos indígenas se ven vulnerados muchas veces debido a los conflictos vinculados con la propiedad y tenencia de sus tierras. A ello se suma que estos pueblos, además de ser habitualmente víctimas de discriminación, tienen bajos niveles de desarrollo social, económico y humano.

¹³ Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989 (Preámbulo).

“Estos problemas y retos que enfrentan [...] son producto de largos procesos históricos y de causas estructurales, y no se resuelven solamente con la adopción de una ley o la creación de una institución pública. Requieren de un enfoque multidimensional, de voluntad política y de la participación de los propios pueblos indígenas con base en el respeto a la diferencia y con sensibilidad intercultural”. Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. A/HRC/4/32, 27 de febrero de 2007.

Los primeros instrumentos jurídicos internacionales referidos a los pueblos indígenas provienen de la Organización Internacional del Trabajo. Dentro de ellos cabe mencionar el Convenio N° 107 relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes, que data de 1957.

Años más tarde, en 1989, se adoptó el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT, que fue ratificado por la República Argentina en el año 2000 mediante la ley 24.071.

En la Argentina, mediante la reforma constitucional de 1994, se introdujo el artículo 75, inciso 17, cuyo texto establece:

“Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones”.

Por su parte, la mayoría de las provincias con población indígena, siguiendo el espíritu de la reforma constitucional a nivel nacional, introdujeron en sus constituciones artículos de reconocimiento de los derechos indígenas (Buenos Aires, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Salta y Tucumán).



Asimismo, es importante mencionar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en 2007. Esta declaración es un logro del trabajo realizado por representantes de gobiernos, líderes indígenas y organizaciones no gubernamentales. Reafirma los derechos individuales de las personas indígenas ya consagrados en los tratados de derechos humanos y los derechos colectivos de los pueblos indígenas establecidos en el convenio 169 de la OIT. Introduce el concepto de consentimiento

libre e informado ante medidas legislativas o administrativas que afecten a los pueblos indígenas.

En 1965, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Esta convención creó el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de dicha convención internacional.

El CERD ha prestado una atención especial a la situación de los pueblos indígenas a través de sus distintos procedimientos.

La Secretaría de Derechos Humanos, al diseñar y monitorear políticas públicas con un enfoque de derechos, ha tenido en cuenta las recomendaciones efectuadas por el CERD al Estado argentino.

“El Comité acoge con satisfacción la creación de diversas instituciones implementadas para combatir la discriminación racial y tendientes a promover y a coordinar las políticas públicas en materia indígena, tales como el Instituto para la Lucha contra la Discriminación Racial, la Xenofobia y el Racismo (Inadi), el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos”. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. 76° período de sesiones, 15 de febrero al 12 de marzo de 2010. Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, punto B. 7.

Cabe destacar que en junio de 2010, el Consejo Federal de Derechos Humanos convocó a una reunión extraordinaria a fin de trabajar de manera mancomunada sobre los conflictos que atraviesan las comunidades indígenas del país. El compromiso de las instancias provinciales de derechos humanos fue profundizar la aplicación de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, propiciar la aplicación de la ley 26.160 y su prórroga, así como también toda la normativa referente a los derechos de los pueblos indígenas, profundizar la articulación entre los organismos federales y provinciales con respecto a los logros institucionales de cada jurisdicción y afirmar el reconocimiento de los pueblos originarios para actuar en defensa de sus derechos.

“El Comité acoge los esfuerzos del Estado parte por llevar a cabo una educación intercultural bilingüe. No obstante, expresa su preocupación sobre el riesgo de que se pueda marginalizar a las culturas minoritarias, colocando en desventaja a los pueblos indígenas y/o personas afrodescendientes. Recomienda al Estado parte que continúe sus esfuerzos en materia de educación intercultural bilingüe para asegurar que en el proceso de aprendizaje todas las culturas y todos los idiomas reciban el lugar apropiado para lograr la construcción de una sociedad verdaderamente multicultural”. CERD/C/ARG/CO/19-20, Observación C19.

La Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad está impulsando diversas acciones para avanzar en el desarrollo de políticas públicas interculturales que contengan y enriquezcan a toda la sociedad en su conjunto. Se constituyeron diversos espacios abiertos al debate entre funcionarios del Estado, académicos y organizaciones sociales, a fin de iniciar una reflexión conjunta sobre la concepción de integración de los habitantes de la Nación Argentina a partir de políticas públicas monoculturales, concepción que prevaleció durante todo el proceso histórico de conformación del país. Dichas políticas públicas tuvieron como efecto la invisibilización de la diversidad cultural de la sociedad en los distintos rincones del país. Se buscó discutir en torno a un tema que históricamente significó para nuestro país una verdadera asignatura pendiente. En las últimas décadas se han ido revalorizando las diferencias culturales en América Latina, en consonancia con los procesos de democracias populares que se están llevando a cabo en gran parte de los países de la región, que en muchos casos implica una creciente visibilización de los pueblos originarios y sus cosmovisiones alternativas. Estas transformaciones obligan a repensar las políticas públicas desde los distintos estamentos del Estado nacional y provincial, para poder dar respuesta efectiva a las demandas y debates generados.

Asimismo se han realizado, conjuntamente con la Secretaría de Cultura de la Nación, talleres participativos para reflexionar sobre diversidad cultural, interculturalidad, género y comunicación con miembros de distintas comunidades indígenas y funcionarios provinciales y municipales.

En relación con el derecho a la identidad, éste representa uno de los tantos aspectos que integran los reclamos de los pueblos indígenas en lo que se refiere al respeto a su identidad cultural. En este sentido, se han rea-



lizado gestiones con el Ministerio del Interior para abordar los problemas vinculados a la falta de inscripción de nacimientos y documentación de miembros de las comunidades indígenas, así como la reivindicación del derecho al nombre indígena como reparación histórica. En este sentido, con fecha 9 de marzo de 2011 fue publicado en el Boletín Oficial el decreto 278/2011 que establece un régimen administrativo para la inscripción de nacimiento de niños recién nacidos y de hasta doce años de edad. El decreto menciona además que por estrictas razones de igualdad ante la ley, resulta pertinente que los gobiernos provinciales apli-

quen el régimen administrativo para los ciudadanos mayores de doce años que carezcan de documento nacional de identidad y que acrediten su pertenencia a algún pueblo originario. De esta manera, este decreto garantiza el derecho a la identidad de las personas ya que se aplica no sólo a los menores de doce años sino también a todos aquellos integrantes de los pueblos indígenas que no han podido acceder al DNI.

La Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad ha elaborado material de difusión del decreto 278/11, así como también ha realizado diversos talleres sobre derecho a la identidad para miembros de comunidades indígenas, con énfasis en mujeres y niños.

Propuestas para la construcción de una agenda en materia de derechos de los pueblos originarios

En los últimos años, los pueblos indígenas de la Argentina han iniciado un proceso de recuperación de la identidad étnica y de sus valores fundamentales, tales como la posesión comunitaria de la tierra, la solidaridad, el respeto a los ancianos, la democracia directa en la elección de sus autoridades y el respeto por las cosmovisiones que recuperan la relación de los seres humanos con la naturaleza, entre otros.

Sin perjuicio de ello, queda mucho aún por hacer para constituirnos como una verdadera nación multicultural.

En concordancia con el Plan Nacional contra la Discriminación, aprobado por el decreto 1086/2005, varios son los esfuerzos que todavía deben realizarse. En cuanto a la personería jurídica, existen conflictos vinculados al reconocimiento de algunas comunidades indígenas en los registros de personas jurídicas de las provincias y en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas.

Con relación a la identificación, hay aún personas mayores y niños que no tienen DNI por falta de inscripción de nacimientos o por no conocer los requisitos de documentación. Existen también inconvenientes relacionados con el acceso a la justicia, debido al desconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas por parte de los operadores de justicia. Respecto de la adecuación normativa, todavía hay legislación vigente que no está totalmente adaptada a las características específicas de los pueblos indígenas.

También deberán hacerse esfuerzos para la educación intercultural bilingüe, fundamentalmente en cuanto a la dificultad de los tutores interculturales para insertarse en las instituciones educativas, la escasa adecuación de los contenidos de los diseños curriculares y la deficiente capacitación docente en la temática indígena.

Con respecto a la salud, existe aún falta de aceptación por parte del sistema sanitario de las prácticas indígenas ancestrales. Además, los centros de salud están situados lejos de las comunidades y hay poca información sobre prevención y aún se dan prácticas discriminatorias en ellos.

En relación con el derecho de consulta y participación, es necesario contar con procedimientos de consulta por parte del Estado en la adopción de decisiones legislativas o administrativas que puedan afectar directamente a los pueblos indígenas. Se impone la demanda de facilitar a las comunidades indígenas mecanismos efectivos de participación.

Por último, con respecto al territorio indígena, continúan los debates en torno a un procedimiento adecuado para su delimitación, demarcación y titulación.



Víctimas del terrorismo de Estado y del abuso del poder

El compromiso con la Memoria, la Verdad y la Justicia, sostenido durante años por los organismos de derechos humanos fue tomado por la actual gestión como política central de gobierno.

Desde el inicio de la presidencia del Dr. Néstor Kirchner, la Secretaría de Derechos Humanos fue forjando una política pública de derechos humanos, que se plasmó en la recuperación ética de la democracia como valor sustantivo y a la vez se impregnó en las acciones de los distintos organismos del Estado.

A partir de la derogación de las leyes que sostenían la impunidad, se inició un histórico proceso de juicios por crímenes de lesa humanidad en todo el país. Esta política de enjuiciamiento a los responsables de dichos crímenes llevada a cabo por el Estado mereció una congratulación por parte del Comité contra la Tortura, que en sus observaciones finales para la Argentina, elaboradas en el mes de noviembre del año 2004, expresó:

“El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por el Estado Parte en la lucha contra la impunidad en relación a los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura militar, y en particular:

a) La declaración de nulidad absoluta de las leyes de “Obediencia Debida” y “Punto Final”, mediante la Ley 25.779 promulgada en septiembre de 2003.

b) La apertura de un número significativo de causas en las que se investigan dichas violaciones;

c) La derogación en el año 2003 del Decreto N° 1581/01 del Poder Ejecutivo que obligaba a rechazar automáticamente pedidos de extradición en casos de violaciones graves y flagrantes de derechos humanos cometidas durante la dictadura militar”. (CAT/C/CR/33/1)

En el mismo sentido, en sus observaciones finales para la Argentina del mes de marzo del año 2010, el Comité de Derechos Humanos manifestó:

“El Comité acoge con agrado la información relativa a los avances en el enjuiciamiento de personas responsables de graves violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura militar y en la recuperación de la identidad de niños apropiados durante aquélla, así como la adopción de diversas leyes que modificaron el Código Procesal Penal de la Nación con miras a agilizar los juicios”. (CCPR/C/ARG/CO/4)

Es competencia y responsabilidad del Estado, en cumplimiento de las obligaciones adoptadas en materia de derecho internacional y respondiendo a una demanda socialmente establecida, diseñar, desarrollar y evaluar políticas públicas en materia de reparación integral a las víctimas de situaciones provocadas por accionar directo del terrorismo de Estado y la necesidad de seguir articulando los efectos que las marcas del terror y la impunidad dejaron inscriptas en las víctimas directas y en toda la población, sus instituciones, su modo de intercambio social, el accionar de las fuerzas de seguridad, y el discurso mediático, entre otros.

La política de enjuiciamiento a la que hemos hecho referencia en los párrafos anteriores, iniciada por el Estado argentino desde 2003, permite hablar de un accionar por parte de éste acorde a las obligaciones asumidas internacionalmente. Este accionar ha exigido una nueva mirada de las especificidades que el enjuiciamiento requiere después de tantos años de los delitos perpetrados desde el propio Estado y de dispositivos de protección, acompañamiento y contención a los testigos víctimas, ya que son las propias víctimas las que desde su memoria y testimonio sostienen el peso de la prueba por los crímenes cometidos.

Así, a la hora de diseñar sus políticas reparatorias, el Estado ha tenido en cuenta los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, establecidas en la resolución 2005/35 de la ONU. Según esta resolución, aquellas personas afectadas por el terrorismo de Estado deberían recibir el “trato” que en ésta se especifica. En este sentido, la resolución dispone que los Estados deben velar por que las víctimas “gocen de una consideración y atención especiales, para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma” (punto 10). Asimismo, dicha resolución plantea el derecho de las víctimas a una “reparación adecuada, efectiva y rápida”, la que debe ser “proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido” (punto 15). La reparación implicará, **la restitución**, esto es, devolver a la víctima a la situación anterior violación –siempre que sea posible (punto 19); **la indemnización**, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de las violaciones (punto 20) y, **la**

rehabilitación, que ha de incluir la “atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales” (punto 21).

En el mismo sentido, se han seguido los lineamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la materia que ha recomendado en diversos fallos las características que deben tener las acciones reparatorias, de acuerdo a la obligación que los Estados asumen al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así, la Corte IDH ha establecido que más allá de las reparaciones pecuniaras, existen dimensiones simbólicas y subjetivas que deben estar contempladas en una política reparatoria.

Esta decisión del Estado implicó e implica múltiples acciones en el trabajo de reparar las consecuencias y los daños sufridos por los afectados directos y su entorno familiar. Pero también propuso y propone contribuir a visibilizar los efectos en la sociedad en su conjunto, partiendo de la base de que una democracia se construye sobre el respeto indeclinable de los derechos humanos, sosteniendo procesos de memoria singular y colectiva que impidan la repetición de hechos atroces, acompañados por la búsqueda permanente de Verdad y Justicia que permitan avanzar hacia una sociedad más justa para todos.

Esta construcción se formalizó en el mes de noviembre de 2009 mediante la resolución MJSyDH 1207/2009, por la cual se crearon entre otros programas, dentro del ámbito de la Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad de la Subsecretaría de Protección de Dere-

chos Humanos, el Programa Consecuencias Actuales del Terrorismo de Estado (CATE).

Entre las acciones del Programa CATE, que se venían desarrollando desde 2005, se pueden detallar las siguientes:

- Efectuar aportes en la planificación de las políticas reparatorias del Estado con un concepto que se extienda más allá de lo económico y tenga presente las consecuencias que provocan los delitos de lesa humanidad en la subjetividad de las víctimas y en la sociedad en su conjunto.
- Transmitir y difundir las consecuencias y el impacto del terrorismo de Estado en nuestro país en la construcción de subjetividades, como así también los efectos que se derivan del particular modo de construcción de los lazos sociales a partir de las marcas que se derivan de la impunidad.
- Articular acciones con el Ministerio Público Fiscal y las áreas de protección a testigos, para la realización de trabajos conjuntos vinculados a la asistencia de las víctimas del terrorismo de Estado y contribuir a paliar los efectos de las acciones intimidantes en los testigos y querellantes, a través de la planificación de estrategias y políticas públicas que impliquen abordajes terapéuticos para incidir sobre las diversas patologías que



se producen de modo tal que su contribución a la búsqueda de la justicia no sea revictimizante ni impacte en su salud mental y/o física.

- Implementar estrategias y políticas públicas de abordaje terapéutico para construir y consolidar una red nacional de profesionales de la salud mental que permita efectuar derivaciones a los ámbitos públicos, generando vínculos de confianza con los profesionales para establecer una modalidad de trabajo conjunto y de seguimiento de los casos tratados.

- Realizar investigaciones, actividades de formación y especialización destinadas a profesionales de la salud mental, del derecho y de las ciencias sociales, para la asistencia y el acompañamiento de los afectados por el terrorismo de Estado.

- Elaborar informes, material de difusión y publicaciones sobre la temática del programa y crear espacios de debate interdisciplinario en torno a dicha temática, contribuyendo al análisis y difusión de los efectos producidos por el terrorismo estatal en la sociedad.

En el marco de las políticas reparatorias del Estado nacional, de Memoria, Verdad y Justicia, y por decisión de la Sra. Presidente de la Nación, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, se creó, mediante decreto 141/2011 de febrero del año 2011, el Centro de Asistencia a Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos “Dr. Fernando Ulloa”. La creación de este centro amplía y consolida la tarea que la Secretaría de Derechos Humanos viene realizando en todo el país a través del Programa CATE.

El centro lleva el nombre del Dr. Fernando Ulloa en reconocimiento a su labor y compromiso con la defensa de los derechos humanos.

Las funciones que se han sumado al trabajo que la secretaría venía realizando desde el Programa CATE son:

- Dirigir acciones de asistencia integral a víctimas del abuso de poder que hayan sufrido graves situaciones traumáticas que puedan ocasionar menoscabo de sus derechos fundamentales, y/o a sus familiares, entendiéndose por tal la contención psicológica, orientación y derivación de los afectados y/o sus familiares en función de las demandas que se detecten.

- Proponer, diseñar, desarrollar y evaluar políticas públicas en relación a situaciones provocadas por el accionar directo de agentes del Estado que, en el ejercicio abusivo de sus funciones, importen graves violaciones a los derechos humanos.

- Supervisar la realización de las Juntas Médicas requeridas por las Leyes N° 24.043 y N° 25.914 para la evaluación de lesiones y supervisar la realización de las pericias que le sean solicitadas para la evaluación de víctimas de violaciones de derechos humanos.

De acuerdo a los objetivos de su creación, las acciones que ha encarado el centro se pueden agrupar en los siguientes puntos:

Asistencia

Una asistencia integral, contención, orientación, y un abordaje clínico a todas las víctimas actuales de derechos humanos producidas por abuso de poder de agentes del Estado.



Acompañamiento en juicios

Las marcas producidas por el terror de Estado y la situación de las víctimas, como testigos y participantes en los juicios por delitos de lesa humanidad, ameritan una acción de presencia y acompañamiento en tal complejo proceso. Para paliar los efectos del acto de testimonio, de



posibles acciones intimidantes y evitar que la búsqueda de justicia sea victimizante, se continúa trabajando en la implementación del Plan Nacional de Acompañamiento y Asistencia a Querellantes y Testigos Víctimas de Terrorismo de Estado.

En tal sentido, es importante señalar que se ha elaborado un protocolo de actuación para el tratamiento de víctimas-testigos en el proceso de los juicios. Este protocolo, presentado en septiembre de 2011 en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, fue desarrollado por el Centro de Asistencia a Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos “Dr. Fernando Ulloa” en conjunto con el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional Federal N° 12.

Investigación, docencia y difusión

Realización de programas de investigación y capacitación destinados a profesionales de la salud, del derecho, de las ciencias sociales entre otros actores, para abordar una necesaria y constante reflexión sobre las consecuencias del terrorismo de Estado y la impunidad en la subjetividad individual y colectiva y en los modos de efectuación en los lazos sociales, las instituciones, la cultura. Para ello, se elaboran informes, material de difusión y publicaciones sobre la temática, y se crean espacios de debate interdisciplinario en torno a la misma.

Red Nacional de Profesionales de la Salud

Se ha conformado una red nacional de profesionales de la salud en ámbitos públicos, en permanente ampliación en todo el país. Esta red despliega un trabajo dinámico e interdisciplinario con aquellos profesionales que se acercan, movilizados por las políticas públicas en materia de derechos humanos implementadas, y que quieren aportar su conocimiento y práctica para la asistencia de las víctimas del terrorismo de Estado y de otras violaciones de derechos humanos. De este modo, se ha podido establecer una modalidad de trabajo conjunto y de seguimiento de los casos tratados. Para ello, se desarrollan actividades de intercambio, supervisión, creación de nuevos recursos y dispositivos para el abordaje de las situaciones que se van planteando.

La continuación y profundización de esta tarea se amplía ahora con el abordaje de la asistencia a víctimas de graves violaciones actuales a los derechos humanos, imputables a agentes del Estado, tal como se encuentra enunciado en el primer punto de las acciones antes mencionadas en el punto Asistencia.

El decreto 141/2011 entiende que es competencia y responsabilidad del Estado nacional diseñar, desarrollar y evaluar políticas públicas en

relación con situaciones provocadas por el accionar directo de agentes del Estado que en el ejercicio abusivo de sus funciones importen graves violaciones a los derechos humanos, toda vez que la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 40/34 del 29 de noviembre de 1985, define que se entenderá por víctimas del abuso de poder a “las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones del derecho penal nacional, pero violen normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos”.

“Las víctimas recibirán la asistencia material, médica, psicológica y social que sea necesaria, por conducto de los medios gubernamentales, voluntarios, comunitarios y autóctonos” y que “se informará a las víctimas de la disponibilidad de servicios sanitarios y sociales y demás asistencia pertinente, y se facilitará su acceso a ellos”. Artículos 14 y 15, Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder.

Propuestas para la construcción de una agenda en materia de derechos de las víctimas del terrorismo de Estado y del abuso del poder

Las políticas en materia de derechos humanos, asumidas por el Estado desde el año 2003, permitieron el reinicio de las investigaciones y los juicios en todo el país por los delitos de lesa humanidad, cometidos por el terrorismo de Estado. Esta tarea generó muchas dificultades que fueron sorteándose con un gran esfuerzo. En tal sentido, es importante señalar que el protocolo realizado conjuntamente por el equipo del Centro Ulloa y del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 12 refleja la importancia de la articulación entre los poderes del Estado para la profundización del proceso de juzgamiento de los responsables de delitos de lesa humanidad. El desafío pendiente es su aplicación en todos los juicios que se realizan a lo largo del país.

Asimismo, se está trabajando para que se incorpore en las currículas de las carreras universitarias formación específica relacionada con esta problemática.

Éste es el camino que deberá seguirse si se pretende continuar fortaleciendo una sociedad basada en los principios de Memoria, Verdad, Justicia y Reparación.



POR UNA
SOCIEDAD
PARA **TODAS**
LAS
EDADES



Personas adultas mayores

El envejecimiento puede constituir una causa de vulnerabilidad cuando las personas adultas mayores encuentran dificultades especiales en sus capacidades funcionales para ejercer plenamente sus derechos.

Desde la segunda mitad del siglo XX, la esperanza de vida ha aumentado significativamente en la mayoría de los países, mientras que la tasa de fecundidad experimenta índices cada vez más bajos. Esta tendencia hace que el fenómeno del envejecimiento poblacional adquiera niveles de prominencia jamás alcanzados. No obstante, se estima que un porcentaje significativo de la población mayor está expuesto a la vulneración de sus derechos.

En ese panorama, el énfasis en la protección de los derechos de las personas mayores –que no son distintos de otras etapas de la vida– se orienta a superar las desventajosas situaciones existentes y a evitar la generación de sistemas que perpetúen las discriminaciones y segregaciones. En este sentido, la educación cumple un papel trascendental, que debería impulsar un mayor conocimiento del envejecimiento y la vejez, entendida esta última como una etapa evolutiva con sus procesos normales y patológicos, así como guiar el estudio, la atención y la defensa de los derechos humanos.

Los estereotipos existentes respecto de la vejez mediatizan la visión que la población general tiene sobre sus posibles necesidades, los valores y los beneficios que pueden tanto aportar como recibir de la sociedad.

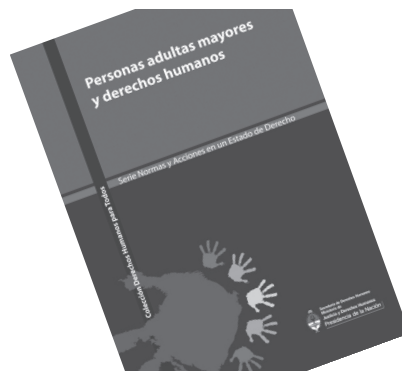
La política social debe estar basada en la defensa de los derechos humanos y exige prestar atención especial a este sector de la población. Ignorar las demandas y necesidades de los mayores cercena las posibilidades de las generaciones futuras. Y éstas deben formularse no sólo en función de los mayores y sus necesidades específicas, sino también dentro de un contexto intergeneracional. En el contexto actual, hay un consenso universal que reconoce que los programas destinados a las personas adultas mayores deben estar basados en la familia y en la comunidad; por lo tanto, las acciones deben ser intersectoriales.

Desde esa perspectiva, en abril de 2004, la Secretaría de Derechos Humanos y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) formalizaron un convenio marco de colaboración, que designó a la APDH como asesora consultiva para elaborar el capítulo relativo a la promoción y difusión de derechos de los adultos mayores del Plan Nacional de Derechos Humanos. Desde entonces, esta temática ha sido abordada con el marco conceptual de las Recomendaciones de la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de las Naciones Unidas, Madrid, 2002; la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, noviembre de 2003; diversos documentos que se centran en la temática y las experiencias de la Comisión de Adultos Mayores de la APDH en sus diez años de existencia, que proponen trabajar por una sociedad menos discriminatoria y, por lo tanto, integradora e incluyente de todas las etapas de la vida, es decir, una sociedad para todas las edades.

En 2004 y 2005, durante la primera etapa de trabajo, se realizaron coloquios regionales para sentar las bases del Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores. En esa instancia, se sumó la Comisión de Derechos y Garantías del Honorable Senado de la Nación, que significó la concreción del trabajo conjunto de instituciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo con una organización de la sociedad civil. En esa instancia, se privilegió a los protagonistas para que, desde sus vivencias, aportaran aquello que consideraran primordial para el plan que se estaba gestando. En cada coloquio, la participación de los mayores se complementó con la de funcionarios provinciales de las áreas de Derechos Humanos, Salud y Adultos Mayores, y con especialistas de universidades y sociedades científicas. La concurrencia superó las expectativas y puso en evidencia el interés que genera la propuesta.

En 2006, se inició la segunda etapa de trabajo con la realización de seminarios regionales de capacitación en derechos humanos de adultos mayores en forma conjunta con la APDH. En ese marco, en la Universidad Nacional de Tres de Febrero se realizó el último coloquio correspondiente a la región de la provincia de Buenos Aires; luego, en la provincia de Entre Ríos, se realizó el Seminario de Formación sobre Adultos Mayores y Derechos Humanos. Ese mismo año, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se llevó a cabo la Primera Jornada Nacional de Promoción de la Solidaridad Intergeneracional.

Estas actividades tuvieron como propósito instalar la perspectiva de derechos humanos de las personas de edad para favorecer el abordaje de su problemática desde una visión interdisciplinaria e interinstitucional que favorezca el trabajo orientado a revertir situaciones discriminatorias en razón de la edad o que vulneran o violan los derechos de los mayores. El Instituto



Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) y la Comisión de Derechos Humanos de la Honorable Cámara de Diputados y Senadores de la Nación también convocaron a estas jornadas.

En la misma línea, con el objetivo de difundir los derechos de los adultos mayores, se elaboraron materiales de difusión, como trípticos, afiches y documentos de capacitación, para los seminarios.

Un salto cualitativo ha sido el Programa de Inclusión Previsional de la Anses, que ha ampliado significativamente el número de beneficiarios (más de 2.300.000 personas).

También se han realizado avances en el aspecto educativo, con la conformación de espacios en las universidades para aprender y transmitir experiencias, y en otras áreas de acceso a servicios.

Oficina de Promoción y Protección de Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores

La Oficina de Promoción y Protección de Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores, creada por la resolución 2950/2008, desarrolla tareas de promoción, difusión y capacitación, en consonancia con los esfuerzos de la comunidad internacional, y de acuerdo con las competencias que le son inherentes como organismo de gobierno. En este sentido, busca crear un ámbito que impulse la concientización de los diferentes actores sociales acerca de la existencia y exigibilidad de los derechos humanos de las personas adultas mayores.

Una de las tareas específicas que la oficina tiene a su cargo es la elaboración de contestaciones a requerimientos en materia de derechos humanos de adultos mayores que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas solicita a la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería Argentina.

Asimismo, participa en la elaboración de la creación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, basado en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, para la revisión de las condiciones de institucionalización de los adultos mayores.

Por otra parte, recibe numerosas consultas sobre situaciones de abuso y maltrato, algunas realizadas por las víctimas, referidas a maltrato psicológico y económico, por ejemplo, cuando se trata de despojarlas de su vivienda u otros bienes. La mayoría de las presentaciones se refieren a adultos mayores que residen en geriátricos. Cabe destacar una experiencia que se está desarrollando en el ámbito de la provincia de Buenos Aires: la oficina articula con los municipios en los que se registran estos acontecimientos y con la Subsecretaría de Control Sanitario bonaerense para dar una respuesta adecuada, a través del fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización.

La oficina también realiza jornadas de concientización y capacitación sobre derechos humanos de adultos mayores, y las articula con las provincias por medio del Consejo Federal de Derechos Humanos y con

los municipios a partir del convenio firmado en 2009 entre la Secretaría de Derechos Humanos y la Federación Argentina de Municipios (FAM).

Comisión Permanente de Adultos Mayores del Mercosur

En 2009, durante la presidencia pro t mpore de Paraguay, se creó el Grupo de Trabajo de Adultos Mayores, en el marco de la Reunión de Altas Autoridades competentes en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados (RAADDHH). Desde ese momento, la oficina ha participado en las reuniones de Altas Autoridades de Derechos Humanos. En el segundo semestre de 2009, durante la presidencia pro t mpore de Uruguay, se realizó la primera reunión como grupo de trabajo constituido y, durante la presidencia pro t mpore de la Argentina, en el primer semestre de 2010, se organizó la segunda reunión del grupo de trabajo, que se realizó en Buenos Aires.

En Brasilia, durante la presidencia pro t mpore de la República Federativa de Brasil, que tuvo lugar del 18 al 20 de octubre de 2010, se realizó la tercera reunión del Grupo de Trabajo de Adultos Mayores. En esa instancia, la RAADDHH decidió modificar el estatuto y reconocer el grupo de trabajo como comisión permanente, como una consecuencia de la labor sistemática y profunda ejecutada en cada uno de los países miembros y adherentes, y en virtud de las necesidades que presentan los adultos mayores como grupo en situación de vulnerabilidad. Esta comisión, que trabaja con las problemáticas de los adultos mayores de la región, tiene como principal objetivo la promoción de la adopción de la convención internacional y la convención interamericana que reconozcan específicamente los derechos de este grupo.

Propuestas para la construcción de una agenda en materia de derechos de personas adultas mayores

Desde 2003, se han realizado distintas acciones para fortalecer las instituciones gubernamentales y transformar las prácticas y políticas públicas.

Sin embargo, quedan algunos temas pendientes para reforzar los logros que resultan necesarios para la población de adultos mayores. Entre ellos, es necesario implementar controles a las condiciones de internación, para que sean dignas, para evitar tratamientos abusivos y para garantizar la libertad ambulatoria de los adultos mayores.

En la comunidad, es necesario impulsar campañas de sensibilización sobre los derechos de este grupo y generar instancias de transmisión de saberes y habilidades de los adultos a los niños y los jóvenes.

Como tarea destacada, se debe continuar con los esfuerzos en marcha para concretar una convención internacional que consagre los derechos de las personas adultas mayores.



Género e identidad sexual

El género es una categoría compleja que alude a las interacciones e interrelaciones humanas que se construyen social, cultural y psicológicamente, a partir de la división simbólica entre los sexos. En ese sentido, excede y recubre al concepto de sexo, mediante el cual se establecen las diferencias biológicas entre varones y mujeres –que, incluso, como tales, son objeto de debate científico– para referirse a la lógica de pensamiento y al conjunto de representaciones sociales que discrimina ambos términos de la relación, y establece un orden jerárquico que les asigna un valor superior y positivo a los primeros en desmedro de las segundas¹⁵.

Como dimensión constitutiva de la identidad, el género se refiere al sexo con el cual las personas se identifican y a la orientación de sus preferencias sexuales en relación con otras u otros, y también a las atribuciones de sexo y sexualidad que las demás personas realizan sobre ellas, a partir de los signos visibles identificados como correspondientes a varones o mujeres, en base a los cuales se construyen los estereotipos sociales de la masculinidad y la feminidad.

La discriminación a la que alude la categoría género constituye una forma particular de violencia simbólica, que atraviesa a otros colectivos que son objeto de discriminaciones específicas, como, por ejemplo, las

¹⁵ El concepto de género fue incorporado a la lucha social por el movimiento feminista, inspirando las demandas de las mujeres y de las denominadas minorías sexuales. Desde inicios de la década del 70, es objeto de un debate teórico, que originó el surgimiento y desarrollo de los estudios de género y de una perspectiva que ilumina otras disciplinas y el campo de los derechos humanos.

Para un acercamiento al tema, veáanse Rubin, Gayle, “El tráfico de mujeres. Notas sobre la economía política del sexo”, en *Nueva Antropología*, Vol. VIII. N° 30. México, 1986, y Rosaldo, MZ, “Mujer, cultura y sociedad una visión teórica”, en Harris O. y Young K. (comps.), *Antropología y Feminismo*. Anagrama, Barcelona, 1979. Para una actualización del debate y nuevos aportes teóricos, véase: Segato, Rita Laura, “El género en la antropología y más allá de ella”, en *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Prometeo 3010-Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 2003.

fundadas en la edad, la etnia, la nacionalidad o la clase social. Por ese motivo, la perspectiva de género constituye un analizador crítico del conjunto social, en términos de pleno goce y ejercicio de derechos humanos.

La violencia implícita en la construcción del género –concebido este último como un ordenamiento natural– ha dado lugar a la constitución de subjetividades y la orientación de prácticas cotidianas, en los ámbitos público y privado, ordenando el espacio social, las instituciones y las normas que lo regulan de modo tal que, históricamente, han resultado excluidas y subordinadas las mujeres, y también las personas cuya orientación sexual es diferente de la heterosexualidad hegemónica, en relación con los varones asumidos heterosexuales.

Desnaturalizar este orden y hacer visible la violencia que implica sobre los cuerpos y las vidas de los seres humanos es imprescindible para la inclusión plena y el acceso igualitario de todas y todos a los mismos derechos.

Así lo reconocen en forma sostenida los instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos, que paulatinamente se han ido descendiendo de la atención exclusiva por su realización en el orden público para incluirlos en los órdenes privado y doméstico, y de la consideración del sujeto individual en su relación con el Estado hacia el reconocimiento de sujetos colectivos, como las mujeres y las minorías sexuales, que reclaman derechos iguales en el marco del respeto por la diversidad.

Las denominadas “minorías sexuales”

Aceptando la sexualidad humana como un fenómeno complejo que excede las determinaciones biológicas y es producto de un proceso de subjetivación individual que se desarrolla en el marco de determinaciones históricas, sociales y culturales dentro de las cuales adquiere su particular significación, puede definirse la identidad de género como la vivencia interna e individual que cada persona siente en relación con el sexo biológico que le es asignado al momento de nacer y que puede coincidir o no con las determinaciones socioculturales que le son asignadas, con inclusión del mandato de heterosexualidad.

Desde esa concepción, la orientación sexual es la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de otro sexo, del propio o de ambos indistintamente, así como la capacidad de tener relaciones íntimas y sexuales con esas personas¹⁶.

En el año 2005, el Plan Nacional contra la Discriminación¹⁷ expuso la situación que afecta en la Argentina a las personas que, por su orientación sexual, no encuadran en los valores hegemónicos y se las identifica como pertenecientes a “minorías sexuales”.

¹⁶ Las definiciones de “identidad de género” y “orientación sexual” se inspiran en las aportadas por los Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario en Relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género. Yogyakarta, Indonesia, noviembre de 2006.

¹⁷ “Hacia un Plan Nacional contra la Discriminación en Argentina. Diagnóstico y Propuestas”. Boletín Oficial de la República Argentina. Suplemento de la edición N° 30747. Primera sección. 27 de septiembre de 2005.

El Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) se refirió a la situación de las mujeres pertenecientes a dichas “minorías” y a las pertenecientes a otros colectivos sociales discriminados¹⁸, en su informe de 2010:

“43. (...) el Estado parte reconoce que los derechos de lesbianas, mujeres bisexuales y transgénero no se respetan plenamente y que a veces son discriminados y son el blanco de la violencia.

44. El Comité insta al Estado parte a garantizar que los derechos de las mujeres mayores, las mujeres migrantes, las mujeres con discapacidad, así como las lesbianas, mujeres bisexuales y transexuales, entre otros, estén plenamente protegidos. Todas las mujeres antes mencionadas deben ser capaces de vivir libres de cualquier discriminación o violencia, y para disfrutar de todos sus derechos, incluidos los derechos sexuales y reproductivos, civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como las mujeres refugiadas y solicitantes de asilo”. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Sexto Informe de la Argentina. Cuadragésimo sexto período de sesiones. 12 a 30 de julio de 2010.

En relación con este tema, es necesario destacar la sanción de la ley de matrimonio igualitario, en julio de 2010, que coloca a la Argentina a la cabeza de los países de América Latina y entre los primeros del mundo en reconocer iguales derechos a las personas homosexuales y a las heterosexuales en lo relativo a la unión civil y a la capacidad de adopción de la pareja homosexual.

En el marco de las adecuaciones normativas que exige el cabal cumplimiento de esta ley, la Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad viene trabajando conjuntamente con la Dirección de Población del Ministerio del Interior y ONG especializadas en el tema, en la redacción de un decreto reglamentario que contemple la inscripción de los hijos de parejas constituidas por dos mujeres y nacidos antes de la sanción de la ley 26.618. Asimismo, se trabaja en la elaboración de una guía de buenas prácticas de filiación de hijos e hijas con dos madres.

El decreto, cuya promulgación es inminente, posibilitará regularizar la situación que afecta a los niños de más de seiscientas parejas que pudieron contraer matrimonio en virtud de la ley de matrimonio igualitario, pero que aún no pueden inscribir a sus hijos como propios, en condiciones de igualdad con las parejas heterosexuales.

¹⁸ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-ARG-CO-6.pdf>.

Discriminación y violencia hacia las mujeres

Dentro del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, la Argentina ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belem do Pará, adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1994, que define la violencia contra la mujer como “cualquier acto o conducta basado en el género que cause muerte, daño, sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en la esfera pública como en la privada” y señala como obligación del Estado la puesta en práctica de políticas activas dirigidas a modificar los patrones socioculturales de conducta que, basados en valores estereotipados y jerárquicos asociados a lo femenino y lo masculino, otorgan fundamento y exacerbaban la violencia contra las mujeres.

Asimismo, la Argentina incorporó al texto de la Constitución Nacional reformada en 1994, junto a otros tratados de derechos humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer.

Esta convención del sistema de protección de las Naciones Unidas constituye un hito fundamental en el reconocimiento de la violencia de género, a la que define, en su artículo 1, como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

Un avance importante de la actual gestión de gobierno, al que esta Secretaría de Derechos Humanos ha realizado aportes significativos desde la entonces Dirección Nacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y de Incidencia Colectiva, ha sido la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW, en noviembre de 2006, mediante la ley 26.171¹⁹.

El protocolo habilita a las víctimas de discriminación y violencia de género o a sus representantes a llevar las causas ante el Comité de la CEDAW una vez agotadas las instancias nacionales en el orden judicial. El avance que significa su reconocimiento por parte del Estado nacional fue destacado por dicho comité en julio del 2010, en su respuesta al Sexto Informe Periódico presentado por la Argentina²⁰, donde fueron señalados también otros avances producidos en las condiciones de vida de las mujeres durante la actual gestión gubernamental, expresándose en los siguientes términos:

¹⁹ Publicado en el Boletín Oficial el 09/03/2007.

²⁰ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-ARG-CO-6.pdf>.

“4. El Comité felicita al Estado parte por la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención y sobre las medidas legislativas específicas adoptadas y las políticas sociales y programas puestos en marcha desde 2004, en las áreas de reducción de la pobreza, la concesión de derechos a pensión y otras medidas de seguridad social que han mejorado la situación de la mujer y su acceso a la educación, con el objetivo de contrarrestar los efectos de la crisis económica mundial que afectó al país en 2010. El Comité también acoge con satisfacción los esfuerzos realizados para contrarrestar los efectos de la crisis económica y financiera de 2008-09 y, en particular, las medidas adoptadas para introducir una perspectiva de género, de conformidad con la Convención. Se observó un aumento impresionante de 176 por ciento de las inversiones, la disminución de las tasas de pobreza en relación con las mujeres y las niñas y la priorización de las mujeres y las niñas en las políticas de seguridad social”. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Sexto Informe de la Argentina. Cuadragésimo sexto período de sesiones. 12 a 30 de julio de 2010.

Cabe señalar que, en marzo de 2010, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que sigue el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, había efectuado un reconocimiento similar en sus Observaciones Finales al Cuarto Informe Periódico de la Argentina.

La sanción de la Ley Nacional N° 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus Relaciones Interpersonales, en marzo de 2009, configura un avance fundamental hacia la concreción de los derechos reconocidos por los tratados internacionales mencionados, puesto que incorpora explícitamente las definiciones aportadas por ellos y amplía la protección de la violencia hacia las mujeres, más allá del ámbito doméstico, ya considerado por otras leyes nacionales y provinciales, para hacerla extensiva al ámbito público, e incluye así la violencia ejercida por las instituciones del Estado.

La ley 26.485 fue reglamentada mediante el decreto 1011 de julio de 2010. Esta Secretaría de Derechos Humanos, a través de la Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad, participó activamente en el proceso de reglamentación como integrante de la mesa interministerial que conjuntamente con la mesa de organizaciones no gubernamentales realizaron aportes sustantivos.

La ley prevé la creación del Observatorio sobre la Violencia de Género, cuya función será sistematizar la información estadística y cualitativa referida al tema, y también determina el diseño y ejecución de un plan nacional de acción contra la violencia hacia las mujeres, encabezado por el Consejo Nacional de las Mujeres.

Mediante la resolución 624/2011, publicada en el Boletín Oficial con fecha 12 de mayo de 2011, se formalizó la ampliación de las competencias del Centro de Asistencia a Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos “Dr. Fernando Ulloa”, que hasta entonces tenía por función la asistencia a víctimas del terrorismo de Estado, haciéndola extensiva a las víctimas de situaciones traumáticas por violaciones a sus derechos humanos, ocurridas en el marco del Estado de derecho.

La existencia de este centro, que funciona bajo la dependencia de la Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad, pasa así a constituir un valioso recurso, potencialmente al servicio de la asistencia a víctimas y familiares de violencia de género, en tanto la misma es violatoria de los instrumentos internacionales específicos, cuyo cumplimiento debe garantizar el Estado nacional. No obstante, en su etapa inicial asistirá a los afectados por graves delitos de orden público, entre ellos, a las mujeres y niños víctimas del delito de trata con fines de explotación sexual o a quienes resulten abusados por su condición de género por acción de funcionarios e instituciones del Estado.

En tal sentido, dicho organismo ha convocado a una mesa interministerial integrada por esta Secretaría de Derechos Humanos que, a la fecha de redacción de este documento, está trabajando activamente para cumplir con el mandato de la ley.

Los derechos reproductivos de las mujeres

La sanción de la Ley N° 25.673 de Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, reglamentada por el decreto 1282/2003, también representa un avance significativo, en tanto que, si bien está destinada a la población en general, plantea como finalidad explícita “potenciar la participación femenina en la toma de decisiones relativas a su salud sexual y procreación responsable”.

En el mismo sentido, significa un avance importante la sanción de ley 26.150, que crea el Programa Nacional de Educación Sexual Integral. Esta ley, que fue sancionada en octubre de 2006, plantea entre sus objetivos el logro de la igualdad de trato entre mujeres y varones, el desarrollo de actitudes responsables hacia la sexualidad y la promoción de la salud sexual y reproductiva.

La importancia de estas leyes nacionales, así como también de la Ley N° 26.206 de Educación Nacional, sancionada en diciembre de 2006, en tanto reconoce disposiciones explícitas para la incorporación de una perspectiva de género en la educación, son avances que fueron reconocidos por el Comité de la CEDAW²¹.

Es destacable también la sanción de ley 25.929, promulgada en septiembre de 2004 y reglamentada por decreto 1231/2004, que reconoce el derecho de las mujeres a una asistencia adecuada e integral de su

²¹ Punto 33. Ob. cit.

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-ARG-CO-6.pdf>.

salud, respetuosa de sus decisiones durante el embarazo y el parto, a través de medidas que la protegen, específicamente, de la violencia médica y obstétrica.

Sin perjuicio de los avances señalados, se debe mencionar que la interpretación discrecional y restrictiva que realizan algunos servicios hospitalarios y tribunales de justicia respecto de la definición de la figura de aborto no punible en el artículo 86 del Código Penal de la Nación Argentina, ha tenido como consecuencia graves violaciones al derecho de las mujeres a recibir asistencia adecuada en resguardo integral de su salud y de su vida.

En el año 2007, la práctica prevista por el Código Penal fue impedida por una jueza, decisión que fue confirmada por la cámara civil competente. Este caso, conocido como “LMR”, mereció una denuncia al Estado nacional ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU por interferencia ilegítima de la Justicia en el acceso a una práctica médica no punible y para la cual no se requiere autorización judicial.

Ante esta situación, la Secretaría de Derechos Humanos intervino emitiendo un dictamen en el que reconocía razones a los argumentos de la demanda y procuraba una solución amistosa del litigio. Más recientemente, ante una situación similar en la provincia de Chubut, la secretaría interpuso un *amicus curiae* a favor de la joven que solicitaba la intervención y presentó un recurso idéntico en apoyo del fallo del Superior Tribunal de Justicia provincial, que reconoció el derecho de la demandante, aportando estándares de derechos humanos en la materia.

Situaciones como las descritas han venido ocurriendo, con suerte diversa, en varias provincias argentinas y ello ha motivado un señalamiento del Comité de Seguimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²².

“13. El Comité expresa su preocupación por la legislación restrictiva del aborto contenida en el artículo 86 del Código Penal, así como por la inconsistente interpretación por parte de los tribunales de las causales de no punibilidad contenidas en dicho artículo (artículos 3 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

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

²² Examen de los informes de los Estados partes, con arreglo al artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. 98º Período de sesiones, 22 de marzo de 2010, Nueva York.

En el mismo sentido, el Comité de la CEDAW expresó que:

“37. Si bien reconoce la creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable y, dentro de su marco, la publicación de una Guía para la Atención Integral de casos de Aborto no punible, con el fin de explicar los aspectos del artículo 86 del Código Penal, el Comité toma nota de que el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva sigue siendo un problema significativo para las mujeres argentinas.

El Comité expresa su preocupación por la alta tasa de embarazo entre las niñas adolescentes y de la mortalidad materna, una tercera parte de la cual es causada por el aborto ilegal”.

Actualmente, se han presentado para su discusión parlamentaria varios proyectos dirigidos a producir una legislación de fondo en relación con el aborto, así como también otros dirigidos a redefinir el artículo 86 del Código Penal de modo que no admita discrecionalidad en su interpretación.

La trata y el tráfico de mujeres

La Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad ha realizado aportes a la Ley Nacional 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, al intervenir en los debates legislativos previos a su promulgación. El Comité de la CEDAW reconoce el avance que representa la promulgación de esta ley, que federaliza el delito de trata de personas, al señalar:

“7. El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por el Gobierno para hacer frente al delito de la trata de seres humanos y evitar la revictimización de las víctimas. En particular, la ratificación en noviembre de 2006 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y los dos Protocolos de Palermo a través de Ley 25.632, y la adopción, el 20 de abril de 2008, de la Ley para la Prevención y la Sanción de la Trata de Personas (Ley 26.364, de 2008), que modifica el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal, y prohíbe y sanciona toda forma de trata de personas. El Comité observa que la ley se llevará a cabo en el marco del Programa Nacional para la Prevención y la Sanción de la Trata de Personas y de Apoyo a las Víctimas”. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. 98° Período de sesiones, 22 de marzo de 2010, Nueva York.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos cuenta con la Oficina de Rescate de Personas Damnificadas por el Delito de Trata". En el ámbito del mismo ministerio funciona el programa "Las Víctimas contra las Violencias" y la Brigada Niñ@s, específicamente dirigida a la persecución del delito de explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes. Mediante la resolución 74/2011, publicada en el Boletín Oficial el 18 de julio de 2011, se asignó a dicha oficina la línea telefónica "145" para la atención de comunicaciones realizadas por los ciudadanos damnificados por el delito de trata en la República Argentina.

En cuanto a este último grupo, la Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad, como se señala en el capítulo sobre niños y adolescentes, participa, a través de la Comisión Permanente Iniciativa Niñ@Sur y del proyecto "Estrategia Regional de Lucha contra la Trata y el Tráfico de Niñas, Niños y Adolescentes para fines de Explotación Sexual en Mercosur", en el diseño de políticas transnacionales concertadas entre los Estados miembros del Mercosur, para prevenir y asistir a las niñas y niños que son víctimas del delito de trata.

Cabe destacar también que, actualmente, se encuentra en debate la reforma de ley 26.364, con atención particular a la necesidad de extender la protección a las mujeres mayores de 18 años, sin considerar la posibilidad de exista "consentimiento" de parte de la víctima hacia sus victimarios, en un vínculo de explotación sexual comercial.

Mujeres privadas de libertad

En relación con las mujeres que se encuentran privadas de su libertad, en cumplimiento de procesos o condenas penales, el Comité de la CEDAW expresó su preocupación por el número elevado de personas alojadas en las cárceles, la persistencia de la violencia hacia ellas y, en particular, el carácter vejatorio de las requisas de las que son objeto por parte del personal penitenciario. En tal sentido, expresó:

"28. El Comité recomienda que las estrategias y programas dirigidos a la situación de las mujeres en prisión se orienten mediante el desarrollo de políticas sensibles al género. En particular, insta al Estado Parte a que garantice que las mujeres detenidas sean supervisadas por personal penitenciario con perspectiva de género y que no sean empleados guardias varones como personal de primera línea en las instituciones para mujeres. Además, insta al Estado parte a que adopte las medidas apropiadas para garantizar el pleno respeto de la dignidad y los derechos humanos de todas las personas en cuanto a la intimidad de su cuerpo, en plena conformidad con las normas internacionales, así como también a establecer un mecanismo de supervisión de las presas, externo, independiente y accesible". Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. 98° Período de sesiones, 22 de marzo de 2010, Nueva York.

Al respecto, cabe destacar como un avance importante la creación del Programa de Género para la Población Penal, por resolución 1203/2010 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, uno de cuyos mandatos fue convocar a la constitución del Consejo Ejecutivo de Políticas Penitenciarias de Género, que comenzó a funcionar en julio de 2010. De acuerdo con las recomendaciones del comité, este consejo tiene por finalidad revisar y diseñar las políticas penitenciarias del sistema federal²³, con inclusión explícita de la perspectiva de género. Está integrado por representantes de organizaciones no gubernamentales y del Estado nacional, entre las que se encuentra la Dirección de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad de esta Secretaría de Derechos Humanos.



Mujeres migrantes

Como se mencionó en el apartado referido a personas migrantes, la Secretaría de Derechos Humanos participa en el Proyecto Binacional “Acceso a Derechos Sexuales y Reproductivos de Mujeres Migrantes Bolivianas”, realizado en conjunto entre la Argentina y Bolivia.

En cuanto a la situación de las mujeres migrantes, en mayo de 2010, tuvo lugar la “Encuesta a Inmigrantes en Argentina 2008-2009”, realizada por las direcciones nacionales de Migraciones y de Población, del Ministerio del Interior de la Nación.

Esta encuesta, que se prevé repetir en el año 2011, con participación de la Secretaría de Derechos Humanos, presenta información sustantiva sobre la población migrante que reside en la Argentina, desagregada por sexo, respondiendo así a una de las observaciones realizadas en el Informe Sombra presentado por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) ante el Comité de la CEDAW²⁴, que señalaba que “la Dirección Nacional de Migraciones no cuenta con toda su información

²³ El concejo orienta las políticas de los siete establecimientos para mujeres, distribuidos en el territorio nacional, que dependen del Servicio Penitenciario Federal, pero no tiene jurisdicción sobre la situación de las personas alojadas en cárceles de dependencia provincial. A la fecha, en los siete establecimientos señalados, con capacidad para alojar a 1095 internas, se albergan 801 mujeres, de las cuales 309 cumplen condena y 492 se encuentran procesadas. Esta población total representa el 9% del total de la población carcelaria del sistema federal.

²⁴ Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA); Center on Housing Rights and Evictions (COHRE), el Programa “Género, Sociedad y Universidad” de la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional del Litoral (Programa de Género), Acción por los Derechos en el Noroeste (ADN), la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Informe Sombra para el Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 46° Período de sesiones, julio de 2010.

segregada por sexo a pesar de que, como sostiene el Estado argentino en su informe, más de la mitad de los trámites migratorios aprobados a diciembre de 2007 correspondieron a mujeres.

Y a continuación, solicitaba al comité la siguiente recomendación al Estado nacional:

“El Comité insta al Estado argentino a tomar medidas para mejorar el acceso de las mujeres migrantes a puestos de empleo formal, que les garantice cobertura de salud y protección para la vejez. En particular, el Comité insta al Estado argentino a que la Dirección Nacional de Migraciones procese y difunda la totalidad de la información que recaba sobre los flujos migratorios, segregada por sexo”.

Mujer y trabajo

El Comité de la CEDAW ha expresado su satisfacción en relación con las medidas encaminadas a reducir la tasa de desempleo de las mujeres y con el papel cumplido por la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades en el Trabajo, constituida en el ámbito de esa cartera laboral e integrada con participación de esta Secretaría de Derechos Humanos.

No obstante, el comité expresó también su preocupación por la persistencia de condiciones desiguales entre varones y mujeres, tanto en el sector laboral formal como en el informal, con énfasis en cuestiones negativas como la concentración de mujeres en empleos de baja remuneración, las diferencias salariales entre personas de diferente sexo en iguales puestos de trabajo y la falta de servicios para el cuidado de niños de las familias trabajadoras.

Sin embargo, es necesario destacar que desde el año 2005 se han producido avances legislativos que implican transformaciones favorables en el reconocimiento de los derechos que asisten a un sector laboral constituido en forma absolutamente mayoritaria por mujeres: las “amas de casa” y las “empleadas domésticas”.

En ese sentido, el decreto 1454/2005, del 25 de noviembre de 2005, modificó la ley 24.476, vigente desde 1995 y conocida ahora como “ley del ama de casa”, y estableció una amplia moratoria para los trabajadores autónomos, a fin de que regularicen sus aportes con miras a obtener la jubilación, que en la práctica ha beneficiado específicamente a las mujeres que nunca realizaron aportes por haberse desempeñado en el sector informal o exclusivamente como “amas de casa” en sus propios hogares.

Por su parte, las “empleadas domésticas” o “trabajadoras de casa de familia”, desde que fue sancionada la ley 26.063, en noviembre de

2005, gozan de un régimen de aplicación obligatoria para ese personal, independientemente de que se encuentren encuadradas como trabajadoras autónomas o como empleadas en relación de dependencia. En el caso de que se encuentren como empleadas en relación de dependencia, se les exige a sus empleadores la realización de los aportes correspondientes, a fin de garantizar el disfrute de los beneficios de la seguridad social de estas trabajadoras, mayoritariamente mujeres que se hallaban discriminadas en relación con éstos.

Propuestas para la construcción de una agenda en materia de derechos humanos de las mujeres

Son muchos los avances que se han logrado en relación con los aspectos planteados con anterioridad. Sin embargo, es necesario continuar con las adecuaciones normativas pendientes, como, por ejemplo, las referidas a la situación del aborto y al reconocimiento pleno de la identidad de los grupos gay, lésbicos y transexuales.

En aquellos casos en los que ya se ha adecuado la legislación a los estándares internacionales de derechos humanos, como es el de la Ley de Salud Sexual y Reproductiva o la Ley Nacional de Educación Sexual Integral, se debe profundizar la puesta en práctica de dichos instrumentos jurídicos.

Es imprescindible también, en el marco de la implementación de la Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, avanzar en la transformación de la imagen pública de la mujer difundida por los medios de comunicación.

En cuanto a las mujeres migrantes, así como también a las pertenecientes a pueblos originarios, resulta necesario profundizar el reconocimiento de la identidad de género como parte de colectivos que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

También es fundamental dar continuidad a las políticas públicas implementadas, en especial, por medio del plan de acción que prevé la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus Relaciones Interpersonales, que se está diseñando.



Bioética y derechos humanos

El desarrollo científico y tecnológico en el campo de la atención y el cuidado de la vida y la salud abre interrogantes sobre las implicancias sociales, culturales, legales y morales de este progreso, que han llevado a una de las discusiones más significativas del siglo XX. La bioética agrupa, justamente, todas las problemáticas resultantes de esta discusión. El carácter indivisible de la bioética y los derechos humanos se debe al compromiso ético al que obliga en relación con la dignidad humana, ya que este avance en el desarrollo científico en los países centrales transcurre cuando grandes sectores de la población mundial transitan condiciones de absoluta precariedad sin el goce de los derechos fundamentales.

La participación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) en el campo de la bioética refleja las dimensiones internacionales que ha alcanzado esta discusión. Sobre la base de que no puede haber paz sin solidaridad intelectual y moral de la humanidad, la Unesco intenta implicar a los países en esta discusión internacional y transcultural.

La Secretaría de Derechos Humanos se ha interesado en este tema. Así, desde el año 2003, a través de la Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad, se desarrollan acciones dirigidas a potenciar el debate y posibilitar que los derechos humanos constituyan el marco de referencia para el desarrollo de normativa y políticas públicas vinculadas con la bioética.

Consejo Nacional de Bioética y Derechos Humanos

Como parte de la política integral de derechos humanos de esta gestión, se creó, mediante la resolución SDH 050/2004, del 12 de octubre de 2004, el Consejo de Ética y Derechos Humanos para las Investigaciones Biomédicas, en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos.

Este consejo se constituye a partir de un convenio con la organización Bio&Sur y la Confederación Médica de la República Argentina (Comra), y está integrado, además, por la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), representantes de las comisiones de Salud y de Derechos Humanos de las cámaras de Diputados y Senadores del Honorable Congreso de la Nación Argentina, expertos, profesionales de la salud y la Defensoría del Pueblo como observadora.

El Consejo de Ética y Derechos Humanos, desde su creación, trabajó sobre tres ejes programáticos: 1) asesoramiento a comités y comisiones en ética de la investigación; 2) educación, capacitación e información en bioética y derechos humanos; 3) promoción de reformas normativas, guías y pautas éticas para las investigaciones biomédicas.

Entre otras actividades destacadas, se impulsó la redacción de un código argentino de ética y derechos humanos para las investigaciones biomédicas y se elaboraron y presentaron las “Pautas para el reporte de investigaciones biomédicas cuya realización vaya en contra de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

El consejo era un ámbito de articulación interinstitucional y de evaluación y análisis de las investigaciones biomédicas, de carácter consultivo, que tiene por objetivos principales la evaluación de aquellas investigaciones que le sean sometidas, la elaboración de dictámenes técnicos, el asesoramiento y el diseño de propuestas de regulación a organismos públicos y privados sobre cuestiones de ética y derechos humanos de las investigaciones, el desarrollo de un sistema nacional de revisión y evaluación de las investigaciones, y la promoción de acciones tendientes a la educación en ética de la investigación.

Con fecha 13 de mayo de 2011, fue creado en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos, por resolución 666/2011, el Consejo de Bioética y Derechos Humanos.

Este consejo tiene entre sus objetivos dar cumplimiento a los principios enunciados en la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos (Unesco, 2005), promoviendo el respeto de la dignidad humana.

Se trabajará en pos de dicho objetivo a partir de diferentes acciones, entre las cuales podemos mencionar: promover acciones de carácter administrativo y/o legislativo en materia de bioética y derechos humanos; fomentar el acceso equitativo a los adelantos de la ciencia y la tecnología; alentar la creación de comités de ética y crear una red de comités de bioética y derechos humanos.

También entre sus acciones, está impulsar programas de promoción y difusión de conocimientos sobre bioética, fomentar la educación y formación en bioética; promover la cooperación científica y cultural a nivel regional e internacional, y la solidaridad, en particular con las personas



y grupos en situación de vulnerabilidad; acreditar comités de ética que evalúen investigaciones biomédicas en un registro especial que lleve al efecto; mantener relaciones institucionales con universidades y otros centros de estudios e investigación; recibir denuncias o presentaciones para evaluar posibles violaciones a los derechos humanos relativas a los temas de bioética; emitir declaraciones, opiniones técnicas, pautas de evaluación, informes y recomendaciones en los temas vinculados a la bioética.

El trabajo hacia la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos

La República Argentina, en general, y la Secretaría de Derechos Humanos, en particular, tuvieron un rol esencial en la construcción de esta declaración.

La participación activa del Estado en la elaboración y las negociaciones del texto de la declaración universal comenzó en octubre de 2004 con una reunión de expertos argentinos.

Posteriormente, y con la Unesco, se convocó a una reunión de expertos de toda Latinoamérica para comentar y discutir el texto borrador de la declaración relativa a las normas universales sobre la bioética del Comité Internacional de Bioética de la Unesco. Expertos, funcionarios y técnicos argentinos y latinoamericanos llevaron a cabo el Seminario Regional de Bioética “Un desafío internacional, hacia una declaración universal”, que tuvo lugar en Buenos Aires, en noviembre de 2004, y dio como resultado un impacto importante sobre los trabajos y discusiones en curso, que fue retomado en la Conferencia General de la Unesco como aporte del enfoque de derechos humanos.

Finalmente, durante la 33ª Conferencia General de la Unesco, el 19 de octubre de 2005, fue adoptada por aclamación la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos. Cabe destacar la importancia del rol de la delegación argentina, acompañada por los países latinoamericanos, para que este enfoque se viera reflejado en la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos.

La adopción de la declaración mencionada significa un gran avance, que proporciona un marco universal de principios fundamentales y procedimientos básicos para orientar a los Estados en la formulación de sus legislaciones y políticas en el ámbito de la bioética y sirve de base para dar a las instituciones, agrupaciones y personas interesadas en la materia.

“Los Estados deberían adoptar todas las disposiciones adecuadas, tanto de carácter legislativo como administrativo o de otra índole, para poner en práctica los principios enunciados en la presente declaración, conforme al derecho internacional relativo a los derechos humanos. Esas medidas deberían ser secundadas por otras en los terrenos de la educación, la formación y la información pública”. Artículo 22, Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos.

En ese sentido, se trabaja para proponer proyectos normativos, con participación de la ciudadanía y de distintos actores sociales, en su diseño y en relación con los principales problemas bioéticos identificados como obstáculos para garantizar, en las distintas jurisdicciones de la Argentina, el disfrute del derecho a la salud y del derecho al goce de los beneficios del desarrollo científico.

Red nacional de unidades de bioética y derechos humanos

“Se deberían crear, promover y apoyar, al nivel que corresponda, comités de ética independientes, pluridisciplinarios y pluralistas (...)”. Artículo 19, Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos.

Se está trabajando en el armado de una red nacional de unidades de bioética y derechos humanos. Se trata de un proyecto que busca profundizar los logros alcanzados por la Red de Comités de Ética, que funcionó entre 1990 y 1999 con el apoyo de la Escuela Latinoamericana de Bioética y desde 2000 en adelante bajo la coordinación de Bio&Sur.

Se propone la sistematización, la promoción y el fortalecimiento de una red nacional que enlace unidades de bioética (comités, cátedras, centros, programas) con unidades de derechos humanos (secretarías provinciales y organismos no gubernamentales de derechos humanos dedicados a alguno de los temas de la bioética). La red tiene por finalidad el intercambio y apoyo entre las distintas unidades, y la coordinación de iniciativas para la difusión, educación, evaluación de casos y propuestas normativas en bioética y derechos humanos.

Ley N° 26.529 sobre los Derechos del Paciente en su relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud

Un tema de importancia vital ha sido la sanción, en octubre de 2009, de la Ley N° 26.529 sobre los Derechos del Paciente en su relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud. Esta ley regula el consentimiento informado, entendiéndolo por tal, según su artículo 5, la declaración de voluntad suficiente efectuada por el paciente, o por sus representantes legales en su caso, emitida luego de recibir, por parte del profesional interviniente, información clara, precisa y adecuada con respecto a su estado de salud, el procedimiento propuesto, los beneficios esperados, los riesgos, molestias y efectos adversos previsibles, los procedimientos alternativos, las consecuencias previsibles de la no realización del procedimiento propuesto o de los alternativos.

Sin dudas, esta ley implica un avance importantísimo en cuanto al acogimiento por parte del Estado argentino de los principios proclamados en



la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que el estándar en relación con el consentimiento informado de personas con discapacidad que fija la ley, que ha sido inspirado en el artículo 7 de la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos y plasmado con mayor rigor recientemente por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es el que obligará a regular procedimientos claros y reformas normativas en el tema. En efecto, esta convención, en su artículo 12, establece que las personas con discapacidad tienen derecho a contar con apoyo en la toma de decisiones; en lo que se refiere específicamente a experimentos médicos o científicos, dispone –en su artículo 15– que nadie será sometido a éstos sin su consentimiento libre e informado.

También habría que revisar el cumplimiento que el Registro de Datos Personales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación realiza de la aplicación de la Ley de Hábeas Data, en el aspecto de formulación del consentimiento informado para la aprobación de los protocolos de investigación sin el seguimiento de su aplicación posterior.

Genética forense y derechos humanos

Otra de las acciones llevadas a cabo por la Secretaría de Derechos Humanos es promover la articulación del desarrollo científico con las buenas prácticas de utilización de la genética forense en casos de violación de derechos humanos, especialmente en delitos de lesa humanidad. Es de destacar que la Argentina es pionera en este campo a partir de la lucha de las Abuelas de Plaza de Mayo con el Banco Nacional de Datos Genéticos, para cotejar el parentesco a través del ADN, y el trabajo del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), para identificar los restos de personas desaparecidas por razones políticas en América Latina.

Éste es un aspecto sustantivo que contribuye a la lucha contra la impunidad, y a la búsqueda de la verdad y la identidad de las víctimas como aspectos centrales de la política reparatoria del Estado ante las consecuencias del terrorismo de Estado en la Argentina, pero que, en simultáneo, es un aporte a toda la humanidad. En relación con este tema, a pedido del Alto Comisionado por los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se ha realizado un informe país de dichas acciones, que ha derivado en el pedido de desarrollar un protocolo internacional de aplicación de la genética forense en el campo de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. En el corto plazo, estará confeccionada una versión preliminar de un manual de procedimientos que sirva de guía para la aplicación de la genética forense.

Propuestas para la construcción de una agenda en materia de bioética y derechos humanos

Pese a los esfuerzos para propiciar el debate en torno de la bioética y los derechos humanos, resta aún mucho por hacer, a fin de lograr que este tema sea considerado con un enfoque adecuado de derechos por las distintas áreas del Estado y la comunidad.

El Consejo Nacional de Bioética y Derechos Humanos significa un impulso interesante para la instalación del tema como política pública, ya que entre sus acciones está la creación de un registro de comités que deriven los protocolos de investigación para su evaluación en la protección de los derechos humanos de los sujetos involucrados.

Se requerirán también medidas legislativas que proporcionen un marco legal adecuado a la materia, de acuerdo con los compromisos asumidos por el Estado relativos a los derechos humanos fundamentales. Así, se deberán impulsar proyectos de ley relacionados con la bioética y la regulación de los comités de ética hospitalaria. Actualmente, algunos proyectos se encuentran en estado de revisión y reforma en la Comisión de Salud de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Sería fundamental, por otro lado, crear un sistema nacional de vigilancia y control de las investigaciones biomédicas acerca del cumplimiento de los derechos humanos de los pacientes y reforzar la Red de Comités de Bioética y Derechos Humanos en todas las instituciones de atención de la salud, promoviéndolos en todas las jurisdicciones del país.

Por último, se deberá difundir y capacitar a las personas que trabajan en los ámbitos de la salud en la aplicación de la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos.

Reflexiones finales

Esta publicación recorre aquellas acciones llevadas adelante por el Estado nacional –y, en particular, por la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, en articulación con otras áreas del Estado– desde principios de 2003 hasta la actualidad, en materia de protección y promoción de derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad.

En ese sentido, se destacan los avances a nivel normativo así como también las políticas públicas que se han implementado dando cumplimiento a los compromisos asumidos por el Estado al ratificar los instrumentos internacionales de derechos humanos referidos a los diferentes colectivos sociales, así como a los enfoques especiales que atraviesan a todos ellos, como por ejemplo el campo de la bioética, el derecho a la identidad y las problemáticas de género.

Lo expuesto a lo largo del documento permite afirmar que muchos han sido los avances que se han logrado y se intentan instalar como políticas de Estado.

En materia de derechos del niño, la sanción de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes ha marcado un hito fundamental, que le ha permitido al Estado adecuar su legislación interna a la Convención sobre los Derechos del Niño y ha impulsado la concreción de otras reformas normativas, así como también la implementación de políticas públicas que permitieron efectivizar los derechos reconocidos en dicho instrumento, entre las que debemos destacar, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y la Asignación por Embarazo para Protección Social.

Asimismo, esta gestión ha puesto en la agenda pública la protección de la salud mental como uno de los temas primordiales en materia de derechos humanos. Un claro ejemplo de ello es la reciente Ley Nacional de Salud Mental, que significa un cambio de paradigma de la cultura manicomial, de privación de libertad como abordaje del padecimiento mental.

En relación con los derechos de las personas con discapacidad, la ratificación por el Estado argentino de la Convención sobre los Derechos de

las Personas con Discapacidad muestra la clara voluntad de esta gestión para que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad, marcando un avance muy significativo en la perspectiva del apoyo para la toma de decisiones.

También es importante destacar los logros que se han alcanzado en materia de los derechos de los pueblos originarios, quienes han iniciado un proceso de recuperación de la identidad étnica y de sus valores fundamentales, a partir de las distintas medidas adoptadas, así como la visibilidad de la comunidad de afrodescendientes.

Es dable señalar los relevantes avances en materia de los derechos de las personas migrantes, fundamentalmente a partir de la ratificación en el año 2007 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de la sanción de la Ley N° 25.871 de Migraciones –y su decreto reglamentario N° 616/2010, que garantiza los derechos fundamentales reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos y de la implementación del Programa Patria Grande. En este sentido, esta gestión de gobierno no sólo ha hecho importantes esfuerzos para adecuar su legislación interna a los estándares internacionales en la materia, sino que su política migratoria se considera una de las más avanzadas de la región e, incluso, un ejemplo para el mundo.

En materia de género, se ha impulsado la sanción de legislación acorde a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y demás instrumentos de derechos humanos en la materia, como la Ley Nacional N° 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus Relaciones Interpersonales, que configura un avance fundamental hacia la concreción de los derechos reconocidos a las mujeres. Así, la cuestión de género se ha convertido en un tema primordial de la agenda pública. En relación con este tema, es necesario destacar la sanción, en julio de 2010, de la ley 26.618, conocida como ley de matrimonio igualitario, que modifica al Código Civil y coloca a la Argentina a la cabeza de los países de América Latina y entre los primeros del mundo en reconocer iguales derechos a las personas sin distinción por su elección sexual.

Otro grupo muchas veces relegado ha sido el de las personas adultas mayores. Esta gestión se ha ocupado en particular de este grupo, que actualmente figura en la agenda nacional en materia de diseño y ejecución de políticas públicas en derechos humanos y que a nivel internacional intenta plasmarse en tratados específicos.

Finalmente, resulta interesante ver cómo desde 2003 se ha instalado el debate en torno a la bioética como un tema de derechos humanos y se ha propiciado que constituya el marco ético de referencia para la concreción de normativa y políticas públicas vinculadas con el desarrollo científico en las ciencias de la vida.

A lo mencionado se suman los esfuerzos y los logros alcanzados a nivel regional. Esta gestión ha impulsado especialmente la cooperación internacional y, en particular, la integración regional con los países miembros del Mercosur y Estados asociados. Así, se han producido avances

importantes en materia de legislación y de política pública que ponen a la región en la vanguardia global en materia de derechos humanos. Esto se expresa en el logro del recientemente creado Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, que brindará asistencia técnica altamente especializada en políticas regionales, integradas y articuladas con enfoque de derechos humanos.

En el mismo sentido, se dio origen a la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), que incluye a todos los países de América del Sur por igual, y es una instancia política de acuerdos de integración y defensa de las democracias ante amenazas al Estado de derecho.

La promulgación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual es de suma importancia en la profundización de la democracia ya que permitirá que se escuchen otras voces que reflejen todas las realidades y pensamientos, y especialmente garantiza el derecho a la información de los colectivos sociales más desfavorecidos que no tienen acceso a expresarse ni a informarse sobre la realidad, debido a la imposición de los sectores dominantes que detentan los medios de comunicación para defender sus propios intereses.

Por otro lado, con relación a los principios de Memoria, Verdad y Justicia, sostenidos por los organismos de derechos humanos durante tantos años como resistencia ética de la sociedad argentina, se finaliza con la impunidad dando paso al inicio de los procesos por crímenes de lesa humanidad en todo el país, la creación del Archivo Nacional de la Memoria, la señalización de centros clandestinos como sitios de memoria y, desde la Dirección de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad, se llevan adelante acciones relativas a las consecuencias actuales del terrorismo de Estado, desde el Centro Ulloa como parte de las políticas reparatorias, en la atención integral a las víctimas, el acompañamiento a los testigos en los juicios por delitos de lesa humanidad y la capacitación a los profesionales de los ámbitos de salud pública para que asuman las especificidades de esta problemática.

Es mucho lo que se ha avanzado. Desde 2003, los distintos poderes del Estado argentino han hecho innumerables esfuerzos para ser un país respetuoso de los derechos humanos de todas las personas, y en particular de estos grupos que, por su condición, requieren de una especial atención.

Las medidas adoptadas desde el año 2003 dan cuenta del inicio de una etapa histórica de reconocimiento de los derechos humanos de la personas, en especial, de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, y muestran la evidente voluntad de esta gestión por orientar el rumbo del país hacia un nuevo camino más respetuoso de los derechos humanos y lograr una sociedad más equitativa e igualitaria.

Si bien por estas políticas Argentina se ha ganado el reconocimiento internacional, queda aún un largo camino por recorrer. El trabajo realizado sienta las bases que permiten hablar de la recuperación ética de un Estado respetuoso de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, pero todavía éste deberá profundizarse para lograr la efectiva vigencia de los derechos reconocidos a todas las personas y garantizar su pleno goce y ejercicio. Desafío pendiente para la nueva gestión de gobierno.





**Secretaría de Derechos Humanos
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**

25 de Mayo 544 - C1002 ABL
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
054 11- 5167-6500

www.derhuman.jus.gov.ar