

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y ECONOMÍA INTERNACIONALES



Universidad de
SanAndrés

Trabajo de Investigación Final

Título: El proceso de socialización de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará en el Estado argentino, desde 2007 hasta 2015.

Autora: María Clara BASILIO

Directora: María Julia MOREYRA

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, noviembre 2019

“El proceso de socialización de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará en el Estado argentino, desde 2007 hasta 2015”



Universidad de
San Andrés

Resumen

Este trabajo de investigación final pugna por analizar el proceso de socialización de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en el Estado argentino, desde 2007 hasta 2015, pretendiendo explicar la razón por la cual en algunos Estados democráticos se observa una brecha entre el compromiso y el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres.

Para ello, a la luz del modelo en espiral de socialización de las normas, se indaga sobre la fase del estatus prescriptivo de ambas Convenciones, a partir de la medición de la capacidad estatal mediante indicadores de progreso y señales cualitativas. Asimismo, se complementa la investigación con el estudio del activismo de la sociedad civil, en particular, su ejercicio de incidencia para el cumplimiento con las normas, tanto en el plano local como en el internacional, a partir de su conformación en redes transnacionales.

Se intenta fundamentar que la brecha entre el compromiso y el cumplimiento de las normas internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres se debe a la capacidad limitada del Estado argentino para hacerlas cumplir, agravada por el elevado grado de descentralización en la implementación de los estándares internacionales. En tal sentido, para la superación de dicha brecha, se postulan como posibles mecanismos de interacción social la construcción de capacidad y la persuasión.

Palabras clave

Proceso de socialización de las normas internacionales – Derechos humanos de las mujeres – CEDAW – Convención de Belém do Pará – Brecha entre compromiso y cumplimiento – Capacidad limitada del Estado argentino – Organizaciones de la sociedad civil

Universidad de
San Andrés

Resumen	3
Palabras clave	3
Introducción	6
Problematización	6
Estructura del trabajo de investigación	8
Capítulo 1. Consideraciones conceptuales, teóricas y metodológicas.	13
1.1. Marco conceptual	13
1.1.1. Las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres	14
1.1.2. CEDAW.....	15
1.1.3. Convención de Belém do Pará.....	16
1.1.4. Debida diligencia.....	17
1.2. Operacionalización	17
1.3. Marco teórico.....	19
1.3.1. Teoría de las redes transnacionales de incidencia	19
1.3.2. La teoría del patrón boomerang de influencia	20
1.3.3. Modelo en espiral original y su versión revisada	20
1.3.4. Fases del modelo en espiral	21
1.3.5. El modelo en espiral revisado.....	22
1.3.6. Mecanismos basados en diferentes modos de (inter-)acción social	23
1.3.7. Condiciones de alcance del cumplimiento	24
1.4. De la teoría al caso: el modelo en espiral en el Estado argentino	26
1.4.1. Las condiciones de alcance del cumplimiento en el Estado argentino.....	27
1.5. Metodología.....	28
Capítulo 2. Estatus prescriptivo de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará	31
2.1. El estatus prescriptivo de las normas de derechos humanos de las mujeres	31
2.2. Los organismos de supervisión de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres.....	32
2.3. Indicadores de progreso y señales cualitativas de medición del cumplimiento de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará.....	33
2.3.1. Marco Legislativo.....	33
2.3.2. Acceso a la justicia y mecanismos jurídicos de denuncia	37
2.3.3. Mecanismo Nacional de Adelanto de la Mujer	39
2.3.4. Participación de las mujeres en la vida política y pública y medidas especiales de carácter temporal	41
2.3.5. Erradicación de estereotipos y prácticas nocivas	45
2.3.6. Violencia por razón de género.....	46
2.3.7. Trata de personas y explotación de la prostitución.....	50
2.3.8. Educación	51
2.3.9. Salud	54
2.3.10. Empleo y empoderamiento económico de las mujeres	57
2.3.11. Datos y estadísticas.....	60
2.4. Conclusiones.....	61
Capítulo 3. El activismo de las OSC durante la fase del estatus prescriptivo de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará.....	63
3.1. Participación de las OSC en el Comité de la CEDAW y en el MESECVI	63
3.2. Información provista por las OSC sobre la situación de estatus prescriptivo de las normas de derechos humanos de las mujeres en el Estado argentino	64
3.2.1. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre el marco legislativo.....	65
3.2.2. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre el acceso a la justicia y los mecanismos jurídicos de denuncia.....	65

3.2.3. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre mecanismo nacional de adelanto de la mujer.....	66
3.2.4. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre participación de las mujeres en la vida política y pública y medidas de carácter temporal	67
3.2.5. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre estereotipos y prácticas nocivas.....	67
3.2.6. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre violencia contra las mujeres	68
3.2.7. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre trata de mujeres y explotación de la prostitución	69
3.2.8. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre educación	70
3.2.9. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre salud.....	70
3.2.10. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre empleo y empoderamiento económico de las mujeres	71
3.2.11. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre datos y estadísticas	71
3.3. Poder blando de las OSC	71
3.4. Tácticas utilizadas por las OSC	72
3.4.1. Política de información de las OSC.....	73
3.4.2. Política simbólica de las OSC	74
3.4.3. Políticas de incidencia y presión de las OSC	74
3.4.4. Política de responsabilidad ante los electores de las OSC.....	75
3.5. Conclusiones.....	76
Capítulo 4. La brecha entre el compromiso y el cumplimiento.....	78
4.1. Brecha entre compromiso y cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres	78
4.2. Obstáculos: capacidad estatal limitada agravada por la implementación descentralizada de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres	79
4.3. Debida diligencia del Estado	81
4.4. Mecanismos de (inter-)acción para el alcance cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres: construcción de capacidad y persuasión	83
4.5. Conclusiones.....	85
Conclusiones.....	87
Referencias bibliográficas	90

“Los Estados Parte condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia”
 (Convención de Belém do Pará, 1994)

Introducción

A 40 años de la adopción de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés¹) y de 25 años de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, por su sitio de suscripción), es necesario analizar el impacto de las normas internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres.

El presente trabajo de investigación final pretende estudiar el proceso que experimentan los Estados desde el momento en que asumen su compromiso con los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres hasta el momento en que su comportamiento, reflejado en sus prácticas domésticas, puede considerarse consistente con dichas piezas legales. En otras palabras, es un análisis de la brecha entre el compromiso y el cumplimiento que ocurre en el contexto del proceso de socialización² de las normas internacionales por parte de los Estados.

En el marco de las Relaciones Internacionales y del Derecho Internacional, este pasaje del compromiso al cumplimiento se ha entendido, tradicionalmente, en términos de la voluntad del Estado de cumplir con las normas. No obstante, esta investigación apunta a señalar que, en determinados casos, el incumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos³ no se deriva de la falta de voluntad deliberada para cumplir con sus disposiciones, sino de la limitación de la capacidad estatal, necesaria para actuar conforme a la normativa.

Problematización

Diversos autores postulan que los países democráticos, que han ratificado la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos, están dispuestos a cumplir con la normativa debido a su régimen político (Hafner-Burton y Tsutsui, 2005: 1387; Young, 2009: 283). En el mismo sentido, la investigación cuantitativa ha demostrado que los países democráticos tienen mayores probabilidades de cumplir con las normas internacionales de derechos humanos que aquellos autoritarios (Cole, 2012: 1; Hathaway, 2007: 593; Jetschke y Liese, 2013: 33; Poe et al., 1999: 293; Simmons, 2009: 1; Young, 2009: 284). Es términos generales, se argumenta que los países democráticos se deslizan progresivamente desde compromiso hacia el cumplimiento.

El fenómeno que motiva este estudio yace en la existencia de Estados que son democráticos, que han suscripto a las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres y que demuestran tener la voluntad de cumplimiento pero que presentan registros bajos⁴ de reducción de la desigualdad entre los hombres y las mujeres en el ámbito doméstico.

1 La sigla CEDAW refiere, en inglés, a “*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*”.

2 Entendido como el proceso mediante el cual las normas internacionales son interiorizadas e implementadas domésticamente.

3 Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, comúnmente se entiende que los derechos humanos son los derechos inherentes a los seres humanos. El concepto de derechos humanos reconoce que a cada ser humano le corresponde disfrutar de sus derechos humanos sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otra condición. Los derechos humanos están garantizados legalmente por el derecho de los derechos humanos, que protege a las personas y los grupos contra las acciones que interfieren con las libertades fundamentales y la dignidad humana. Están expresados en tratados, derecho internacional consuetudinario, conjuntos de principios y otras fuentes de derecho. El derecho de los derechos humanos adjudica una obligación a los Estados de actuar de cierta manera y les prohíbe realizar determinadas actividades. Todos los derechos humanos y los instrumentos correspondientes se aplican de igual manera a hombres y mujeres.

4 Los registros pueden ser observados en la actualización estadística del Informe de Desarrollo Humano (2018), que incorpora al Índice de Desigualdad de Género, elaborado por el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD). El Índice de Desigualdad de Género es una medida compuesta que refleja la desigualdad en los logros alcanzados entre

Este trabajo de investigación tiene por objetivo general analizar el proceso de socialización de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará en la República Argentina -a partir de la medición de su capacidad estatal-, desde 2007 hasta 2015, pretendiendo explicar la razón por la cual en algunos Estados democráticos se observa una brecha entre el compromiso y el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres. Su aporte reside en varios aspectos. Desde el punto de vista teórico, existen numerosos análisis comparados del proceso de socialización de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará. Sin embargo, se vislumbra un vacío en el estudio del caso de nuestro país en el marco temporal escogido. Desde una mirada práctica, comprender el comportamiento del Estado argentino, a partir del análisis de la brecha entre el compromiso y el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres, permite identificar no sólo los avances sino también los obstáculos que, posteriormente, podrían utilizarse como punto de partida para el desarrollo de estrategias futuras tendientes a superarlos y así lograr la consistencia con los estándares internacionales.

El caso del Estado argentino se considera apropiado para analizar la relación entre la capacidad del Estado y su comportamiento respecto del cumplimiento de los compromisos asumidos en la ratificación de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará ya que refleja el fenómeno de interés de estudio. En materia de derechos humanos de las mujeres, Argentina se ha comprometido internacionalmente a adoptar las medidas necesarias para modificar su legislación y a erradicar los comportamientos que constituyan discriminación o violencia contra las mujeres. En tal sentido, no sólo suscribió a la CEDAW, a nivel internacional (adoptada por la ONU en 1979), sino también a la Convención de Belém do Pará, en el plano regional (adoptada por la Organización de los Estados Americanos –OEA– en 1994).

Según la clasificación del Índice de Desarrollo Humanos, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Estado argentino se encuentra en el grupo de países de “desarrollo humano muy alto”, entre los cuales, la media del Índice de Desigualdad de Género⁶ es de 0,170. A pesar de ello, la República Argentina tiene un Índice de Desigualdad de Género, a nivel país, de 0,358. Teniendo en cuenta que cuanto más alto es el valor de este índice mayor es la desigualdad de género, los datos arrojados evidencian que Argentina presenta un valor de desigualdad mayor que el valor promedio del grupo que integra. En efecto, se encuentra en el puesto 47 del ranking del Índice de Desarrollo Humano a escala mundial, mientras que desciende al puesto 81 en el ranking de igualdad de género⁷.

Por ende, se observa que es uno de aquellos Estados con regímenes democráticos que no experimentan esa transición del compromiso al cumplimiento -en este caso, de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará- con fluidez, sino que la internalización de los acuerdos presenta una

hombres y mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral. En el caso de Argentina, se posiciona en el puesto 47 entre 189 países del Índice de Desarrollo Humano pero desciende al puesto 81 de 160 en el Índice de Desigualdad de Género.

⁵ Índice compuesto que mide el promedio de los avances en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, conocimientos y un nivel de vida digno.

⁶ El Índice de Desigualdad de Género presenta una medida compuesta de la desigualdad de género en torno a tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral. Los indicadores de salud reproductiva son la tasa de mortalidad materna y la tasa de natalidad entre las adolescentes. Los indicadores de empoderamiento son la proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres y la proporción de la población de mujeres que cuenta con, al menos, algún tipo de educación secundaria, en comparación con la de los hombres. Por último, el indicador del mercado laboral es la participación de mujeres y de hombres en la fuerza de trabajo. Un valor bajo del Índice de Desigualdad de Género indica un escaso nivel de desigualdad entre mujeres y hombres y viceversa.

⁷ Este ranking toma los datos del Índice de Desigualdad de Género. La igualdad de género, según ONU Mujeres, se refiere a la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres y de las niñas y los niños. La igualdad no significa que las mujeres y los hombres serán iguales, sino que los derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres no dependerán de si nacieron con determinado sexo. La igualdad de género implica que los intereses, necesidades y prioridades de mujeres y hombres se tomen en cuenta, reconociendo la diversidad de diferentes grupos de mujeres y hombres. La igualdad de género no es asunto de mujeres, sino que concierne e involucra a los hombres al igual que a las mujeres.

serie de obstáculos para el alcance de su aplicación plena. Entonces, cabe preguntarse: ¿por qué en algunos Estados democráticos se observa una brecha entre el compromiso y el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres durante su proceso de socialización? o, en otras palabras, ¿por qué algunos Estados democráticos no se deslizan progresivamente del compromiso al cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres?

Ante este interrogante, surge la siguiente hipótesis: *el incumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres no siempre resulta de la falta de voluntad del Estado para cumplir con los compromisos asumidos en los tratados internacionales sino que, en algunos casos, se debe a su capacidad estatal limitada para cumplir.*

Para la concreción del objetivo general y la comprobación de la hipótesis, se llevarán a cabo los siguientes objetivos específicos: (1) describir el modelo en espiral de socialización de las normas internacionales de derechos humanos e identificar la fase del proceso de socialización de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará en que se ha encontrado el Estado argentino entre 2007 y 2015; (2) sistematizar y caracterizar la fase identificada a partir de indicadores de progreso y de señales cualitativas; (3) complementar la caracterización de la fase identificada a partir de señales cualitativas brindadas por la sociedad civil; (4) analizar la brecha entre el compromiso y el cumplimiento de las normas; (5) reflexionar acerca de las posibilidades de reducción de la brecha entre el compromiso y el cumplimiento de las normas.

Estructura del trabajo de investigación

En el Capítulo 1, se presenta el marco conceptual y teórico de la investigación, así como su metodología de trabajo. En el Capítulo 2, se sistematiza y caracteriza la fase 4 del modelo en espiral del proceso de socialización, es decir, el estatus prescriptivo de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará, a partir de indicadores de progreso y de señales cualitativas para la medición de la capacidad estatal. En el Capítulo 3, se complementa la caracterización de la fase 4 a partir de las señales cualitativas resultantes del activismo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante, OSC). En el Capítulo 4, se analiza la brecha entre el compromiso y el cumplimiento en el comportamiento del Estado argentino con respecto a las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres. Por último, se presentan las conclusiones generales del presente trabajo de investigación final.

Estado del arte

En el campo disciplinario de las Relaciones Internacionales, destacados investigadores han contribuido con distintos aportes a literatura sobre la teoría del cumplimiento del derecho internacional, en el marco del proceso de socialización de las normas.

En cuanto a la observancia de los tratados internacionales, de acuerdo con la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados (1969), el principio de *pacta sunt servanda* -todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe- está reconocido universalmente. Diversos académicos han estudiado acerca del cumplimiento, por parte de los Estados, de las normas internacionales.

Ante la pregunta “¿los Estados cumplen con las obligaciones de los tratados internacionales?”, Chayes y Chayes afirman que no es posible hacer un cálculo cuantitativo para proveer una respuesta rigurosa y no tautológica, sosteniendo que “el interrogante no es susceptible a la prueba estadística o empírica” (Chayes y Chayes, 1993: 177). Postulan que, cuando los Estados firman un tratado internacional, alteran su comportamiento, sus relaciones y sus expectativas entre ellos, en conformidad con sus términos. Por lo tanto, cumplirán, en cierto modo, con los compromisos asumidos. Asimismo, aclaran que “el tratado internacional no necesita y no debe mantenerse bajo un estándar de cumplimiento estricto, sino a un nivel de cumplimiento general que sea aceptable, a la luz de los intereses que el tratado está diseñado para salvaguardar” (Chayes y Chayes, 1993: 176). Según su perspectiva, “se observa el incumplimiento como un comportamiento desviado más que esperado, y como endémico más que deliberado” (Chayes y Chayes, 1993: 204). Por lo tanto, la inobservancia del Estado con los acuerdos internacionales, se explica bajo tres circunstancias: la ambigüedad e indeterminación del lenguaje de los tratados internacionales, la limitación en la capacidad de las partes para llevar a cabo su compromiso y la dimensión temporal del cambio social contemplado por el tratado internacional.

Martin y Simmons sugieren el estudio de cómo, no sólo si, las instituciones internacionales -entre las que incluyen a los tratados- son importantes en la configuración del comportamiento de los Estados. Las autoras abordan las instituciones internacionales no sólo como objeto de elección estratégica sino también como restricción del comportamiento de los actores. Afirman que “una de las formas más fundamentales en que las instituciones internacionales pueden cambiar el comportamiento del Estado es mediante la sustitución de las prácticas domésticas” (Martin y Simmons, 1998: 747). Con respecto a los tratados internacionales, expresan que “potencian a los grupos de interés que favorecen el acuerdo internacional a aumentar su influencia en la agenda interna” (Martin y Simmons, 1998: 756). Presentan diversas condiciones determinantes de la capacidad de influencia de las instituciones internacionales en el comportamiento de los Estados, tales como la política interna, la tipología de los efectos institucionales (convergencia o divergencia) o las consecuencias imprevistas. En cuanto a esta última, ejemplifican que “los Estados que creían que los acuerdos de derechos humanos no eran más que trozos de papel sin sentido se vieron sorprendidos por la capacidad de los actores transnacionales de usar estos compromisos para obligar a los gobiernos a cambiar sus políticas” (Martin y Simmons, 1998: 750).

Cabe destacar que existe una vasta literatura sobre el cumplimiento de las normas internacionales, en particular, en materia de derechos humanos.

Frente al interrogante “¿cumplen los países con los requisitos de los tratados de derechos humanos a los que se adhieren?” y mediante un análisis cuantitativo a gran escala de la relación entre los tratados de derechos humanos y las prácticas de derechos humanos -de 166 Estados, durante un período de más de cuarenta años-, Hathaway revela que, aunque las prácticas de los países que han ratificado los tratados de derechos humanos sean generalmente mejores que las de aquellos que no lo han hecho, el incumplimiento de las obligaciones de los tratados es un patrón común. Asimismo, paradójicamente, la ratificación de los tratados se asocia, en algunos casos, con prácticas de incumplimiento. Este hallazgo puede explicarse por la “doble naturaleza de los tratados

internacionales, con roles instrumentales y expresivos” (Hathaway, 2002: 2002), dado que no sólo crean disposiciones vinculantes sino que también declaran la posición de los países que los suscriben. Desde una lógica racional-instrumentalistas, destaca que “en aquellos Estados en que los tratados de derechos humanos tienden a ser débilmente monitoreados, los países disfrutan de los beneficios expresivos de ser firmantes del acuerdo mientras que la presión para mejorar sus prácticas es reducida, sin costos significativos” (Hathaway, 2002: 2006). La autora aclara que esto no significa que los tratados de derechos humanos no tengan ninguna influencia positiva, sino que, a menudo, los efectos positivos pueden ser compensados por los negativos. Por último, concluye considerando acciones para garantizar que los tratados de derechos humanos hagan la diferencia, tales como la mejora de los procedimientos de supervisión y aplicación.

Asimismo, Neumayer expone que la respuesta a “¿los tratados internacionales de derechos humanos mejoran el respeto por los derechos humanos?” es más compleja que un simple sí o no. Por un lado, “en ausencia de sociedad civil y/o en autocracias puras, la ratificación de los tratados de derechos humanos, a menudo, no hace ninguna diferencia e incluso puede empeorar las cosas” (Neumayer, 2005: 950). En coincidencia con los hallazgos de Hathaway, afirma que algunos países pueden utilizar el “rol expresivo” de la ratificación de los tratados, sin generar cambios reales. Por el otro, sostiene que “en la mayoría de los casos, para que la ratificación de los tratados funcione, debe haber condiciones para que la sociedad civil pueda persuadir, convencer y, a su vez, presionar a los gobiernos para que conviertan la promesa formal de una mejor protección de los derechos humanos en realidad” (Neumayer, 2005: 950).

Por su parte, Goodliffe y Hawkins investigan por qué los Estados se comprometen con los tratados internacionales de derechos humanos, aun cuando esto significa limitar su soberanía. Llevan adelante un análisis cuantitativo del compromiso con la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, haciendo foco en tres tipos de costos que los Estados deben pagar: cambio de política doméstica, consecuencias no deseadas y flexibilidad limitada. A partir de los resultados arrojados, establecen que “no todos los Estados experimentan los mismos costos al considerar el compromiso con un tratado internacional, y la variación de costos puede influir sustancialmente en los patrones de cumplimiento” (Goodliffe y Hawkins, 2006: 369).

Cardenas postula que “la presión internacional y doméstica sobre derechos humanos puede tener efectos tanto directos como indirectos en las prácticas de los Estados [...], en otras palabras, la presión no es necesariamente efectiva para lograr el cumplimiento” (Cardenas, 2007: 31). Asimismo, argumenta que “cuanto más en juego esté la seguridad nacional, y cuanto más fuertes sean los sectores a favor de la violación de los derechos dentro de un país, es más probable que los Estados violen los tratados de derechos humanos e intenten demostrar falsamente que cumplen con sus obligaciones” (Cardenas, 2007: 31). Para respaldar estas conclusiones, utiliza métodos cualitativos y cuantitativos, incluidos casos de estudio de Estados latinoamericanos -que incorporan la desclasificación de documentos-, un análisis estadístico de todos los países del mundo y un conjunto de casos secundarios de Europa del Este, Sudáfrica, China y Cuba. La autora explica que “el cumplimiento no es un asunto de „todo o nada“, sino que es un proceso multifacético: un collage de decisiones y acciones que toma diferentes formas en distintos entornos, que se distinguen por actos de compromiso o indiferencia con las normas y, por separado, actos de cumplimiento o violación de los acuerdos” (Cardenas, 2007: 1).

En su libro, Simmons estudia el vínculo entre los tratados internacionales de derechos humanos y las prácticas domésticas y afirma que “una vez asumidos, los compromisos formales con los tratados internacionales pueden tener consecuencias notoriamente positivas. [...] La evidencia del estudio señala que, bajo ciertas condiciones, los compromisos legales internacionales, generalmente, han promovido los resultados para los que fueron diseñados” (Simmons, 2009: 5). La

8 La teoría racional-instrumentalista considera que los actores -en este caso, los Estados- toman decisiones sobre los cálculos de costo-beneficio. Por lo tanto, analiza el cumplimiento de las normas internacionales como un fenómeno impulsado por intereses.

autora señala que “los acuerdos internacionales cumplen un rol importante en crear una atmósfera en la cual los derechos humanos sean cada vez más respetados” (Simmons, 2009: 5).

A la luz de la teoría realista⁹, Hafner-Burton, por el contrario, analiza por qué las normas internacionales no han tenido impacto positivo en aquellas partes del mundo donde los derechos humanos están en mayor riesgo. La autora argumenta que es posible avanzar si los promotores de derechos humanos trabajan estratégicamente con el grupo de Estados que cuenta con recursos dedicados a la protección de los derechos humanos: “estos „administradores” de los derechos humanos pueden concentrar sus recursos donde los beneficios tangibles sean mayores. El éxito requerirá establecer prioridades, así como involucrar a las partes locales interesadas, tales como las organizaciones no gubernamentales y las instituciones nacionales de derechos humanos” (Hafner-Burton, 2013: 17). La autora afirma que “la práctica del „universalismo” ha tornado el sistema legal de derechos humanos más disfuncional y menos legítimo: la participación de los Estados transgresores de las normas es uno de los problemas centrales en el sistema internacional de derechos humanos, ya que degradan la calidad de los procedimientos legales internacionales” (Hafner-Burton, 2013: 17).

Si bien los estudios cuantitativos sobre el tema han alcanzado conclusiones que abarcan el análisis del cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos en la mayoría de los países del mundo, no se han detenido en las particularidades de cada país, que merecen un abordaje cualitativo para comprender las razones por las cuales ha existido una brecha entre el compromiso y el cumplimiento.

En 2013, los autores constructivistas¹⁰ Risse, Ropp y Sikkink compilan y publican una revisión de su primera investigación sobre el proceso de socialización de las normas internacionales de derechos humanos -plasmada en su libro *Power of Human Rights* (1999), en el que teorizan la importancia del impacto de las normas internacionales en las políticas domésticas y proponen un modelo en espiral¹¹ para comprender los cambios en la internalización de las normas de derechos humanos por parte de los Estados-, titulada *Persistent Power of Human Rights* (2013). En esta publicación, se extiende el análisis al estudio del comportamiento de los Estados democráticos en el proceso de socialización de las normas internacionales, haciendo hincapié en el análisis de los procesos que los conducen desde el compromiso hacia el cumplimiento. A su vez, amplían el rango de derechos humanos para incluir los derechos de las mujeres.

Con respecto al cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres, una de las precursoras académicas fue Freeman quien afirmó que “el cumplimiento

⁹ La teoría realista argumenta que los Estados poderosos internalizarán las políticas de derechos humanos sólo si éstas promueven sus intereses nacionales, a partir del cálculo material e instrumental. En efecto, las normas internacionales de derechos humanos generarán influencia real sólo si representan los intereses de los Estados poderosos y éstos tienen la voluntad de coaccionar a los Estados más débiles a adoptarlas. No obstante, la teoría realista no brinda una explicación convincente del motivo por el cual los Estados hegemónicos podrían tener la voluntad de seguir las normas de derechos humanos o las razones por las cuales los grandes poderes cambian sus posiciones sobre las normas que eligen respaldar.

¹⁰ La teoría constructivista, también conocida como ideacional, explora el rol de las ideas y de las normas en el desarrollo del cambio político. Las relaciones internacionales, del mismo modo que las relaciones sociales, se construyen basadas en la interacción social y las intersubjetividades. Su premisa alude “al modo en que la conciencia humana construye el mundo social” (Sikkink, 2004: 15). La socialización de las normas internacionales se concibe como un proceso colectivo, entre actores estatales y no estatales, que puede conducir a un cambio en la identidad y en las preferencias del Estado, que promueve el comportamiento consistente con las normas.

¹¹ El modelo en espiral de socialización de los estándares internacionales de los derechos humanos fue construido a partir del efecto boomerang de Keck y Sikkink (1998), incorporando sus conclusiones sobre las relaciones causales entre actores estatales y no estatales y procesos asociados. El efecto boomerang y el modelo en espiral se explican en las páginas 20 y 21, en el Capítulo 1 sobre consideraciones conceptuales, teóricas y metodológicas.

Los autores de *Power of Human Rights* señalan que las mejoras en las condiciones de los derechos humanos en un Estado determinado recuerdan no sólo a un boomerang, sino a una serie de boomerangs que forman una espiral. La presión internacional hace que un Estado avance en varias etapas, que tienen diversas características y que conducen a una etapa final de comportamiento consistente con las normas.

efectivo requiere un análisis del sistema social y económico, la confrontación de las actitudes sociales y culturales tradicionales y un uso inteligente de los sistemas legales y políticos para establecer un marco social en el que las mujeres puedan ejercer fácilmente sus derechos humanos” (Freeman, 1997: 378).

Más tarde, Afsharipour argumentó que “las ONG de mujeres pueden aumentar el cumplimiento de la CEDAW. Al potenciar su acceso a la ciudadanía para participar en el proceso de informe y evaluación de la Convención, las ONG de mujeres pueden aumentar la rendición de cuentas y fomentar su implementación” (Afsharipour, 1999: 129).

En una investigación empírica sobre el cumplimiento por parte de los Estados de las disposiciones de la CEDAW en 26 países poscomunistas de Europa Central y Oriental y Asia Central, Avdeyeva estudia la brecha entre los compromisos formales de los Estados y sus prácticas domésticas, analizando tres mecanismos de influencia social: la coerción, la persuasión y la aculturación. “Cada mecanismo tiene profundas implicaciones para las tasas de ratificación de tratados internacionales y el alcance de su implementación” (Avdeyeva, 2007: 877). La autora impulsa dos argumentos centrales: primero, destaca que “los Estados, a menudo, ratifican tratados internacionales en respuesta a presiones sociales percibidas o reales para asimilarse formalmente con otros Estados en la arena global. Sin embargo, no tienen intenciones o capacidades para implementarlos” (Avdeyeva, 2007: 877). En segundo lugar, explica que “la ratificación de los acuerdos de derechos humanos hace que los Estados sean vulnerables a las presiones sociales de los organismos de supervisión, lo que genera diferentes niveles de cumplimiento de políticas” (Avdeyeva, 2007: 877).

En otra investigación orientada al análisis de la ampliación de la Unión Europea, Avdeyeva explora el cumplimiento de los gobiernos con las presiones internacionales, midiendo la adopción de políticas y la reforma institucional. Los resultados revelan que “el cumplimiento del gobierno está determinado por el sistema político interno y depende de la configuración de los actores políticos movilizados en apoyo de la reforma” (Avdeyeva, 2010: 203). La autora explica que “la reforma legislativa es facilitada por un fuerte movimiento de mujeres y parlamentarias movilizadas. La reforma institucional depende de la fuerza del movimiento de mujeres y su capacidad para formar coaliciones con actores políticos dentro de las élites gubernamentales” (Avdeyeva, 2010: 203). Finalmente, el efecto de los actores de los movimientos de mujeres en la reforma institucional es moderado, debido a la ideología de los partidos políticos en el poder.

A partir del análisis de una base de datos sobre movimientos sociales y políticas de abordaje de la violencia contra las mujeres, en 70 países durante cuatro décadas, Htun y Weldon exponen que “algunos países han adoptado políticas integrales para combatir la violencia contra las mujeres, mientras que otros se han demorado en abordar el problema” (Htun y Weldon, 2012: 548). Las autoras demuestran que “la movilización feminista en la sociedad civil -y no los fenómenos políticos intra legislativos, como partidos de izquierda o mujeres en el gobierno, o factores económicos como la riqueza nacional- explica la variación en el desarrollo e implementación de políticas de erradicación de la violencia contra las mujeres” (Htun y Weldon, 2012: 548). Asimismo, demuestran que los movimientos autónomos producen un impacto duradero en las políticas de derechos de las mujeres, a través de la institucionalización de las ideas feministas en las normas internacionales, argumentando que el análisis de la sociedad civil en general, y de los movimientos sociales en particular, es fundamental para comprender el cambio progresivo de la política social.

Por último cabe mencionar que, respecto del cumplimiento de las normas internacionales de los derechos humanos de las mujeres, Creamer & Simmons (2018), presentan evidencia que sugiere que “el informe periódico y el diálogo entre los representantes estatales y los expertos internacionales generan nuevas ideas, consejos y presiones internas para un cambio en la práctica” (Creamer y Simmons, 2018: 70). A su vez, “los informes de los Estados y las revisiones de los órganos de supervisión han tenido una influencia causal en la probabilidad de mejorar los derechos de las mujeres, en la ley y en la práctica” (Creamer y Simmons, 2018: 70).

Capítulo 1. Consideraciones conceptuales, teóricas y metodológicas.

El objetivo del presente capítulo es delimitar este trabajo de investigación a un marco conceptual y teórico concreto. En primer lugar, se definirán y operacionalizarán los conceptos. En segundo lugar, se describirá el modelo en espiral de socialización de las normas internacionales de derechos humanos, así como las teorías previas que condujeron a su elaboración: la teoría de las redes transnacionales de incidencia y el patrón boomerang de influencia. Luego, se identificará la fase del proceso de socialización de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará en que se circunscribe el Estado argentino entre 2007 y 2015, para su posterior sistematización y caracterización en los capítulos subsiguientes. Por último, se explicará la metodología de trabajo.

Cabe destacar que, si bien la unidad de análisis principal del presente trabajo de investigación final es el Estado, se analizará, de modo complementario, el rol de las OSC en el proceso de socialización de las normas internacionales, tal como postula el marco teórico elegido y como se ha considerado en la literatura sobre la teoría del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres¹². El motivo por el cual se agrega la labor de las OSC es porque “en este proceso [de socialización], el impulso, seguimiento y monitoreo de la sociedad civil y el movimiento de mujeres han jugado un rol protagónico para comprometer a los Estados a implementar diversas iniciativas de abordaje de la discriminación y la violencia contra las mujeres” (MESECVI, 2013: 3).

1.1. Marco conceptual

En la pregunta de investigación “¿por qué en algunos Estados democráticos existe una brecha entre el compromiso y el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres durante su proceso de socialización?” se distinguen cinco conceptos que deben definirse para aclarar el alcance de esta investigación: normas internacionales de derechos humanos de las mujeres, proceso de socialización, compromiso, cumplimiento y brecha de cumplimiento.

El concepto normas internacionales de derechos humanos de las mujeres hace referencia tanto al corpus de derecho internacional, formado por convenciones, tratados, normas y otros instrumentos jurídicos, como al derecho internacional consuetudinario, los principios generales, las conclusiones emanadas de los órganos expertos y los acuerdos regionales, fundamentales para la protección de los derechos humanos de las mujeres. Estas normas tienen repercusión diaria en todos los Estados parte. Cabe mencionar que, a los efectos de la presente investigación, se analizará el proceso de socialización de dos instrumentos, a saber, los tratados internacionales que el Estado argentino ha suscripto en materia de derechos humanos de las mujeres que poseen jerarquía superior a las leyes nacionales: la CEDAW y la Convención de Belém do Pará.

El proceso de socialización de las normas internacionales de derechos humanos alude al “proceso mediante el cual las normas internacionales son interiorizadas e implementadas domésticamente” (Risse, Ropp y Sikkink, 1999: 5), también conocido por otros autores como proceso de internalización (Anaya Muñoz, 2012: 3).

Se entiende como compromiso a la “etapa en que los actores aceptan los derechos humanos internacionales como válidos y obligatorios para ellos mismos” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 9), es la aceptación formal de las normas. En los casos de los Estados como actores, y más allá del *ius*

¹²En la literatura sobre el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres se analiza el rol de la sociedad civil debido a que, según la evidencia -presentada en el Estado del arte-, los movimientos de mujeres han impulsado la implementación de los tratados internacionales.

cogens, esto usualmente requiere suscribir y ratificar los tratados internacionales de derechos humanos.

Cumplimiento se define como “el comportamiento y las prácticas domésticas sostenidas conforme a las normas internacionales de derechos humanos, es decir, „el comportamiento consistente con las normas“ en el modelo en espiral original” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 10).

Por último, brecha de cumplimiento “conceptualmente denota la discrepancia entre lo que uno ha acordado hacer y lo que uno hace realmente. En otras palabras, refiere a la medida en que el comportamiento de uno no alcanza el compromiso asumido” (Dai, 2013: 85). Es la situación cuando, en el paso del compromiso al cumplimiento, "el comportamiento de un Estado no cumple con los estándares incorporados en el acuerdo ratificado" (Dai, 2013, p. 86). Esta brecha es lo que algunos académicos han denominado "desacoplamiento", aludiendo a aquellos casos en los que la suscripción de los Estados a los tratados de derechos humanos está "radicalmente desacoplada de las prácticas posteriores de derechos humanos" (Clark, 2010: 65; Cole, 2012: 3; Hafner-Burton y Tsutsui, 2005: 1383; Hafner-Burton et al., 2008: 17).

En la hipótesis, surge el concepto de capacidad del Estado de cumplimiento con las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres. El estudio de la capacidad estatal está estrechamente relacionado con la comprensión del concepto Estado, que es el punto de partida para definir las dimensiones incluidas en la definición de capacidad del Estado. La mayoría de los autores en la literatura sobre capacidad del Estado derivan sus definiciones de una conceptualización weberiana de Estado (Altman y Luna, 2012: 521; Carbonetti, 2012: 1; Fukuyama, 2013: 6), es decir, una estructura de autoridad central que ostenta el monopolio legítimo de la fuerza y de los medios de coacción en un territorio determinado. Si bien esta definición de Estado hace hincapié en su carácter organizacional o estructural, otros académicos han extendido el concepto clásico agregando la dimensión relacional: el Estado es también un conjunto de relaciones sociales, de interacciones y de vínculos con la sociedad (Brinks, 2012: 564; Mann, 1984: 112; O' Donnell, 1993: 64; Soifer y Hau, 2008: 2; Soifer, 2008: 233; vom Hau, 2012: 5). En tal sentido, es posible definir la capacidad del Estado como su aptitud para llevar a cabo objetivos oficiales e implementar opciones de políticas (Risse y Börzel, 2013: 66; Savoia y Sen, 2012: 4; Soifer, 2008: 2; vom Hau, 2012: 4; Young, 2009: 285). Por lo tanto, capacidad limitada del Estado “no significa la calificación del Estado como frágil o fallido” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 17), sino que hace alusión al fenómeno que ocurre en algunos Estados “que comprenden instituciones políticas y administrativas que son demasiado débiles para cumplir y hacer cumplir las leyes en todo el territorio, en algunos temas [...] y/o con respecto a sectores particulares de la población” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 17). En efecto, la construcción o creación de capacidad refiere al “proceso altamente institucionalizado de interacción social, que apunta hacia la educación, la formación y la construcción de capacidades políticas y administrativas para implementar y reforzar las leyes de derechos humanos” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 15).

1.1.1. Las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres

Como se mencionó anteriormente, en el presente trabajo se llevará adelante el análisis del proceso de socialización de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará. Para ello, resulta necesario explicar brevemente las disposiciones de ambos tratados internacionales. La CEDAW toma como punto de referencia la discriminación estructural e histórica hacia las mujeres, reconociendo y protegiendo sus derechos, del mismo modo que la Convención de Belém do Pará que, a su vez, aborda de manera específica la violencia por motivos de género que sufren las mujeres en sociedades patriarcales.

Cabe destacar que la República Argentina debe cumplir con su obligación de investigar las violaciones de derechos humanos de las mujeres, ya que es uno de los deberes elementales del Estado para garantizar la tutela de los derechos fundamentales.

1.1.2. CEDAW

La CEDAW, adoptada por la ONU en 1979, fue ratificada por el Estado argentino en 1985, que la dotó de jerarquía constitucional en la reforma de su Carta Magna, en 1994. Este tratado internacional fue el resultado de más de 30 años de labor de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, órgano creado en 1946 por la ONU para estudiar la situación de la mujer, en todas las esferas en las que sufre desigualdad de género, en pos de la promoción de sus derechos.

El espíritu de la Convención tiene su origen en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, que expresa “reafirmar la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres” (Carta de la ONU, 1945).

En el preámbulo de la CEDAW, se reconoce explícitamente que “las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones” y se enfatiza que esa discriminación viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana” (CEDAW, 1979).

Siguiendo el artículo 1, por la expresión discriminación contra la mujer se entiende “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por 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” (CEDAW, 1979).

En consonancia, la CEDAW insta a los Estados Parte que adopten “todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre” (Artículo 3).

En los artículos subsiguientes, se detalla el programa de acción para que los Estados Parte aseguren el goce de los derechos humanos de las mujeres, en pos de la igualdad. La CEDAW aborda tres aspectos fundamentales de la situación de la mujer: los derechos civiles y la condición jurídica y social, los derechos vinculados con la reproducción humana y las consecuencias de los factores culturales en las relaciones entre los sexos.

En cuanto a la condición jurídica y social de la mujer, se tratan diversas esferas de aplicación de sus derechos fundamentales, a saber: vida política y pública (artículo 7), representación (artículo 8), nacionalidad (artículo 9), educación (artículo 10), empleo (artículo 11), salud (artículo 12), prestaciones económicas y sociales (artículo 13), la mujer rural (artículo 14), la igualdad ante la ley (artículo 15) y el matrimonio y la familia (artículo 16).

En cuanto al derecho a la procreación, en el preámbulo se afirma que “el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación” (CEDAW, 1979). El artículo 5 aboga por “una comprensión adecuada de la maternidad como función social”, lo que requiere que se comparta plenamente la responsabilidad de criar los hijos. Se establecen disposiciones relativas a la maternidad e, incluso, se recomiendan medidas especiales para su protección, que “no serán consideradas discriminación” (CEDAW, 1979), al igual que cualquier otra medida de carácter temporal, encaminada a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer. Cabe mencionar que es el único tratado internacional de derechos humanos que refiere de manera explícita a la planificación familiar, garantizando a las mujeres su derecho “a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos” (artículo 16).

El tercer objetivo general de la CEDAW es reconocer el rol de la cultura en la obstaculización del ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales de la mujer. En el preámbulo se subraya que “para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia” (CEDAW, 1979). Por consiguiente, se obliga a los Estados Parte a erradicar “los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres” (artículo 5).

Por último, se crea el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW), encargado de velar por la aplicación de la Convención.

1.1.3. Convención de Belém do Pará

La Convención de Belém do Pará, sitio de su adopción por la OEA en 1994, ratificada por el Estado argentino en 1996, establece el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y destaca, en su preámbulo que “la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades” (Convención de Belém do Pará, 1994). A su vez, la califica como “una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres [que] trasciende todos los sectores de la sociedad” (Convención de Belém do Pará, 1994).

En tal sentido, establece, por primera vez, el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres como fundamentales para luchar contra el fenómeno de la violencia y su reivindicación dentro de la sociedad. Establece pautas para la adopción de leyes y políticas sobre prevención, erradicación y sanción de la violencia contra las mujeres entre los Estados Parte, formulación de planes nacionales, organización de campañas e implementación de protocolos y servicios de atención, entre otras iniciativas.

Define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (artículo 1). También se considera la violencia contra la mujer perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

En conformidad con la CEDAW, reconoce y protege los derechos de las mujeres a ser libres de toda forma de discriminación, el derecho a ser valoradas y educadas libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación, el derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos y libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos (a la vida; integridad física, psíquica y moral; a la libertad y a la seguridad personales; a no ser sometidas a tortura; al respeto de la dignidad inherente de su persona y a la protección de su familia; a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales que la ampare contra actos que violen sus derechos; a la libertad de asociación; a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley; y a la igualdad de acceso a las funciones públicas y a la participación en asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones).

Los Estados Parte se comprometieron con las siguientes obligaciones: abstenerse de cualquier acción de violencia contra las mujeres; actuar con la debida diligencia; incluir en su legislación y política doméstica normas que aseguren el cumplimiento de la Convención de Belém do Pará; adoptar medidas jurídicas de protección efectiva de las mujeres ante sus agresores; abolir normativa y prácticas jurídicas que perpetúen la violencia contra las mujeres; garantizar el acceso a la justicia y debido proceso; asegurar a las víctimas mecanismos efectivos de resarcimiento; fomentar el crecimiento y el monitoreo de los derechos de las mujeres; modificar los patrones

socioculturales de conducta eliminando estereotipos que perpetúen la violencia contra las mujeres; fomentar la educación y la capacitación de agentes estatales encargados de aplicar la ley y las políticas; suministrar servicios especializados de atención a las víctimas; fomentar programas de educación y difusión pública sobre la problemática; ofrecer programas de rehabilitación y capacitación a las mujeres víctimas para su inserción social plena; alertar a los medios de comunicación para la adecuada difusión; garantizar la investigación, estadísticas e información pertinente sobre la violencia contra las mujeres; y promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias.

Se contemplan, a su vez, mecanismos interamericanos de protección como los informes nacionales; la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la denuncia o queja ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Más tarde, en 2004, se crea el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI).

1.1.4. Debida diligencia

En alusión a la CEDAW y a la Convención de Belém do Pará, el deber de debida diligencia refiere a la obligación ineludible del Estado de respetar los derechos humanos de las mujeres y de hacer efectiva la investigación judicial de conductas lesivas para garantizar la tutela de dichos derechos fundamentales. Como Estado parte de los tratados internacionales de derechos humanos, la República Argentina ha asumido el compromiso de adaptar a la normativa internacional - CEDAW y Convención de Belém do Pará- su legislación y sus prácticas domésticas, introduciendo las modificaciones necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades allí consagrados. El Estado argentino ha contraído la obligación de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres por razón de género. Esta obligación ha sido reconocida en el texto de la Convención de Belém do Pará, así como en la doctrina y la jurisprudencia que han elaborado los órganos encargados de su supervisión.

1.2. Operacionalización

En este trabajo de investigación se analizará la capacidad del Estado como una variable independiente. La variable dependiente es, por lo tanto, el cumplimiento de las normas de derechos humanos de las mujeres. Además de abordar su conceptualización, es necesario diseñar una estrategia de medición que coincida con el marco conceptual elegido.

En el caso particular del análisis de la capacidad del Estado argentino en el proceso de socialización de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres, entre los años 2007 y 2015, las dimensiones a indagar son las siguientes:

- capacidad del Estado de adaptar su marco legislativo doméstico a las normas internacionales;
- capacidad del Estado de proveer acceso a la justicia y mecanismos jurídicos de denuncia ante violaciones de los derechos humanos de las mujeres;
- capacidad del Estado de institucionalizar y fortalecer un mecanismo nacional encargado del adelanto de la mujer;
- capacidad del Estado de garantizar la participación de las mujeres en la vida política y pública y de tomar medidas especiales de carácter temporal;
- capacidad del Estado de erradicar estereotipos y prácticas nocivas;
- capacidad del Estado de actuar ante la violencia por razón de género contra la mujer;
- capacidad del Estado de combatir la trata de personas y la explotación de la prostitución;
- capacidad del Estado de brindar educación;

- capacidad del Estado de proteger la salud;
- capacidad del Estado de proveer acceso al empleo y de fomentar el empoderamiento económico de la mujer;
- capacidad del Estado de recopilar y analizar datos.

Como se puede observar, la capacidad del Estado no es un concepto unidimensional ni dicotómico, sino multifacético (Carbonetti, 2012: 8; vom Hau: 2012: 4). Un Estado puede demostrar un mayor o menor nivel de capacidad, dependiendo de las dimensiones que se estén observando. Esta perspectiva enriquece la investigación cualitativa, ya que permite identificar de manera analítica en qué dimensión de su capacidad un Estado muestra registros bajos, para luego abordar la problemática.

Para medir el cumplimiento de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará se utilizarán los indicadores de progreso y las señales de progreso cualitativas, propuestos en la Guía práctica para la Aplicación del Sistema de Indicadores de progreso para la Medición de la Implementación de la Convención de Belém do Pará, publicada en 2015 por la OEA¹³.

Los indicadores de progreso son medidas diseñadas para evaluar y medir el grado de cumplimiento de aquellas obligaciones definidas por las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres y los estándares que surgen de la interpretación autorizada de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará, por parte de sus mecanismos de seguimiento, es decir, el Comité de la CEDAW y el MESECVI. Los indicadores son parámetros o unidades de medida de tipo cuantitativo que sirven para medir los esfuerzos de los Estados para garantizar una vida libre de discriminación y violencia contra las mujeres. Tienen por objeto proporcionar las herramientas para evaluar la situación de los derechos humanos de las mujeres en cada Estado Parte de las Convenciones, analizando el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales, ponderando el grado de avance en su cumplimiento e identificando los temas y agendas pendientes, teniendo en consideración el diálogo participativo de la sociedad civil.

A su vez, es necesario complementar la verificación empírica con técnicas cualitativas, como la utilización de las señales de progreso cualitativas, que se caracterizan porque no parten de una categoría preestablecida, como tampoco de una escala de medición estadística, sino que captan la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que éste le otorga al fenómeno evaluado. El propósito de las señales de progreso es: reflejar la progresión en los cambios hasta el cumplimiento y satisfacción plena del derecho (objetivo) y llevar adelante un seguimiento de los logros que contribuye a obtener el objetivo deseado, que es el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones -negativas y positivas- contenidas en la CEDAW y en la Convención de Belém do Pará.

“Los indicadores son un instrumento concreto y práctico para promover la realización de los derechos humanos y medir su aplicación” (ACNUDH, 2012: 2). Un sistema de indicadores permite “poner directamente el foco en evaluar los avances en el cumplimiento de las obligaciones estatales, especialmente las obligaciones positivas ya que cada indicador va a dar cuenta del accionar del Estado a través de valores estadísticos pero también datos cualitativos, permitiendo observar el avance -y eventual retroceso- de las políticas públicas” (MESECVI, 2015: 17).

Los indicadores de progreso pueden ser estructurales, de proceso o de resultado. Los indicadores estructurales¹⁴ reflejan la aprobación de los instrumentos internacionales (CEDAW y Convención de Belém do Pará), analizan cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal

¹³ Estos indicadores fueron elaborados sobre la base de los indicadores definidos para el monitoreo del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como el Protocolo de San Salvador, de manera de promover esfuerzos conjuntos y sistematizar las formas de medición del cumplimiento de los derechos en el sistema interamericano.

¹⁴ Los indicadores estructurales deben centrarse en la naturaleza de la legislación interna en relación con determinado derecho, es decir, si incorpora las normas internacionales requeridas, y en los mecanismos institucionales que promueven y protegen esas normas. También deben tener en cuenta el marco de políticas y las estrategias del Estado aplicables a ese derecho.

para responder a las obligaciones establecidas en las Convenciones y examinan si el marco normativo (de distinta jerarquía) y las estrategias que el Estado indica son adecuadas y eficaces para garantizar los derechos emanados en ellas. Los indicadores de proceso¹⁵ miden la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos, analizan la cobertura y el contenido de las estrategias, políticas, planes, programas u otras actividades e intervenciones para alcanzar las metas que corresponden a la realización de un derecho y vigilan directamente la aplicación de las políticas públicas. Los indicadores de resultados reflejan los logros individuales y colectivos que indican el estado de realización de un derecho humano en un determinado contexto, es decir, miden el impacto real de las estrategias, programas intervenciones del Estado en materia de garantías de derechos de las mujeres y proveen una medida cuantitativamente comprobable y comparable de la performance del Estado. A menudo se trata de un indicador de evolución lenta, menos sensible a los cambios momentáneos que un indicador de proceso.

1.3. Marco teórico

A partir de la revisión de la literatura sobre el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos, el presente trabajo de investigación final se desarrollará en base al modelo en espiral de socialización de las normas, postulado por Risse, Ropp y Sikkink (2013), en su libro *Persistent Power of Human Rights*¹⁶. La razón por la cual se utilizará este marco teórico yace en que se trata del estudio más completo para explicar el fenómeno que se pretende estudiar: esta teoría no sólo expone el proceso de socialización de las normas de derechos humanos -incluyendo los derechos de las mujeres- sino que también plantea las nociones de compromiso, cumplimiento y brecha de cumplimiento, que se abordan en la pregunta de investigación.

1.3.1. Teoría de las redes transnacionales de incidencia

En su libro *Activists beyond borders* (1998), Keck y Sikkink establecen la teoría de las redes transnacionales de incidencia (*transnational advocacy networks*), describiendo un nuevo conjunto de actores de las relaciones internacionales, cuyo rasgo distintivo es su conformación fundamental a partir de convicciones o valores (*principled ideas*), con la pretensión de explicar los cambios positivos en la implementación de las normas. Se trata de redes de activistas que trabajan internacionalmente, enlazados por valores compartidos, un discurso en común e intercambios de información y servicios. Su objetivo es cambiar el comportamiento de los Estados, bregando por la implementación de los estándares internacionales. “Los actores que participan en ellas son ONG internacionales, ONG nacionales, movimientos sociales, fundaciones, medios de comunicación e intelectuales, sindicatos, organizaciones de consumidores, partes de organismos intergubernamentales, partes de las ramas ejecutiva y legislativa de los gobiernos, entre otros” (Keck y Sikkink, 1998: 2). Su propósito es visibilizar a los Estados que incumplen o transgreden las normas en la agenda internacional, empoderar y legitimar las peticiones de los grupos de presión y desafiar a los gobiernos violadores de derechos.

¹⁵ Un indicador de proceso vincula las medidas de política del Estado con hitos que a lo largo del tiempo puedan consolidar y dar lugar a los resultados de derechos humanos deseados. Al definir los indicadores de proceso en función de una “relación causa-efecto” implícita y como “paso intermedio supervisable” entre el compromiso y los resultados, puede evaluarse mejor la rendición de cuentas del Estado respecto de sus obligaciones de derechos humanos.

¹⁶ Este libro está compilado y editado por Risse, Ropp y Sikkink. A su vez, comprende investigaciones llevadas adelante por Clark, Dai y Brysk, autores que se citarán en los Capítulos 3 y 4.

Llevan adelante acciones de persuasión o incidencia a través de diversos mecanismos, tales como la política de la información, la política simbólica, la política de apoyo y presión y la política de responsabilidad ante los electores. Las redes “transmiten ideas, las insertan en los debates políticos, vigilan la aplicación de las normas y reglas internacionales y presionan, intentando incidir en la política interna” (Keck y Sikkink, 1998: 2). Un aspecto central de estas relaciones es el intercambio de información. Lo que resulta novedoso en estas redes es la capacidad que tienen los actores internacionales no estatales para “movilizar información estratégicamente a fin de ejercer presión sobre organizaciones y gobiernos poderosos. Aunque sus acciones no siempre tienen éxito, su participación en los debates políticos adquiere cada día mayor importancia” (Keck y Sikkink, 1998: 2).

Según las autoras, el concepto de redes transnacionales de incidencia nació “importando el concepto de red (*network*) de la sociología y aplicándolo a nivel transnacional; uniendo la creciente división artificial entre la esfera internacional y la nacional” (Keck y Sikkink, 1998: 4). En otras palabras, a pesar de las diferencias entre las esferas domésticas e internacional, el concepto de red puede viajar, dado que se enfoca en relaciones fluidas y abiertas entre actores expertos y comprometidos que trabajan en áreas temáticas especializadas. El término incidencia o defensa (*advocacy*) denota una singularidad de estas redes transnacionales: “están organizadas para promover causas, convicciones o valores, normas y, a menudo, involucran individuos abogando por cambios de política” (Keck y Sikkink, 1998: 9).

1.3.2. La teoría del patrón boomerang de influencia

Keck y Sikkink (1998) desarrollaron la teoría del patrón o efecto boomerang de influencia con la finalidad de explicar el impacto de la presión internacional en los cambios de comportamiento de los Estados en materia de derechos humanos, con base en la teoría de las redes transnacionales de incidencia.

Ante el bloqueo de los canales entre el Estado y sus actores domésticos, es posible el surgimiento del patrón boomerang de influencia, característico de las redes transnacionales: “las ONG domésticas buscan el apoyo directo de aliados internacionales para intentar ejercer presión en sus Estados desde el plano externo” (Keck y Sikkink, 1998: 12). En otros términos, el efecto boomerang se pone de manifiesto cuando los actores domésticos, al no encontrar espacios al interior de su Estado, se conectan de manera directa con actores internacionales, quienes los ayudan incidir en su propio Estado “desde arriba”, con los movimientos transnacionales, y “desde abajo”, a partir de las OSC locales, que han sido legitimados y potenciados por el trabajo internacional. En este sentido, “los actores internacionales amplifican las demandas de los actores domésticos” (Keck y Sikkink, 1998: 13), logrando cambios en los comportamientos de los Estados respecto de la condición de los derechos humanos, por medio del ejercicio de la presión y la incidencia.

“No es accidental que tantas redes de incidencia reclamen sobre derechos humanos en sus campañas. Los gobiernos son los principales „garantes“ de los derechos pero, al mismo tiempo, sus principales violadores” (Keck y Sikkink, 1998: 12). Cuando un gobierno incumple o se niega a reconocer derechos, los individuos y los grupos domésticos usualmente no cuentan con recursos dentro de las esferas políticas o judiciales nacionales. Buscan, entonces, conexiones internacionales para expresar sus preocupaciones e, incluso, para proteger sus vidas. “Los activistas crean las redes transnacionales porque consideran que expandirán, de ese modo, sus misiones organizacionales, compartiendo información, adquiriendo mayor visibilidad, ganando acceso a un público más amplio, multiplicando canales de acceso institucional” (Keck y Sikkink, 1998: 14).

1.3.3. Modelo en espiral original y su versión revisada

El modelo en espiral original

Risse, Ropp y Sikkink, en su libro *Power of Human Rights* (1999), proponen un modelo en espiral para explicar los cambios en la socialización de las normas de derechos humanos por parte de los Estados. Como se mencionó anteriormente, el modelo en espiral de socialización de los estándares internacionales de los derechos humanos fue construido a partir de la teoría del efecto boomerang, incorporando sus aportes sobre las relaciones entre actores estatales y no estatales. Los autores señalan que el proceso de mejoras en las condiciones de los derechos humanos de un Estado determinado se refleja en una serie de boomerangs, que conforman una espiral. Ante la presión internacional, el Estado va avanzando en diferentes etapas hasta alcanzar el comportamiento consistente con las normas. El modelo en espiral consta de cinco fases, que se enumeran a continuación.

1.3.4. Fases del modelo en espiral

Fase 1. Represión y activación de las redes transnacionales de defensa.

La espiral inicia con una situación represiva en el Estado, donde ocurren abusos de los derechos humanos. La oposición doméstica es demasiado débil para desafiar al gobierno. Esta fase puede durar un largo tiempo, ya que varios Estados represivos pueden no aparecer en la agenda de las redes transnacionales de incidencia. Además, “el grado de represión, desafortunadamente, determina el grado en que las redes transnacionales pueden adquirir información sobre las condiciones de derechos humanos en el país” (Risse y Ropp, 2013: 6). Estados muy represivos, a menudo, no son sujeto de campañas internacionales armadas por las redes, ya que adquirir información requiere, como mínimo, vínculos entre la oposición doméstica y las redes. Sólo cuando las redes son exitosas en adquirir información sobre el Estado transgresor pueden visibilizarlo en la agenda internacional y mover el proceso a la fase 2.

Fase 2. Negación.

Si los esfuerzos de las redes transnacionales fueron exitosos en reunir suficiente información sobre las violaciones de los derechos humanos para iniciar el proceso de incidencia, se coloca al Estado represor en la agenda internacional. Dada la debilidad de los actores domésticos para desafiar al gobierno por sí mismos, el lobby se potencia con actores externos, como los organismos internacionales de derechos humanos y los Estados simpatizantes a los principios y valores de las redes de defensa. Ante la presión internacional, el Estado niega las acusaciones y clama la intervención ilegítima en sus asuntos internos. Esta negación refleja un continuo rechazo a reconocer la validez de las normas internacionales de derechos humanos y, por lo tanto, no se muestra voluntad del gobierno a suscribir a las normas y someterse a la jurisdicción internacional. No obstante ello, cabe destacar que “la fase de negación tiene una importancia crítica en el compromiso discursivo: independientemente de la naturaleza de la „conversación“, se abre la puerta al proceso de socialización internacional” (Risse y Ropp, 2013: 6). La transición a la fase siguiente depende, en gran parte, de la fuerza de la movilización transnacional así como de la vulnerabilidad del Estado represor ante las presiones externas.

Fase 3. Concesiones tácticas.

Se escala la presión de las redes transnacionales y el gobierno se ve obligado a realizar concesiones para disminuir la crítica internacional. “En este punto, el gobierno represivo hace concesiones para recuperar el apoyo económico o militar, o bien, para disminuir el aislamiento internacional. Aunque el gobierno puede mejorar temporalmente la situación, las condiciones de los derechos humanos no mejoran significativamente” (Risse y Ropp, 2013: 6). Se observa que “el uso de la lógica instrumental y el subsecuente comportamiento de lo que el gobierno considera „concesiones tácticas

de bajo costo” tiene un importante efecto secundario, dado que facilita la rápida movilización y un mayor empoderamiento normativo de actores domésticos de defensa de los derechos humanos” (Risse y Ropp, 2013: 6). Los autores establecen que ésta es la base para el cambio normativo, ya que los líderes de los Estados represores tienden a creer que “hablar no cuesta” (*talk is cheap*) y no comprenden el grado en el que pueden resultar engañados por su propia retórica, tornándose parte del proceso de socialización de las normas. El efecto más importante de las concesiones tácticas es la apertura del espacio para la movilización de la oposición doméstica. En esta fase, ya no se niega la validez de los estándares internacionales de derechos humanos e, incluso, el Estado comienza a discutir con los críticos externos sobre los abusos de los derechos humanos. Los gobiernos pierden el control de la situación interna. Por ende, se enfrentan a dos opciones: “liberalización controlada o mayor represión, seguida de un derrocamiento del gobierno” (Risse y Ropp, 2013: 6), es decir, cambiar su comportamiento o dejar el poder. “Se considera una fase precaria porque el gobierno puede reaccionar ante la movilización con represión implacable o haciendo concesiones tácticas aún más generosas” (Risse y Ropp, 2013: 6).

Fase 4. Estatus prescriptivo.

“Mientras que la fase de concesiones tácticas tiende a estar dominada por una lógica de instrumentalidad, se observa que el „campo de lucha” cambia radicalmente durante la fase 4, cuando los Estados garantizan el estatus prescriptivo de las normas de derechos humanos” (Risse y Ropp, 2013: 7). El movimiento de liberalización para consolidar mejoras a los derechos humanos es resultado de la presión de la oposición doméstica, vinculada con las redes transnacionales (Risse y Ropp, 2013: 7). Esta fase se alcanza cuando el gobierno nacional acepta completamente la validez moral de las normas de derechos humanos y empieza a institucionalizarlas en su legislación. El carácter vinculante de las normas de derechos humanos es aceptado, aunque puedan existir violaciones en la práctica. “Los gobiernos aceptan la validez de las normas cuando ratifican varios instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo sus protocolos adicionales; se institucionalizan en la Constitución o en la legislación del país; se crea una comisión independiente o proporcionan algún mecanismo para que los ciudadanos puedan presentar quejas sobre las violaciones de derechos humanos” (Risse y Ropp, 2013: 7). Se pone de manifiesto un proceso argumentativo de persuasión, donde los actores se reconocen como iguales. El objetivo de la interacción discursiva es lograr un consenso voluntario.

Fase 5. Comportamiento consistente con las normas.

En comprensión retrospectiva, “es la fase envolvente de un conjunto de subprocesos que estaban, de algún modo, sub-especificados” (Risse y Ropp, 2013: 7). En esta fase final, las palabras se convierten en hechos y los compromisos se traducen a la práctica, es decir, las normas de derechos humanos son implementadas plenamente. La consistencia del comportamiento refiere a ambas esferas, doméstica e internacional. Cabe destacar que es fundamental que los actores domésticos y las redes transnacionales mantengan la presión y la incidencia, ya que la dificultad de esta fase se basa en que, cuando las violaciones de derechos humanos disminuyen, la atención internacional también se reduce. “Desde esta perspectiva, el cambio duradero en el comportamiento consistente con las normas de derechos humanos es visto como el resultado de actores locales a favor de este cambio, siendo capaces de aprovechar el apoyo internacional, en forma tal de, eventualmente, triunfar en la defensa de los derechos humanos” (Risse y Ropp, 2013: 7).

1.3.5. El modelo en espiral revisado

“El modelo de espiral original analiza el proceso de socialización de los derechos humanos por parte de actores estatales, desde la represión y la negación inicial hacia el eventual

cumplimiento sostenible del Estado respecto de la norma” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 9). En efecto, *Power of Human Rights* (1999) fue parte de “una indagación constructivista de las relaciones internacionales, especialmente en la investigación sobre la socialización de normas internacionales” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 26). Sin embargo, desde su publicación, sucedieron muchos cambios. Estudios cualitativos y cuantitativos sobre compromiso y cumplimiento pusieron a prueba las suposiciones sobre el impacto de las normas internacionales en el ámbito doméstico de los Estados. Se llegó a la conclusión que, en la transición entre la fase 4 (estatus prescriptivo) y la fase 5 (comportamiento conforme a las normas) del modelo en espiral original, se forma un cuello de botella en el proceso de socialización de las normas descripto, que sólo algunos Estados logran pasar.

“En el siglo XXI, no existe un sólo Estado que no haya ratificado, al menos, un tratado internacional. Además, hay un acuerdo universal que los derechos humanos fundamentales constituyen *ius cogens* (derecho de gente, costumbre), esa parte del Derecho Internacional a la que los Estados se comprometen independientemente de si son parte o no de tratados específicos” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 9). No obstante ello, persisten incumplimientos por parte de los Estados, hecho que genera que varios actores no estatales, como las OSC, se comprometan cada vez más con los derechos humanos.

En este sentido, los autores del modelo en espiral original, plasmado en *Power of Human Rights* (1999), llevaron adelante una revisión de su propia investigación, teniendo en cuenta los cambios en las condiciones de derechos humanos ocurridos desde su publicación, y editaron un nuevo volumen titulado *Persistent Power of Human Rights* (2013), como continuación de sus estudios sobre el proceso de socialización de las normas, cuyo foco se basa en los procesos que conducen a los actores desde el compromiso hacia el cumplimiento -intrínsecos en las mencionadas fases 4 y 5-.

En *Persistent Power of Human Rights* (2013), la tarea más ambiciosa fue indagar los mecanismos de compromiso y cumplimiento extendiendo el foco de análisis: “no sólo estudiando el comportamiento de los Estados autoritarios como principales violadores de derechos humanos, sino también el de los democráticos” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 12). A su vez, se amplió el rango de derechos humanos para incluir los derechos de género y los derechos laborales. Para ello, se agregaron nuevas contribuciones al estudio, a saber: los mecanismos basados en diferentes modos de (inter-)acción social y las condiciones de alcance de la obediencia.

1.3.6. Mecanismos basados en diferentes modos de (inter-)acción social

Los estudios acerca del cumplimiento de las normas han identificado cuatro mecanismos basados en diferentes modos de (inter-)acción social, dos de los cuales (los dos primeros) ya estaban incluidos en *Power of Human Rights* (1999).

1. Coerción: uso de la fuerza y observancia legal (legal enforcement).

“Los actores estatales y no estatales pueden ser coaccionados para cumplir con reglas costosas. La coerción no les deja muchas alternativas a acatar las normas” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 13). El cumplimiento con los derechos humanos puede alcanzarse con medidas coercitivas, al ser impuesto a través del uso de la fuerza por parte de actores externos, o bien, mediante la observancia legal, es decir, a través del cumplimiento diligente y correcto de lo solicitado por las normas de derechos humanos. “Cuanto más estándares de derechos humanos estén sujetos a la judicialización internacional y regional -y que, por ende, involucren cortes domésticas, regionales o internacionales- más mecanismos de observancia legal funcionarían como sustituto al uso de la fuerza” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 13).

1. Cambios en incentivos: sanciones y recompensas.

“Las estructuras de incentivos juegan un rol muy importante en el pasaje de los actores estatales y no estatales del compromiso al cumplimiento con las normas” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 14). Los cálculos de utilidad pueden cambiar elevando los costos de no obedecer. “Este es el mecanismo de elección racional por excelencia para que el actor decida si quiere o no cambiar su comportamiento en respuesta a los cambios en los incentivos” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 14). Las sanciones son incentivos negativos usualmente usados por la comunidad internacional para castigar la desobediencia. Lo mismo sucede con los incentivos positivos, como la ayuda externa, para lograr el cumplimiento de los derechos humanos internacionales. “La efectividad, tanto de las sanciones como de las recompensas, dependerá en parte de la vulnerabilidad social y material de los actores” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 14).

2. Persuasión y discurso.

“Si la persuasión funciona, tiene ventajas sobre la coerción y la manipulación de las estructuras de incentivos que inducen a los actores hacia el cumplimiento voluntario con reglas costosas” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 14). La persuasión, como mecanismo de socialización, alcanza mayor cumplimiento a largo plazo que la manipulación por estructuras de incentivos, ya que esta última no afecta los intereses del actor. En caso de no observarse el proceso de persuasión, de igual manera, el discurso importa enormemente como mecanismo conducente al cumplimiento. “Nombrar y avergonzar puede ser exitoso si el actor realmente cree en la validez social de las normas. Una vez que los derechos humanos se han tornado un discurso dominante, este discurso ejerce poder estructural en los actores. Como resultado, son más propensos a obedecer” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 14).

3. Construcción de capacidad estatal.

Este mecanismo se considera un camino hacia el cumplimiento duradero. “El incumplimiento involuntario de las reglas costosas es tan importante como la desobediencia resultante de la falta de voluntad de los actores de acatarlas” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 15). Entonces, si las normas de derechos humanos son violadas en áreas donde la capacidad del Estado es limitada, debido a una carencia de facultad de hacerlas cumplir, los otros tres mecanismos antes mencionados tampoco van a funcionar. En “*Power of Human Rights* (1999), no se prestó atención al hecho de que el compromiso puede no siempre conducir a la consistencia con las normas, por ejemplo, cuando el Estado pierde la capacidad institucional y administrativa de cumplimiento de las decisiones, incluidos los estándares de derechos humanos” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 15). La construcción o creación de capacidad refiere al “proceso altamente institucionalizado de interacción social, apuntando hacia la educación, la formación y la construcción de capacidades administrativas para implementar y reforzar las leyes de derechos humanos”. (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 15).

Se considera que los cuatro mecanismos identificados capturan las principales maneras de inducir (u obstaculizar) el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos. Estos mecanismos descansan en diferentes modos de acción social. Pueden ser complementarios, aditivos o secuenciales pero también pueden carecer de complementariedad, operar desenfrenadamente e, incluso, ser sustractivos.

1.3.7. Condiciones de alcance del cumplimiento

La segunda contribución de *Persistent Power of Human Rights* (2013) fue explicar más específica y claramente las condiciones de alcance que se espera que los cuatro mecanismos sociales, explicados anteriormente, induzcan hacia el cumplimiento por parte de actores estatales y no estatales respecto de las normas internacionales de derechos humanos. Se identificaron cinco factores como condiciones de alcance del cumplimiento:

1. Régimen democrático v. autoritario.

“El modelo en espiral original se orientaba a los regímenes autoritarios. Los casos de estudio empíricos demostraron que las mejoras en las condiciones de derechos humanos casi siempre resultaban del cambio de régimen y del proceso de democratización” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 16). La investigación cuantitativa subsecuente también demostró que los regímenes democráticos son más propensos a cumplir con las normas que los autoritarios (Simmons, 2009). En otras palabras, el tipo de régimen importa. En cuanto a la definición de democracia, “para evitar problemas metodológicos y los subsecuentes argumentos tautológicos, se deben usar conceptos minimalistas de la democracia, focalizando el grado de competencia del Poder Ejecutivo y el grado de participación ciudadana en la elección de su gobierno” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 17). El tipo de régimen se asume como una condición de alcance que no sólo afecta la propensión de moverse desde el compromiso hacia el cumplimiento sino que, también, marca la diferencia en cuanto a varios mecanismos de (inter-)acción social, especificados ut supra. Por ejemplo, “se espera que la observancia legal de los derechos humanos, a través de las cortes domésticas, regionales e internacionales, conduzca a las democracias hacia el cumplimiento” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 17). Los mecanismos de persuasión, como nombrar y avergonzar, son particularmente efectivos en regímenes democráticos estables, dado que el respeto por los derechos humanos constituye una lógica de adecuación del comportamiento institucionalizada en estos sistemas. En contraste, usar incentivos (sanciones o recompensas) para inducir a las democracias hacia el cumplimiento puede resultar contraproducente, ya que “puede ser percibido como un insulto” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 17). Sin embargo, puede resultar en regímenes autocráticos, dado que “no cuentan con una lógica de adecuación del comportamiento institucionalizada que les pueda generar vergüenza y conducirlos hacia el cumplimiento” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 17).

2. Capacidad de Estado consolidada v. limitada.

En *Power of Human Rights* (1999), se dio por supuesto la condición de Estado consolidado, implícitamente asumiendo el monopolio completo de la violencia y la capacidad de implementar y hacer cumplir las reglas. La capacidad limitada (*limited statehood*) es el mayor obstáculo hacia el cumplimiento de las normas y no está sólo confinado a Estados frágiles o fallidos, sino que “algunos Estados contienen instituciones políticas y administrativas que son demasiado débiles para hacer cumplir las leyes en todo el territorio, en algunos temas (como los derechos humanos) y/o con respecto a sectores particulares de la población” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 17).

3. Implementación centralizada de la norma v. descentralizada.

En *Power of Human Rights* (1999), se consideraba a los Estados como actores unitarios en cuanto al cumplimiento. Sin embargo, “el grado de centralización o descentralización de la toma de decisiones, en cuanto al cumplimiento de las normas, hace la diferencia” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 19). El cumplimiento es más frecuente si los actores comprometidos con las normas de derechos humanos son también aquellos que obedecen directamente a ellas. “La obediencia se torna más difícil si tiene que resultar de negociaciones colaborativas o conflictivas entre diferentes actores descentralizados” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 19). En otras palabras, en un escenario de implementación descentralizada de las normas, aquellos que se comprometen con las reglas no son exclusivamente sus destinatarios. Si el Estado se compromete con las normas pero, a su vez, los ciudadanos individuales deben acatarlas, el cumplimiento se torna más difícil de alcanzar. En este caso, el proceso de implementación puede ser extremadamente descentralizado, dado que los Estados son responsables del cumplimiento pero los ciudadanos individuales también deben adaptar su comportamiento a las normas y este escenario puede incluir la necesidad de modificar prácticas naturalizadas en la sociedad. Mientras que la implementación de la norma sea altamente

centralizada, no importa qué mecanismo se utilice -coerción, incentivos o persuasión- para alcanzar obediencia.

4. Vulnerabilidad material.

Cualquier destinatario de la norma, ya sea un Estado o actores no estatales, puede ser afectado en las fases 4 y 5 por la vulnerabilidad ante presiones, tanto externas como domésticas. “Se espera que los actores poderosos [en términos realistas], que disponen de recursos económicos y materiales, sean menos vulnerables, en comparación con actores más débiles, a las presiones externas para obedecer a las normas internacionales de derechos humanos” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 20). *Ceteris paribus*, los Estados poderosos pueden rechazar la red de movilización externa más fácilmente que los Estados débiles. No se asume que los actores materialmente poderosos sean inmunes a las presiones externas o a la movilización transnacional, sino que los mecanismos basados en la coerción material y los incentivos negativos (como las sanciones) resultan menos propensos a alcanzar sus objetivos cuando son utilizados ante Estados materialmente poderosos. “Los actores materialmente poderosos son, por definición, menos vulnerables ante la presión externa económica o militar, en comparación con los actores débiles” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 20).

5. Vulnerabilidad social.

Siguiendo los postulados de *Power of Human Rights* (1999), los Estados que le otorguen mayor relevancia a su reputación social y que busquen posicionarse en la comunidad internacional, serán más vulnerables al nombramiento y a la vergüenza externa y, en consecuencia, a los mecanismos sociales basados en lógicas de argumentación y de comportamiento adecuado. “La vulnerabilidad social se refiere al deseo particular de un actor de ser aceptado como miembro de un grupo social o de una comunidad particular. El constructivismo argumenta que la identidad del Estado puede influenciar su grado de vulnerabilidad ante la presión social” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 20). Los Estados con identidades inseguras, o aquellos que aspiran a mejorar su posición en la comunidad internacional, serán más vulnerables ante las presiones sociales. “A mayor interés de la comunidad internacional por los derechos humanos, mayor vulnerabilidad social del Estado ante las presiones externas (e internas) para cumplir con esas normas” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 21), dada la preocupación por su legitimidad internacional. Sin embargo, “no se puede asumir que cualquier destinatario de la norma sea socialmente vulnerable ni tampoco que la aplicación de la presión social (nombramiento y vergüenza) tenga siempre un impacto favorable y unidireccional” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 21), ya que algunos de los destinatarios de las normas dominan recursos sociales poderosos que les permiten rechazar la presión externa.

1.4. De la teoría al caso: el modelo en espiral en el Estado argentino

A los efectos del presente trabajo de investigación final y ante la pregunta que le da sentido al estudio, el análisis del proceso de socialización de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres se circunscribe a partir de la cuarta fase del modelo en espiral, es decir, el estatus prescriptivo de las normas, debido al espacio temporal escogido.

El período de tiempo a indagar comprende una etapa en la que la República Argentina se ha reconocido como Estado Parte de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará, durante más de dos décadas¹⁷. Es decir, no sólo acepta la validez de los instrumentos internacionales sino que también comienza a institucionalizarlos. “Los gobiernos aceptan la validez de las normas cuando

¹⁷La CEDAW fue firmada en 1979 y ratificada por el Estado argentino en 1985 y la Convención de Belém do Pará fue suscripta en 1994 y ratificada por el Estado argentino en 1996.

ratifican varios instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo sus protocolos adicionales; se institucionalizan en la Constitución o en la legislación del país; se crea una comisión independiente o proporcionan algún mecanismo para que los ciudadanos puedan presentar quejas sobre las violaciones de derechos humanos” (Risse y Ropp, 2013: 7). El Estado argentino ratificó ambos tratados internacionales así como el Protocolo Facultativo de la CEDAW¹⁸ y se le otorgó jerarquía constitucional a la CEDAW en la reforma de la Carta Magna en 1994. A su vez, se dictaron medidas legislativas de protección y promoción de los derechos humanos de las mujeres y se creó el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) [actualmente, jerarquizado como Instituto Nacional de las Mujeres (INAM)].

En la fase del estatus prescriptivo, el carácter vinculante de las normas es aceptado. Sin embargo, en la práctica, pueden existir violaciones a los derechos humanos de las mujeres. Este es el fenómeno de estudio que guía la investigación: la brecha entre el compromiso y el cumplimiento. En tal sentido, como se mencionó anteriormente, este estudio pretende analizar el proceso de socialización de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará -haciendo hincapié en el pasaje de la fase del estatus prescriptivo de las normas hacia la fase del comportamiento consistente con las normas- con el objeto de comprender los factores que generan una brecha entre el compromiso y el cumplimiento de los tratados internacionales en el Estado argentino.

1.4.1. Las condiciones de alcance del cumplimiento en el Estado argentino

Desde el 10 de diciembre de 2007 hasta el 10 de diciembre de 2015, Cristina Fernández de Kirchner presidió el Estado argentino. Las condiciones de alcance para el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres, en este espacio temporal y geográfico delimitado, son las siguientes:

1. Régimen democrático v. Régimen autoritario.

Ambos mandatos consecutivos se caracterizan por estar regidos por un sistema democrático y constitucional. En efecto, la política de derechos humanos es uno de los aspectos centrales de la plataforma del gobierno y de los discursos de asunción.

2. Capacidad de Estado consolidada v. limitada.

La condición de Estado consolidado se define por los autores del modelo en espiral como “el monopolio completo de la violencia y la capacidad de implementar y hacer cumplir las reglas” (Risse, Ropp y Sikink, 2013: 17). A pesar de que el Estado argentino está consolidado en términos weberianos, es decir, que ostenta el monopolio legítimo de la fuerza y los medios de coacción, es posible evidenciar que su capacidad para hacer cumplir las normas es limitada. Se profundizará esta afirmación en el desarrollo del Capítulo 4.

3. Implementación centralizada de la norma v. descentralizada.

Las normas internacionales -e, incluso, nacionales y locales- de protección y promoción de los derechos humanos de las mujeres presentan un elevado grado de descentralización en su implementación, ya que no sólo el Estado, sino también los agentes individuales, deben adecuar su comportamiento en consonancia con el cumplimiento de sus disposiciones.

4. Vulnerabilidad material.

¹⁸ En el año 2006, bajo la Ley 26.171 se aprobó el Protocolo Facultativo de la CEDAW, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1999.

El Estado argentino no es considerado materialmente poderoso, es decir, en términos realistas, en cuanto a sus recursos económicos y militares. Por lo tanto, este escenario aumenta su vulnerabilidad material ante las presiones.

5. Vulnerabilidad social.

Luego de la recuperación de la democracia, el Estado argentino construye una identidad que hace hincapié en la promoción de los derechos humanos, escenario que aumenta su vulnerabilidad social ante las presiones, no sólo internas sino también externas. Por consiguiente, la lógica de nombramiento y vergüenza que puede generar la comunidad internacional, debido a la distancia entre los discursos sobre la importancia de la promoción y protección de los derechos humanos y las condiciones reales de los derechos humanos de las mujeres en la práctica, se ve favorecida por su vulnerabilidad social.

1.5. Metodología

Esta es una tesis con modalidad de diseño explicativo. La pregunta de investigación que lo organiza es “¿por qué en algunos Estados democráticos existe una brecha entre el compromiso y el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres durante su proceso de socialización?”.

El fenómeno (variable dependiente) a investigar es el cumplimiento del Estado argentino de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará y la condición que lo determina (variable independiente) es la capacidad del Estado argentino de cumplir con las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres.

La hipótesis plantea que el incumplimiento de ambos acuerdos internacionales no resulta de la falta de voluntad del Estado sino de su capacidad limitada para cumplir con los compromisos asumidos en la ratificación de los mismos.

Para examinar la relación entre el cumplimiento y la capacidad del Estado, se utilizará el instrumento del estudio de caso, es decir, una investigación profunda de un caso concreto: un análisis extenso del proceso de socialización de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará en el Estado argentino, como marco geográfico, desde 2007 hasta 2015, como espacio temporal, con el objetivo de indagar la brecha entre el compromiso y el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres.

El abordaje de un solo país puede proporcionar información sobre la interacción entre la capacidad del Estado y su comportamiento respecto de los estándares internacionales de derechos humanos de las mujeres por dos motivos principales. Por un lado, para evaluar si la mejora, la estabilidad o el deterioro de los registros de derechos humanos de las mujeres se vinculan con el fortalecimiento, el estancamiento o el debilitamiento de la capacidad estatal. Esta relación sólo se puede observar con el tiempo. Por el otro, el estudio de caso permite desglosar las dimensiones de la capacidad del Estado en detalle e identificar los avances o falencias de capacidad que presenta, así como llevar adelante mediciones más precisas sobre los problemas puntuales de derechos humanos de las mujeres en el país.

La metodología del sistema de indicadores de progreso (estructurales, de proceso y de resultados) y de señales de progreso cualitativas permite una visión general integral del grado de cumplimiento del Estado argentino con las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres, la CEDAW y la Convención de Belém do Pará.

La selección del Estado argentino como foco de este trabajo de investigación se basa en que la República Argentina refleja la paradoja planteada en la introducción: es un Estado democrático, que ha ratificado la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos -entre ellos la CEDAW y la Convención de Belém do Pará- y ha demostrado reiteradamente su compromiso con los derechos humanos en la arena internacional. Sin embargo, sus registros de derechos humanos no

muestran mejoras sustanciales en las últimas décadas, ¿podría deberse, en parte, a la capacidad limitada del Estado argentino? Para responder a esta pregunta, se analizará el proceso de socialización de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará y su vínculo con la capacidad del Estado.

El espacio temporal fue fijado desde 2007 hasta 2015, durante las presidencias consecutivas de Cristina Fernández de Kirchner, con el objeto de analizar un período de tiempo determinado, en el que haya continuidad en cuanto a las políticas de género de un gobierno puntual. Asimismo, el sistema de indicadores de progreso y de señales cualitativas que se utiliza en este trabajo para la medición de la capacidad estatal fue elaborado en 2013¹⁹ y su Guía de Implementación se publicó en 2015²⁰, razón por la cual, en el período 2007-2015 completo, no se presentó una evaluación del cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres basada en este sistema de medición, que busca dimensionar los esfuerzos de los Estados para garantizar una vida libre de violencia para las mujeres.

El carácter general de la aproximación metodológica es cualitativo, mediante análisis documental y de contenido. Para ello, se procederá a una combinación de fuentes primarias (entrevistas a funcionarias del Estado nacional, de la academia y de OSC especialistas en la temática de los derechos humanos de las mujeres) y secundarias (documentación disponible en los sitios oficiales de diversos organismos y asociaciones internacionales, de OSC y de publicaciones de trabajos académicos).

Con respecto a las entrevistas, se ha entrevistado a las siguientes expertas en materia de derechos humanos de las mujeres:

- **Dora Barrancos**, socióloga y docente, Magíster en Educación, de la Universidad Federal de Minas Gerais. Doctora en Historia, por el UNICAMP, Brasil. Se ha desempeñado como Directora del Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires y como Directora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en representación de las Ciencias Sociales y Humanas. Su interés ha estado enfocado en estudiar el feminismo en la Argentina, los derechos políticos de las mujeres, el rol de la educación y ha abordado aspectos de la historia de las sexualidades disidentes en la Argentina.

- **Fabiana Tuñez**, activista por los derechos de las mujeres desde 1994. Trabaja activamente contra toda forma de discriminación y/o violencia contra las mujeres y niñas desde una perspectiva integral de derechos humanos. Actualmente, se desempeña como Directora Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres (INAM). Fue co-fundadora y Coordinadora General de la Asociación Civil “La Casa del Encuentro”, Coordinadora Ejecutiva del Observatorio de Femicidios en Argentina “Adriana Marisel Zambrano”. Obtuvo un Diploma de Honor del Honorable Senado de la Nación por su labor en los derechos humanos de las mujeres.

- **Ministra María Luisa Martino**, de la Unidad de Derechos de las Mujeres de la Dirección de Derechos Humanos y Temas de Género del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación. Desde su ingreso al Servicio Exterior de la Nación, en el año 1991, se ha desempeñado en numerosas funciones tanto en el país como en el extranjero. Ha participado de las Conferencias de Estados Parte del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (MESECVI) de la Convención de Belém do Pará.

- **Norma Durango**, profesora de Letras. Ha ejercido los cargos de vicegobernadora y presidenta de la Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa. Actualmente, es Senadora Nacional por la provincia de La Pampa y preside la Comisión Banca de la Mujer en el Honorable Senado de la

19 El documento “Valoración de esfuerzos existentes para medir el ejercicio del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Indicadores de progreso para su medición”, desarrollado en el mes de enero de 2013, por Laura Pautassi y Natalia Gherardi del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) -a solicitud de la Secretaría Técnica del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI)- ha servido como fundamento teórico de la propuesta de indicadores que presentó el MESECVI, la cual fue adoptada por el Comité de Expertas del MESECVI el 21 de mayo de 2013.

20 Luego de la Primera y de la Segunda Ronda de Seguimiento del MESECVI.

Nación. Asimismo, es vicepresidenta de la Comisión Bicameral de designación del Defensor de Niñas, Niños y Adolescentes. Desde su rol como autoridad de la Banca de la Mujer, ha presentado diversos proyectos de ley con el objeto de transversalizar la perspectiva de género en las políticas del Estado.

Es importante resaltar que, en cuanto al activismo de las OSC, se consideraron las voces de representantes de aquellas organizaciones locales de Argentina, que hayan participado en redes transnacionales de defensa, en términos de Keck y Sikkink (1998). Para constatar su inserción en el sistema internacional, se han seleccionado OSC que colaboraron con los mecanismos de seguimiento de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y Fundación para el Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM). Se ha entrevistado a:

- **Natalia Gherardi**, Directora Ejecutiva de Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), organización de la sociedad civil cuya misión es alcanzar la equidad de género a partir de acciones de incidencia, trabajo en redes y desarrollo de capacidades de actores políticos y sociales, con el fin de mejorar la situación social, política y económica de las mujeres. Es abogada y docente universitaria. Máster en Derecho, London School of Economics and Political Science, Gran Bretaña. Dicta clases en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y en la Maestría en Derecho y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Sus principales áreas de interés son el acceso a la justicia, trabajo y las políticas de conciliación entre trabajo productivo y familia, violencia contra las mujeres y participación de las mujeres en democracia. Ha realizado trabajos de consultoría para la CEPAL, OEA y la OIT, entre ellos, ha colaborado en la redacción de la Guía Práctica de Aplicación del Sistema de Indicadores de Progreso para la Medición de la Implementación de la Convención de Belém do Pará (2015), que se utiliza como referencia en este trabajo de investigación. Es autora de artículos en libros y revistas nacionales y extranjeras, sobre los temas de su especialidad.

- **Mabel Bianco**, fundadora y presidenta de la Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM), organización de la sociedad civil cuyos objetivos son defender y promover la garantía de todos los derechos humanos de mujeres y niñas, contribuir a mejorar sus condiciones de vida o desarrollo sostenible y abogar por alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres. Es médica. Máster en Salud Pública de Universidad de El Valle, Cali, Colombia. Especialista en Epidemiología y Estadísticas Médicas de London University. Ha sido miembro el Comité Asesor de la Oficina Regional de ONU MUJERES. FEIM desarrolla programas, proyectos, investigaciones y otras actividades sobre los siguientes temas: Derechos de las Mujeres, Igualdad de Géneros, Participación Política y liderazgo, Inserción Laboral, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Tercera Edad, Salud Sexual y Reproductiva, Embarazo Adolescente, Sexualidad, ETS y VIH/SIDA, Violencia contra Mujeres, Educación Sexual Integral, Acceso a la Información Pública, Monitoreo ciudadano.

Capítulo 2. Estatus prescriptivo de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará

La finalidad del presente capítulo es sistematizar y caracterizar la fase 4 del modelo en espiral del proceso de socialización, es decir, el estatus prescriptivo de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres. Para ello, se medirá la implementación por parte del Estado argentino de las disposiciones de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará, con las que se ha comprometido formalmente.

Para la evaluación del cumplimiento de las obligaciones emanadas de dichos instrumentos internacionales, se utilizarán tanto indicadores de progreso²¹ como señales cualitativas de progreso, tendientes a la medición de una vida libre de discriminación y de violencia de las mujeres en la República Argentina, en el período 2007-2015.

El cumplimiento de las normas de derechos humanos de las mujeres se mide a partir de la capacidad estatal en los siguientes ejes: marco legislativo, acceso a la justicia y mecanismos jurídicos de denuncia, mecanismo nacional de adelanto de la mujer, participación de las mujeres en la vida política y pública y medidas especiales de carácter temporal, estereotipos y prácticas nocivas, violencia contra las mujeres por razón de género, trata de personas y explotación de la prostitución, educación, salud, empleo y empoderamiento económico de las mujeres y datos y estadísticas.

Los indicadores de progreso en cada uno de estos ejes se desglosan en tres tipos: indicadores estructurales, indicadores de proceso e indicadores de resultados.

Las señales cualitativas de progreso incluyen las observaciones emanadas por los expertos de los mecanismos de seguimiento de los dos acuerdos internacionales a analizar, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará²².

2.1. El estatus prescriptivo de las normas de derechos humanos de las mujeres

Siguiendo las afirmaciones del entonces Representante Permanente de la República Argentina ante la ONU, en una carta dirigida al Presidente de la Asamblea General, “a partir de la restauración del sistema democrático en 1983 y en función de su contexto histórico-político de rupturas institucionales y violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos durante el terrorismo de Estado, la Argentina asumió una posición de principios en la defensa y promoción de los derechos humanos a nivel interno a través de la cual pudo contribuir en el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos” (Argüello, 2008).

Sin embargo, a pesar de los avances en la institucionalización de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres en la legislación doméstica, la visibilización de la situación crítica de violencia contra las mujeres demostró que, en términos reales, el comportamiento no era consistente con las normas sino que persistían obstáculos para su plena vigencia.

Enmarcado en el modelo en espiral del proceso de socialización de las normas internacionales de derechos humanos, el Estado argentino había alcanzado el compromiso, característico de la fase 4, pero aún no lograba asimilar el cumplimiento pleno, propio de la fase 5.

²¹ Estos indicadores son los pautados en la Guía práctica para la Aplicación del Sistema de Indicadores de progreso para la Medición de la Implementación de la Convención de Belém do Pará.

²² En el presente Capítulo, se describirán brevemente los mecanismos de supervisión de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará, con el objeto de fundamentar la importancia de sus observaciones respecto de la aplicación de los instrumentos internacionales por parte de los Estados Parte de los tratados. Dichas observaciones se utilizarán como insumo de las señales cualitativas de progreso.

Se encontraba en la fase del estatus prescriptivo de las normas de derechos humanos, en el que “la naturaleza vinculante de las normas de derechos humanos ya no es controversial, aún cuando el comportamiento real continúe demostrando violaciones” (Risse y Ropp, 2013: 7).

2.2. Los organismos de supervisión de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres

Tanto la ONU como la OEA cuentan con órganos de expertos/as independientes que supervisan la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos.

A nivel internacional, los Estados Parte que han adherido a la CEDAW tienen la obligación de presentar al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante, el Comité de la CEDAW) informes periódicos relativos a la aplicación de los derechos amparados por la Convención. En sus reuniones, el Comité examina los informes y formula a cada Estado Parte sus preocupaciones y recomendaciones en forma de observaciones finales. A su vez, de conformidad con el Protocolo Facultativo de la CEDAW, el Comité puede recibir comunicaciones de personas o grupos de personas que le presenten denuncias sobre violaciones de los derechos amparados en la Convención e iniciar investigaciones sobre casos de violaciones graves o sistemáticas de los derechos de las mujeres.

Fabiana Tuñez explica que “el Comité de CEDAW examina al Estado Argentino a través de los Informes Internacionales Periódicos que se presentan cada 4 años, aunque es posible solicitar Informes Complementarios sobre temas puntuales que el Comité considere de interés”.

A nivel regional, la Convención de Belém do Pará cuenta con el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (en adelante, MESECVI), encargado del proceso de evaluación y apoyo continuo e independiente, para alcanzar la implementación efectiva de la Convención. El MESECVI es una metodología de evaluación multilateral sistemática y permanente, fundamentada en un foro de intercambio y cooperación técnica entre los Estados Parte de la Convención y un Comité de Expertas/os, que lleva adelante el análisis de los avances y desafíos persistentes en las respuestas estatales ante la violencia contra las mujeres.

Las observaciones del sexto y del séptimo informe periódico de la Argentina realizados por el Comité de la CEDAW -que datan de los años 2010 y 2016 respectivamente- así como el primer y el segundo Informe de Implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI -de los años 2008 y 2014- hicieron hincapié tanto en aspectos positivos de la implementación de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará, como en esferas de preocupación y sus consiguientes recomendaciones, que denotaban el estatus prescriptivo de las normas de derechos humanos de las mujeres.

Con el objeto de encaminar el comportamiento del Estado argentino hacia la consistencia con las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres, los órganos de supervisión de los tratados internacionales emanan recomendaciones que conducen al cumplimiento de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará, referidas a todas las esferas de preocupación en las que se advirtió inobservancia de las normas.

Tanto los aspectos positivos, como las esferas de preocupación y las recomendaciones del Comité como del MESECVI han sido utilizados en esta investigación como aporte en las señales cualitativas de progreso para la medición del cumplimiento de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará.

2.3. Indicadores de progreso y señales cualitativas de medición del cumplimiento de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará

A partir de la medición de los indicadores de progreso (indicadores estructurales, de proceso y de resultado) y de las señales cualitativas de progreso se sistematizarán las características del estatus prescriptivo de las normas de derechos humanos en el Estado argentino, desde 2007 hasta 2015.

2.3.1. Marco Legislativo

En esta sección se presentan los indicadores sobre la capacidad del Estado de adaptar su marco legislativo doméstico a las normas internacionales.

Indicadores estructurales del marco legislativo

Como ya se hizo alusión, la CEDAW, adoptada por la ONU en 1979, fue ratificada por el Estado argentino en 1985, mediante la Ley 23.179 (27 de mayo de 1985), y luego dotada de jerarquía constitucional en la reforma de su Carta Magna, en 1994.

La Convención de Belém do Pará, adoptada por la OEA en 1994, fue ratificada por el Estado argentino en 1996, mediante la Ley 24.632 (1 de abril de 1996). Conforme al Artículo 75, Inciso 22, de la Constitución Nacional, posee jerarquía superior a las leyes nacionales.

En cuanto al concepto de violencia contra las mujeres, la Ley 26.485, (1 de abril de 2009), Ley Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos que desarrollen sus Relaciones Interpersonales, abarca la violencia basada en el género en todas sus manifestaciones, establece la obligación de estipular medidas preventivas para ayudar a las víctimas y crea el Observatorio de la Violencia contra las Mujeres. En su artículo 4º, define a la *violencia contra las mujeres* como toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las acciones perpetradas desde el Estado o por sus agentes. En su artículo 5, establece los tipos de violencia contra las mujeres: física²³, psicológica²⁴, sexual²⁵, económica y patrimonial²⁶ y simbólica²⁷.

²³Entendida como aquella que se emplea contra el cuerpo de la mujer produciendo dolor, daño o riesgo de producirlo y cualquier otra forma de maltrato agresión que afecte su integridad física (Ley 26.485).

²⁴Definida como aquella que causa de daño emocional y disminución de la autoestima o perjudica y perturba el pleno desarrollo personal o que busca degradar o controlar sus acciones, comportamientos, creencias y decisiones, mediante amenaza, acoso, hostigamiento, restricción, humillación, deshonra, descrédito, manipulación aislamiento. Incluye también la culpabilización, vigilancia constante, exigencia de obediencia sumisión, coerción verbal, persecución, insulto, indiferencia, abandono, celos excesivos, chantaje, ridiculización, explotación y limitación del derecho de circulación o cualquier otro medio que cause perjuicio a su salud psicológica y a la autodeterminación (Ley 26.485).

²⁵Cualquier acción que implique la vulneración en todas sus formas, con o sin acceso genital, del derecho de la mujer de decidir voluntariamente acerca de su vida sexual o reproductiva a través de amenazas, coerción, uso de la fuerza o intimidación, incluyendo la violación dentro del matrimonio o de otras relaciones vinculares o de parentesco, exista o no convivencia, así como la prostitución forzada, explotación, esclavitud, acoso, abuso sexual y trata de mujeres (Ley 26.485).

²⁶Dirigida a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos o patrimoniales de la mujer (Ley 26.485).

²⁷La que a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos transmita y reproduzca dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad (Ley 26.485).

Con respecto al marco normativo, la legislación específica sobre diversas cuestiones vinculadas a la erradicación de la discriminación y la violencia contra las mujeres, sancionada durante el período 2007-2015 abarca las siguientes piezas legales:

- a) Ley 26.364, (29 de abril de 2008), de Prevención y Sanción de la Trata de Personas, por la que se modifican el Código Penal y el Código Procesal Penal de la Nación y se prohíbe y sanciona la trata de personas en todas sus formas.
- b) Ley 26.485, (1 de abril de 2009), Ley Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos que desarrollen sus Relaciones Interpersonales, que abarca la violencia basada en el género en todas sus manifestaciones, incluida la violencia física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, establece la obligación de estipular medidas preventivas para ayudar a las víctimas y crea el Observatorio de la Violencia;
- c) Ley 26.618, (21 de julio de 2010), que reconoce la igualdad de derechos de los matrimonios conformados por parejas del mismo sexo;
- d) Decisión de la Corte Suprema de Justicia (F., A.L. s/Medida autosatisfactiva, sentencia de 13 de marzo de 2012), que interpreta las disposiciones del Código Penal relativas a la interrupción legal del embarazo;
- e) Ley 26.738, (4 de abril de 2012), que deroga el artículo 132 del Código Penal de la Nación, el cual eximía de prisión al agresor por casamiento posterior con la víctima, eliminando la posibilidad de que el violador sea absuelto;
- f) Ley 26.743, (23 de mayo de 2012), que reconoce el derecho a la autopercepción de la identidad de género;
- g) Ley 26.791, (11 de diciembre de 2012); que incorpora al femicidio²⁸ como circunstancia agravante del Artículo 80 del Código Penal de la Nación, considerando los casos en que el homicidio sea perpetrado a una mujer por motivos de violencia de género;
- h) Ley 26.842, (26 de diciembre de 2012), que determina medidas para la prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas;
- i) Ley 26.844, (3 de abril de 2013), que establece el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares y su Decreto Reglamentario 467/2014, que reconoce los derechos laborales y la protección de los trabajadores domésticos;
- j) Ley 26.862, (25 de junio de 2013), que garantiza el acceso a todos los métodos científicos de reproducción médicamente asistida;
- k) Ley 26.994, (7 de octubre de 2014), que reconoce el valor económico del trabajo doméstico en el Código Civil y Comercial de la Nación;
- l) Ley 27.063, (4 de diciembre de 2014), que reduce la duración de las actuaciones judiciales y reconoce los derechos de las víctimas de actos de violencia por razón de género, en el Código Procesal Penal de la Nación;
- m) Ley 27.210, (9 de diciembre de 2015), que crea un cuerpo de abogados para prestar asistencia letrada a las víctimas de violencia por razón de género.

En consonancia, se ratificó el Protocolo Facultativo de la CEDAW (20 de marzo de 2007)²⁹, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo (21

²⁸Cabe aclarar que el término *femicidio* no está expreso en el Código Penal, sino que es un neologismo, acuñado por Orlock (1974) y desarrollado por Russell y Radford (1992) en su obra *Femicide: The Politics of Woman Killing*, como el asesinato de mujeres, cometido por hombres, por el hecho de ser mujeres, haciendo alusión al asesinato misógino de mujeres en manos de hombres. Más tarde, Marcela Lagarde y de los Ríos (2008) lo tradujo al español como *feminicidio*, pues consideró que el término femicidio era una palabra homóloga a homicidio y refería al asesinato de mujeres; mientras que feminicidio servía para explicar “al conjunto de violaciones de los derechos humanos de las mujeres que contienen los crímenes y las desapariciones de mujeres [...]. [Los crímenes] tienen en común que las mujeres son usables, prescindibles, maltratables y desechables” (Lagarde y de los Ríos, 2008: 216), cubriendo así las razones de género y la construcción social detrás de estas muertes. Lagarde y de los Ríos utilizó el término *feminicidio* para analizar el asesinato de mujeres en Ciudad Juárez, México.

de mayo de 2008), “observándose que en el artículo 16 de este instrumento jurídico se garantiza una vida libre de violencia a favor de las mujeres con discapacidad” (MESECVI, 2014: 5); el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones (14 de abril de 2015); el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (24 de octubre de 2011); se adhirió a la Convención de 1961 para Reducir los Casos de Apatridia (13 de noviembre de 2014) y se ratificó el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, N° 189 (24 de marzo de 2014).

Estas ratificaciones y adhesiones formaron parte de los compromisos que surgen en la fase del estatus prescriptivo, en la que “los gobiernos ratifican varios instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo sus protocolos adicionales” (Risse y Ropp, 2013: 7).

Indicadores de proceso del marco legislativo

Existe un proceso de elevación de rango de la Convención de Belém do Pará -en conformidad con el Artículo 75, Inciso 22- para incorporar el tratado en el texto constitucional. Para ello, se han presentado proyectos de ley, tanto en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación como en el Honorable Senado de la Nación.

En alusión a las leyes provinciales y de CABA en materia de violencia contra las mujeres, se observan leyes sobre violencia familiar en la Provincia de Buenos Aires (Ley 12.569), Catamarca (Ley 4.943), Chaco (Ley 4.175), Chubut (Ley 4.118), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en adelante, CABA (24.417), Córdoba (Ley 9.283), Corrientes (Ley 5.019), Entre Ríos (Ley 9.198), Formosa (Ley 1.160), Jujuy (Ley 5.107), La Pampa (Ley 1.918), La Rioja (Ley 6.580), Mendoza (Ley 6.672), Misiones (Ley 4.405), Neuquén (Ley 2.212), Río Negro (Ley 3.040), Salta (Ley 7.403), San Juan (Ley 7.943), San Luis (Ley I-0009-2004 5477*R), Santa Cruz (Ley 2.466), Santa Fe (Ley 11.529), Santiago del Estero (Ley 6.308), Tierra del Fuego (Ley 35) y Tucumán (Ley 7.264).

Asimismo, en el marco temporal estudiado, casi todos los distritos adhirieron a la Ley Nacional 26.485, con excepción de la provincia de Córdoba que adhirió en el año 2016.

En el período 2007-2015, el Estado argentino presentó 2 informes país al Comité de la CEDAW y 2 informes al MESECVI, en cumplimiento con los requerimientos de cada uno de los organismos. La sociedad civil presentó 16 contra informes al Comité de la CEDAW y 3 al MESECVI.

Indicadores de resultados del marco legislativo

En el período 2007-2015, sólo es posible relevar resultados correspondientes a los dos últimos años. No figuran datos acerca de la tasa de violencia contra las mujeres, la tasa de femicidios o el porcentaje de procesos legales por violencia contra las mujeres en los años 2007-2013, dado que el Estado argentino no elaboró estadísticas en la materia.

Sin embargo, el 25 de noviembre de 2014 -Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer- la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) presentó el Primer Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina³⁰. Este Registro comprende todas las

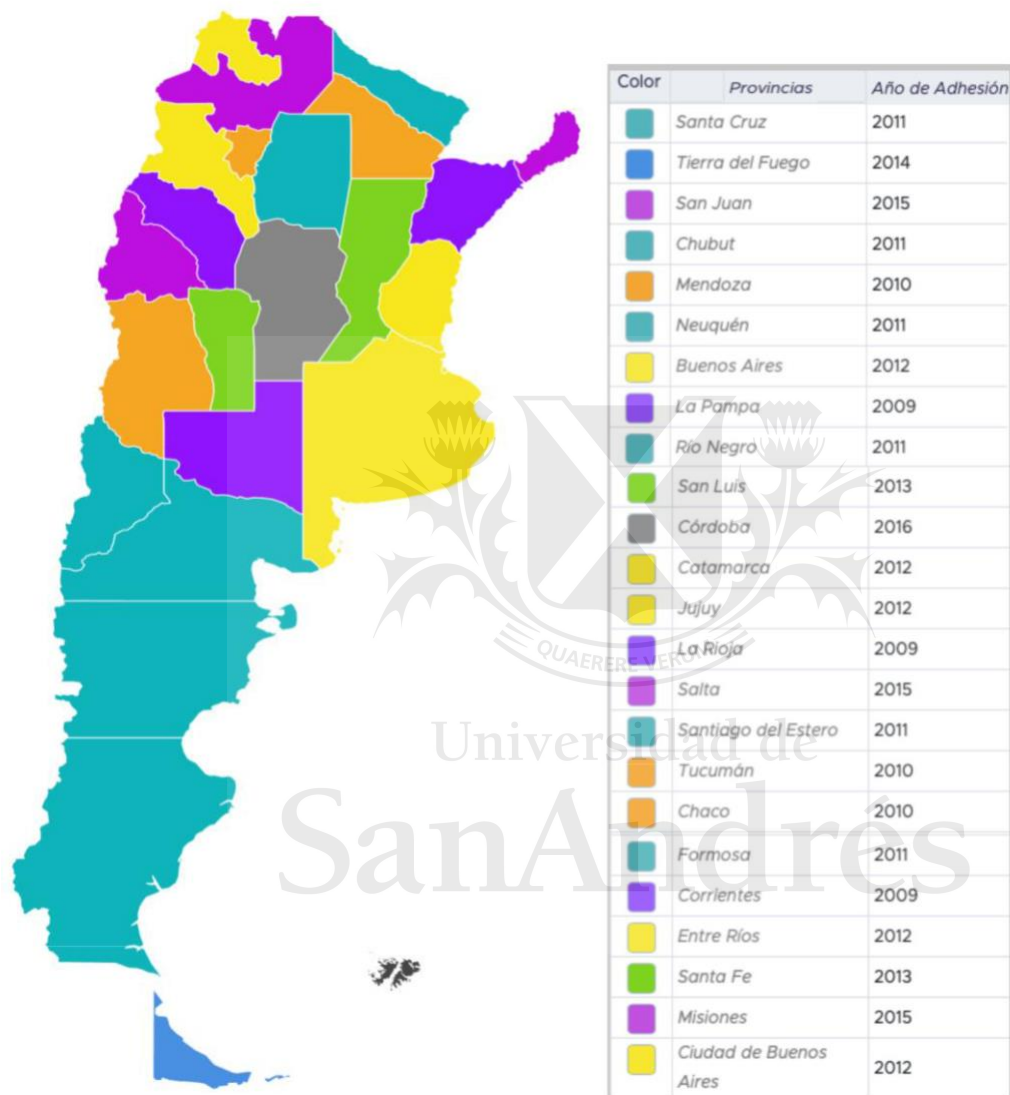
²⁹El Protocolo Facultativo de la CEDAW permite a personas o asociaciones elevar al Comité de la CEDAW denuncias por violación de la Convención, cuando no encuentren en su país tutela judicial o administrativa rápida y efectiva, y al Comité abrir de oficio un procedimiento de investigación por violación grave o sistemática de la Convención.

³⁰La elaboración de este registro fue encomendada por la vicepresidenta de la Corte, Elena Highton de Nolasco, a la Oficina de la Mujer (OM) a su cargo y realizada con la colaboración de todas las jurisdicciones del país.

causas por homicidio de mujeres (niñas, adolescentes y/o adultas) ocurridos en el año, perpetrados por varones por razones asociadas a su género, hayan sido o no tipificadas como femicidio³¹.

En 2014, el total de víctimas es de 225 mujeres y, en 2015, asciende a 235. En algunas causas hay más de una víctima.

Gráfico 1: Años de adhesión de las provincias y de CABA a la Ley 26.485 de Protección Integral de las Mujeres



Fuente: Elaboración propia en base al Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ).

Señales cualitativas

Enfatizando los aspectos positivos, el Comité de la CEDAW y el MESECVI celebraron los progresos realizados por el Estado argentino, en particular “la aprobación de medidas legislativas para promover la igualdad sustantiva entre las mujeres y los hombres” (Comité de la CEDAW, 2016: 2). Norma Durango afirma que “nuestro país, desde su retorno a la democracia en 1983, ha

³¹ A través de esta iniciativa se ha logrado cuantificar la máxima expresión de la violencia contra la mujer y constituir la línea de base para su registro actualizable y sostenible en el tiempo, que proporcionará datos nacionales sobre femicidio, indispensables para el diseño de políticas públicas que apunten a su efectiva prevención y adecuado tratamiento.

manifestado una firme posición en lo que respecta a protección de los derechos de la ciudadanía. Durante el periodo analizado, se han producido varios hitos en materia legislativa vinculados a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres”.

Sin embargo, se evidenció la “falta de aplicación efectiva del amplio espectro de leyes para el adelanto de la mujer, que ha dado lugar a una discriminación de facto contra la mujer en esferas como la participación en la vida política y pública, la educación, el empleo, la salud, la vivienda y el acceso a la tierra” (Comité de la CEDAW, 2016: 4). Asimismo, preocupó a ambos órganos de supervisión los desafíos del Estado argentino para alcanzar la aplicación de las normas internacionales en todo su territorio, teniendo en consideración las cuestiones bajo la jurisdicción de las provincias, tales como la educación y la salud.

Desde dichos organismos, se instó a la República Argentina a “profundizar la armonización del marco normativo nacional en materia de violencia contra las mujeres” (MESECVI, 2014: 6) y establecer mecanismos de rendición de cuentas para el monitoreo de la aplicación de las medidas legislativas de promoción de la igualdad de género en todos los niveles jurisdiccionales.

2.3.2. Acceso a la justicia y mecanismos jurídicos de denuncia

En esta sección se presentan los indicadores sobre la capacidad del Estado de proveer acceso a la justicia y mecanismos jurídicos de denuncia ante violaciones de derechos humanos de las mujeres.

Indicadores estructurales de acceso a la justicia y mecanismos jurídicos de denuncia

La legislación específica en materia de acceso a la justicia y mecanismos jurídicos de denuncia es la siguiente:

- Ley 26.485 (1 de abril de 2009), en su Artículo 28, prohíbe las audiencias judiciales de mediación o conciliación. La CSJN estableció que los casos de violencia de género deben ser dilucidados en un juicio oral, no admiten probation ni juicio abreviado, conforme las obligaciones internacionales respecto de la Convención de Belém Do Pará, y expresó que "asegurar el cumplimiento de esas obligaciones es una exigencia autónoma, y no alternativa"³². Asimismo, la Ley 26.485 establece, en sus Artículos 25 y 26, las medidas preventivas y la asistencia protectora de un acompañante, siempre que la mujer lo solicite, con el único objeto de preservar su salud física y psicológica.

Indicadores de proceso de acceso a la justicia y mecanismos jurídicos de denuncia

El Estado argentino ha creado organismos que brindan mecanismos para hacer efectivas las medidas de protección de las mujeres y garantizar la seguridad de aquellas víctimas de violencia, sus hijos/as y testigos/as. Entre ellos, cabe destacar:

- Subsecretaría de Acceso a la Justicia: Programa Víctimas contra las Violencias³³; Equipo Móvil de atención a víctimas de violencia sexual³⁴; Brigada Niñ@s Contra la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes³⁵;

32Fallo: “Góngora, Gabriel A. s/Causa 14.092”; G, 61, XLIII; Sentencia del 23/04/2012.

33 El objeto del Programa consiste en atención a las víctimas de abusos o malos tratos, causados por ejercicio de violencias cualquiera fuese su naturaleza, en un ámbito de contención, seguridad y garantía de sus derechos. También se trabaja en la lucha contra el maltrato, explotación y prostitución infantil.

34 El Equipo Móvil de Atención a Víctimas de Violencia Sexual está conformado por profesionales psicólogas y trabajadoras sociales que brindan atención a las víctimas de delitos contra la integridad sexual en un ámbito de contención, seguridad y garantía de sus derechos. Se trabaja en conjunto con personal femenino de la Policía Federal Argentina.

- Cuerpo de Abogados/as para Víctimas de Violencia de Género, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos;
- Centros de Acceso a Justicia³⁶;
- Dirección de Orientación, Acompañamiento y Protección a Víctimas (DOVIC)³⁷.

Indicadores de resultados de acceso a la justicia y mecanismos jurídicos de denuncia

Para el período 2007-2013, no existen estadísticas oficiales sobre el número de procesos sentenciados por violencia contra las mujeres, de procesos de femicidio sentenciados, de casos resueltos que involucran a niñas y adolescentes o de personal capacitado en el sistema de justicia con perspectiva de género. Tampoco existen registros sobre el número o las características de las OSC que se involucran como asesoras o como querellantes en los procesos penales por violencia contra las mujeres y femicidio.

En cuanto a la actuación de la justicia, según el Registro de la CSJN, de los femicidios cometidos durante el 2014, hubo 27 sentencias condenatorias lo cual representa un 13% del total. Cabe mencionar que el 18% de causas han sido cerradas por muerte del imputado (son 39 los femicidas muertos). Si se suman estos porcentajes (causas con sentencia, sobreseimientos y causas cerradas por fallecimiento del imputado) es dable afirmar que se han concluido el 31% de los casos (70). De todas las causas iniciadas en 2014, el 40% ya se encuentra en la etapa de juicio oral, lo que implica que se ha finalizado la investigación y hay, al menos, una persona sobre la que pesa la imputación próxima a ser juzgada, mientras que un 27% permanece en la etapa de investigación. Otro dato importante es que, del total de expedientes, en al menos 30 casos se pudo corroborar la existencia de denuncias previas por violencia de género respecto del mismo imputado. En 49 casos se certifica que no existieron denuncias previas. Mientras que en 135 de los casos no fue posible constatar este dato.

De los femicidios cometidos durante el 2015, 7 cuentan con sentencias condenatorias, que representa un 3% del total. Asimismo, se contabilizan 7 sobreseimientos (3%) y no se registran sentencias absolutorias. El 14% de las causas corresponden a otras formas de terminación del proceso durante la instrucción o en la etapa oral. Asimismo, de las causas iniciadas en 2015, el 29% ya se encuentra en la etapa de juicio oral, mientras que un 51% permanece en la etapa de investigación. Al menos el 20% de las víctimas había denunciado previamente por violencia de género al imputado. En el 27% se certifica que no existieron denuncias previas. Mientras que en el 53% no fue posible constatar este dato.

Señales cualitativas

Siguiendo a Norma Durango, “es primordial garantizar el acceso a la justicia las mujeres víctimas de violencia que hoy no logran un acceso inmediato, oportuno y efectivo a recursos judiciales cuando denuncian los hechos sufridos”.

En las observaciones finales del Comité de la CEDAW y del MESECVI, se ponderó la puesta en marcha de los Centros de Acceso a Justicia. Sin embargo, se indicó la existencia de barreras institucionales, procedimentales y prácticas que dificultan el acceso de las mujeres a la

³⁵ Está conformado por profesionales en Psicología y Trabajo Social. Brinda asesoramiento y acompañamiento en la denuncia, las 24 horas, los 365 días del año, en todo el país a través de una línea gratuita.

³⁶ Son oficinas que brindan servicios de atención legal primaria gratuita a personas para que puedan afrontar problemas legales de la vida cotidiana.

³⁷ Tiene como objetivo primordial brindar un abordaje especializado a las víctimas de delitos garantizando los derechos de orientación e información general previstos por el artículo 79 del Código Procesal Penal de la Nación. La Dirección cuenta con equipos interdisciplinarios y especializados conformados por psicólogos, abogados y trabajadores sociales que brindan atención temprana, orientación e información sobre la denuncia penal realizada por las víctimas.

justicia, tales como: “los estereotipos discriminatorios, la parcialidad judicial y los escasos conocimientos sobre los derechos de la mujer en el poder judicial y la policía; el uso de la mediación en los casos de violencia de género contra la mujer; el acceso limitado a la asistencia letrada y a intérpretes de lenguas indígenas; las largas distancias para llegar a los tribunales en las zonas rurales y remotas” (Comité de la CEDAW, 2016: 5). Asimismo, se señaló “el limitado acceso de las mujeres a la información sobre sus derechos en virtud de la normas internacionales y sobre los recursos jurídicos de que disponen las mujeres víctimas de violencia por razón de género, incluidas las víctimas de violación conyugal” (MESECVI, 2014: 11).

En línea con la Recomendación General N° 33 (2015) del Comité de la CEDAW sobre el acceso de la mujer a la justicia, se aconsejó al Estado argentino que “proporcione actividades sistemáticas y obligatorias de desarrollo de la capacidad para los magistrados, jueces, fiscales, defensores públicos, abogados, agentes del orden, administradores, mediadores y expertos, sobre los derechos de la mujer y la aplicación de la Ley 26.485 (1 de abril de 2009) relativa a la violencia contra las mujeres” (Comité de la CEDAW: 5). Se instó a reforzar el rol de la Oficina de la Mujer (OM) de la CSJN para vigilar el respeto de la igualdad de género en la labor del Poder Judicial. Se recomendó “velar por que los casos de violencia contra la mujer, en particular de violencia doméstica, no se resuelvan bajo ninguna circunstancia en virtud de procedimientos de mediación, y para que las víctimas tengan acceso a vías efectivas de recurso y reparación” (Comité de la CEDAW, 2016: 20). Se planteó la puesta en marcha de un sistema de tribunales móviles, a fin de alcanzar las zonas rurales y apartadas para que las mujeres que allí habitan también tengan acceso a la justicia. Se solicitó que el Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género, los Centros de Acceso a Justicia y las agencias especializadas del servicio público de asistencia jurídica proporcionen asistencia letrada gratuita a todas las mujeres que no cuenten con los recursos suficientes. Finalmente, se recomendó garantizar que las víctimas de violencia de género “tengan acceso a recursos eficaces y oportunos en forma de restitución, indemnización o rehabilitación” (Comité de la CEDAW, 2016: 5).

2.3.3. Mecanismo Nacional de Adelanto de la Mujer

En esta sección se presentan los indicadores sobre la capacidad del Estado de institucionalizar y fortalecer un mecanismo nacional encargado del adelanto de la mujer.

Indicadores estructurales del mecanismo nacional de adelanto de la mujer

El Consejo Nacional de las Mujeres (actual INAM³⁸) -en adelante, CNM- es el organismo a nivel nacional de protección y promoción de los derechos de las mujeres cuyo objetivo primordial es, siguiendo el decreto que establece su creación, “la concreción del compromiso asumido por el Estado Argentino al ratificar la adhesión a la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación Contra la Mujer” (Decreto 1426, 1992: Artículo 2°). Cabe destacar que es el órgano de aplicación de la Ley 26.485 (1 de abril de 2009).

Indicadores de proceso del mecanismo nacional de adelanto de la mujer

A nivel federal, cada una de las jurisdicciones -las 23 provincias y CABA- posee un Área Mujer, institucionalizada como Secretaría, Dirección o Mecanismo Provincial. Asimismo, a nivel

³⁸ El Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) fue jerarquizado a través del Decreto 698/2017, como organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, encargado del diseño y propuesta de las políticas públicas de protección integral para prevenir y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales.

municipal, para el período estudiado, según el informe país enviado al MESECVI, existían 756 Áreas Mujer.

Indicadores de resultados del mecanismo nacional de adelanto de la mujer

Desde el año 2008 hasta el 2015, es posible identificar que el presupuesto asignado al CNM para llevar adelante el diseño, la planificación y la ejecución de políticas tendientes a erradicar la violencia contra las mujeres ha oscilado entre el 0,0018% y el 0,0040% del presupuesto total nacional³⁹ (ver gráficos 2 y 3). Cabe destacar que, en 2008 -un año anterior a la sanción de la Ley 26.485 (1 de abril de 2009)- el porcentaje asignado al CNM sobre el presupuesto total era del 0,0031% y, desde el 2009 hasta el año 2014 inclusive, este porcentaje nunca superó el 0,0027% del presupuesto total nacional, alcanzando el piso más bajo precisamente en 2014, con el 0,0018%. En otras palabras, no se observan incrementos presupuestarios asignados a las nuevas funciones que adquirió el CNM como Autoridad de Aplicación de la Ley 26.485 (1 de abril de 2009).

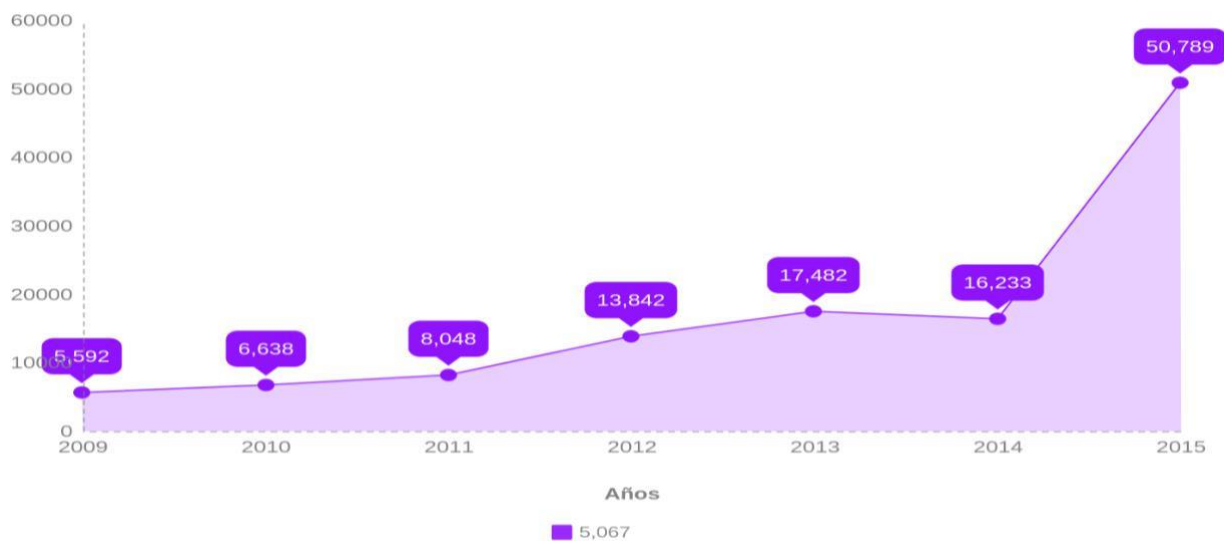
Gráfico 2: Evolución del presupuesto del Consejo Nacional de las Mujeres En porcentaje respecto del Presupuesto General Nacional



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda.

³⁹ Fuente: Ministerio de Hacienda de la Nación, Instituto de Investigación Social de la Nación, Economía y Política Ciudadana y MuMaLá.

Gráfico 3: Evolución del presupuesto del Consejo Nacional de las Mujeres En millones de pesos



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda.

Señales cualitativas

Desde el Comité de la CEDAW, se enfatizó la preocupación por los recursos limitados del CNM para la promoción de estrategias de equidad de género y “la falta de una coordinación sistemática e institucionalizada entre los gobiernos federal y provincial, en particular en relación con el CNM y las Áreas Mujer provinciales y municipales en todo el territorio” (Comité de la CEDAW, 2016: 6). En efecto, se instó a que el Estado argentino “incremente los recursos humanos, técnicos y financieros del CNM y le confiera rango ministerial, a fin de aumentar su visibilidad y fortalecer su capacidad para promover y supervisar la aplicación de políticas de igualdad de género” (Comité de la CEDAW, 2016: 6). Se recomendó reforzar la participación de las OSC en el diseño y el monitoreo de la aplicación de las medidas y programas de igualdad de género.

2.3.4. Participación de las mujeres en la vida política y pública y medidas especiales de carácter temporal

En esta sección se presentan los indicadores sobre la capacidad del Estado de garantizar la participación de las mujeres en la vida política y pública⁴⁰ así tomar medidas especiales de carácter temporal⁴¹.

⁴⁰La participación política de las mujeres se refiere a la capacidad de las mujeres de participar en pie de igualdad con los hombres, en todos los niveles y en todos los aspectos de la vida política y la adopción de decisiones.

⁴¹ La Recomendación General N° 5 del CEDAW (1988) señala “Recordando el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención, recomienda que los Estados Partes hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo”. El Párrafo 1 del artículo 4 de la CEDAW establece “La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.

Indicadores estructurales de la participación de las mujeres en la vida política y pública y de medidas especiales de carácter temporal

La legislación específica en materia de participación de las mujeres en la vida política y pública y medidas de carácter temporal es la siguiente:

- Ley 26.485 (1 de abril de 2009) define la Violencia institucional contra las mujeres como aquella realizada por las/los funcionarias/os, profesionales, personal y agentes pertenecientes a cualquier órgano, ente o institución pública, que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos previstos en esta ley. Quedan comprendidas, además, las que se ejercen en los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, deportivas y de la sociedad civil;
- Ley 24.012 (29 de noviembre de 1991) de Cupo Femenino, que exige la incorporación de un mínimo de 30% de mujeres en proporciones con posibilidad de resultar electas, como condición para la inscripción de las listas de candidatos nacionales que presentan los partidos políticos.
- Ley 25.674 (28 de noviembre de 2002) de Cupo Sindical Femenino, que fija un porcentaje mínimo de 30% de representación de mujeres en las unidades de negociación colectiva de las condiciones laborales.

El Estado argentino ha establecido, por lo tanto, un sistema de cuotas⁴² para la representación de las mujeres en el Congreso Nacional como medida de carácter temporal, con el objeto de aumentar la participación de las mujeres en el plano de la política.

Indicadores de proceso de participación de las mujeres en la vida política y pública y de medidas especiales de carácter temporal

Se destaca la existencia de proyectos de ley, tanto en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN) como en el Honorable Senado de la Nación (HSN), que proponen establecer la paridad en la participación de la mujer y el hombre en los tres poderes del Estado⁴³.

No obstante ello, el Comité de la CEDAW observó que “la baja representación de las mujeres en las asambleas legislativas provinciales y municipales refleja la limitada aplicación de las cuotas a nivel distrital” (Comité de la CEDAW, 2016: 6).

En sus observaciones al Estado argentino, el MESECVI expresó su preocupación por la falta de políticas de carácter temporal para avanzar en el alcance de la igualdad real entre las mujeres y los hombres en otras esferas abarcadas por las normas internacionales, como la educación y el empleo.

Indicadores de resultados de participación de las mujeres en la vida política y pública y de medidas especiales de carácter temporal

En el período analizado, cabe destacar que, en el ámbito del Poder Ejecutivo, por primera vez en el Estado argentino resultó electa una mujer como Presidenta, Cristina Fernández de Kirchner. Asimismo, en el Poder Judicial, dos mujeres ocupaban los cargos de magistradas de la CSJN, Carmen Argibay y Elena Highton de Nolasco.

⁴²Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los sistemas de cuotas se han considerado una de las medidas especiales o acciones afirmativas más eficaces para aumentar la participación política de las mujeres. Actualmente, hay 77 países que han instaurado las cuotas constitucionales, electorales o partidarias para las mujeres. En los países donde a los asuntos de las mujeres siempre se les ha adjudicado la más baja prioridad, el aumento de la cantidad de mujeres que ocupan posiciones decisorias ha ayudado a elevar la agenda a un nivel de mayor prioridad.

⁴³ Cabe mencionar que, finalmente, en 2017, se sancionó la Ley 27.412 de Paridad de Género en ámbitos de representación política.

Con respecto al Poder Legislativo, los resultados de la Ley de Cupo Femenino en el Congreso, durante el marco temporal estudiado, se detallan en la siguiente tabla.

Tabla 1: Resultados de la Ley de Cupo Femenino en el Congreso En número de personas y porcentaje de participación

H. Cámara de Diputados de la Nación			
Cupo Femenino	Mujeres	Hombres	% Mujeres
2007- 2009	109	165	39,78
2009- 2011	101	166	37,82
2011- 2013	99	163	37,78
2013- 2015	98	170	36,56

Senado de la Nación			
Cupo Femenino	Mujeres	Hombres	% Mujeres
2007- 2009	28	44	38,88
2009- 2011	26	46	36,11
2011- 2013	28	44	38,88
2013- 2015	29	43	40,27

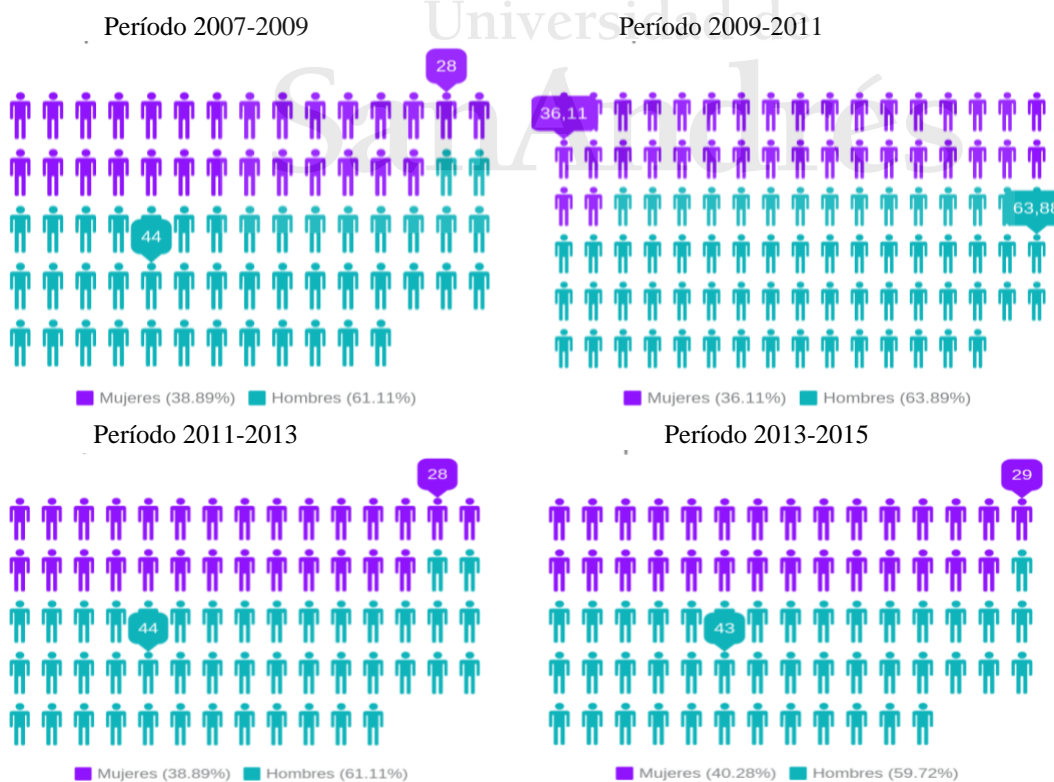
Fuente: Elaboración propia. En base a la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación Argentina.

Tanto la composición de la Cámara Alta como de la Cámara Baja cumplió con la Ley de Cupo Femenino. Sin embargo, en el período 2007-2015, se observa una disminución en el porcentaje de mujeres integrantes de la HCDN (ver gráficos 4 a y b).

Gráficos 4 a y b: Composición del Senado y de la HCDN. Períodos 2007-2009, 2009-2011, 2011-2013 y 2013-2015

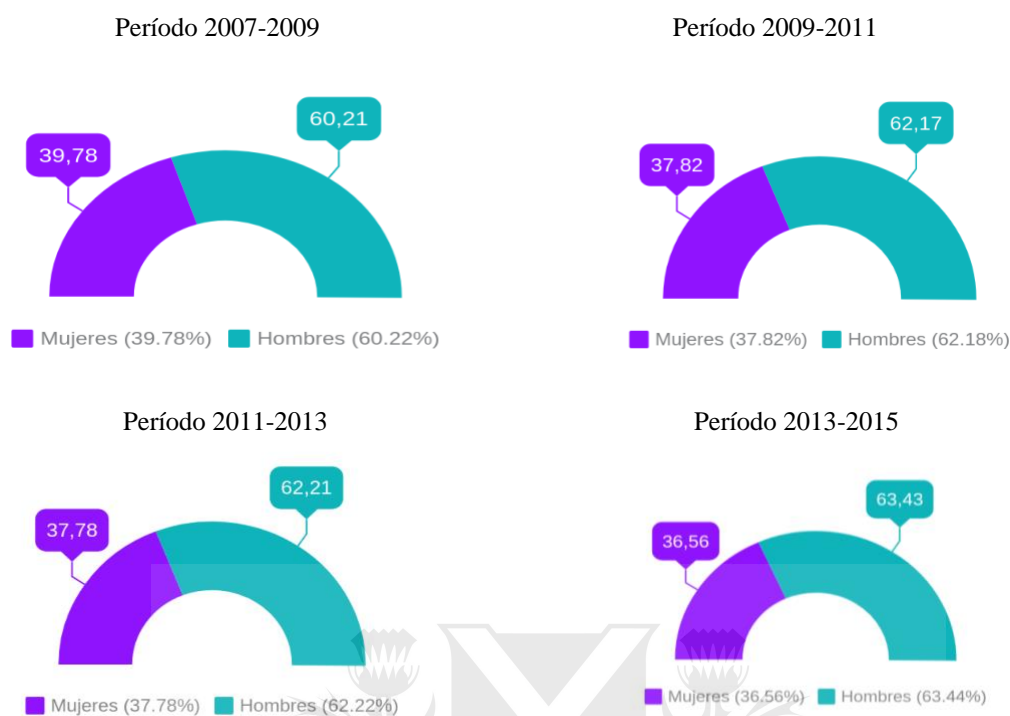
En número de personas y porcentaje de participación

4. a. Senado.



Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación Argentina.

4. b. HCDN.



Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación Argentina.

Señales cualitativas

María Luisa Martino explica que “el Poder Legislativo ha tenido una gran producción que va de la mano del tema de género, dada la presencia de mujeres en los ámbitos de representación, que permite promocionar leyes en pos de la promoción y protección de sus derechos”.

El Comité de la CEDAW alertó sobre la representación insuficiente de las mujeres en los sindicatos, en el Poder Ejecutivo -en particular en los puestos de toma de decisiones- y en el sector privado, así como en la dirección de las administraciones provinciales y municipales. Se destacaron también los obstáculos impuestos a las mujeres en la vida política y pública, como “la desigualdad en la distribución de las tareas domésticas y de crianza de los hijos entre las mujeres y los hombres, la violencia y el acoso contra las mujeres que participan en la vida política, y las estructuras patriarcales dentro de los partidos políticos” (Comité de la CEDAW, 2016: 11).

En cuanto a las medidas de carácter temporal, el Comité de la CEDAW urgió la aprobación de los proyectos de ley que establecen la paridad de género en el Poder Ejecutivo, en el Tribunal Supremo y en los cargos electivos “a fin de reforzar la premisa de que la participación plena, equitativa, libre y democrática de las mujeres en pie de igualdad con los hombres en la vida política y pública es un requisito para el logro de la plena efectividad de los derechos humanos de la mujer” (Comité de la CEDAW, 2016: 11).

2.3.5. Erradicación de estereotipos y prácticas nocivas

En esta sección se presentan los indicadores sobre la capacidad del Estado de erradicar estereotipos⁴⁴ y prácticas nocivas.

Indicadores estructurales de erradicación de estereotipos y prácticas nocivas

La legislación específica en materia de erradicación de estereotipos y prácticas nocivas que ha regido en el marco temporal 2007-2015 es la siguiente:

- Ley 26.743 (23 de mayo de 2012) de Identidad de Género, que establece el derecho al libre desarrollo personal y al trato digno;
- Ley 26.206 (27 de diciembre de 2006) de Educación Nacional hace mención a la no discriminación entre varones y mujeres y al máximo respeto a la diversidad y los derechos humanos, como así también a la incorporación de los enfoques de equidad de género. Estos contenidos deben ser incorporados en las currículas educativas de todas las instituciones escolares del país;
- Ley 26.150 (23 de octubre de 2006) de creación del Programa de Educación Sexual Integral (ESI), que incorpora la educación sexual integral dentro de las propuestas educativas orientadas a la formación armónica, equilibrada y permanente de las personas, procurando la igualdad de trato y oportunidades para varones y mujeres;
- Ley 26.485 (1 de abril de 2009) establece, en su Artículo 11, que el Estado Nacional debe implementar el desarrollo de determinadas acciones prioritarias, entre las cuales se destaca, en el Inciso e: “promover la revisión y actualización de libros de texto y materiales didácticos con la finalidad de eliminar estereotipos de género y los criterios discriminatorios, fomentando la igualdad de derechos, oportunidades y trato entre mujeres y varones”; Asimismo, define la violencia mediática contra las mujeres como aquella publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio masivo de comunicación, que de manera directa o indirecta promueva la explotación de mujeres o sus imágenes, injurie, difame, discrimine, deshonre, humille o atente contra la dignidad de las mujeres, como así también la utilización de mujeres, adolescentes y niñas en mensajes e imágenes pornográficas, legitimando la desigualdad de trato o construya patrones socioculturales reproductores de la desigualdad o generadores de violencia contra las mujeres.

Indicadores de proceso de erradicación de estereotipos y prácticas nocivas

Dora Barrancos argumenta que “un punto de la actividad del Poder Legislativo sobre las Convenciones es la ley de identidad de género. Con esta ley, la Argentina se pone a la vanguardia en materia de identidad de género”.

El Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) tiene por objeto elaborar políticas nacionales para combatir toda forma de discriminación, xenofobia y racismo, impulsando y llevando a cabo políticas públicas federales y transversales articuladas con la sociedad civil y orientadas a lograr una sociedad diversa e igualitaria.

El Estado argentino ha adoptado medidas a fin de combatir los estereotipos y las prácticas nocivas, en especial, iniciativas de creación de capacidad destinadas a los funcionarios del Gobierno y del sistema de justicia. La Oficina de Violencia Doméstica (OVD) ha brindado capacitaciones a las fuerzas de seguridad por convenio con el Ministerio de Seguridad de la Nación.

⁴⁴Los estereotipos de género son generalizaciones simplistas de los atributos de género, las diferencias y los roles de las mujeres y los hombres que, con frecuencia, se utilizan para justificar la discriminación de género más ampliamente y refuerzan la idea de que las mujeres son inferiores.

A través del Programa ESI, el Ministerio de Educación ha capacitado a docentes de los niveles inicial, primario y secundario.

A su vez, llevaron a cabo “campañas de concientización pública y medidas legislativas relativas a los medios de comunicación con el fin de prevenir el sexismo y prohibir los anuncios de comercio sexual” (Comité de la CEDAW, 2016: 7), a partir del Decreto 936/11, que promueve la erradicación de la difusión de mensajes e imágenes que estimulen o fomenten la explotación sexual.

Indicadores de resultados de erradicación de estereotipos y prácticas nocivas

En cuanto a la existencia de actividades periódicas o conmemorativas a nivel escolar dedicadas a la eliminación de estereotipos de género y a la promoción de los derechos de las mujeres, particularmente el derecho a una vida libre de discriminación y de violencia, el Ministerio de Educación de la Nación ha creado programas oficiales y efemérides culturales, como la conmemoración anual de los días 8 de marzo como el “Día Internacional de la Mujer” y el 25 de noviembre como el “Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer”.

A su vez, a nivel nacional se ha reconocido el 30 de julio como el “Día Internacional de Lucha contra la Trata de Personas”, con el objeto de concientizar sobre la situación de las víctimas del tráfico humano y para promocionar y proteger sus derechos.

Señales cualitativas

En sus observaciones hacia el Estado argentino, el Comité de la CEDAW remarcó la persistencia de “estereotipos discriminatorios con respecto a las funciones y responsabilidades de la mujer y el hombre en la familia y en la sociedad, las formas entrecruzadas de discriminación y la arraigada cultura machista del Estado” (CEDAW, 2016: 7), que constituyen la base de la discriminación y la violencia por motivos de género contra las mujeres, en particular la violencia sexual y doméstica y el femicidio, así como el abuso sexual en el ámbito escolar y el acoso sexual en el ámbito laboral.

Por ende, se aconsejó la intensificación de las medidas en pos de la erradicación de las actitudes y los estereotipos sexistas manifestados por las autoridades públicas; la adopción de “una estrategia amplia dirigida a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños para superar la cultura machista” (Comité de la CEDAW, 2016: 8) y se sugirió fortalecer la cooperación con las OSC en la lucha contra los estereotipos discriminatorios a través de campañas de sensibilización pública. A su vez, se propuso la modificación de la Ley 26.522 (10 de octubre de 2009) de Servicios de Comunicación Audiovisual, con el objeto de empoderar al Defensor del Pueblo para castigar las violaciones de las disposiciones relativas a los estereotipos de género en los medios de comunicación.

2.3.6. Violencia por razón de género

En esta sección se presentan los indicadores sobre la capacidad del Estado de actuar ante la violencia por razón de género contra las mujeres.

Indicadores estructurales de violencia por razón de género

La legislación específica en materia de violencia por razón de género que ha regido en el período estudiado es la siguiente:

- Ley 26.485 de Protección Integral de las Mujeres (1 de abril de 2009) tiene el objeto de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres por razón de género, en todos ámbitos que desarrollen sus relaciones interpersonales, como se mencionó anteriormente;

- La Ley 27.039 (15 de diciembre de 2014) de creación del Fondo Especial de Difusión de la Lucha contra la Violencia de Género, a través de la línea telefónica gratuita con alcance nacional 144, que tiene por objeto la atención de consultas de violencia de género y brinda disponibilidad las 24 horas de todos los días del año.

Indicadores de proceso de violencia por razón de género

En el ámbito de CABA, en 2008, la OVD, dependiente de la CSJN, inició su funcionamiento las 24 horas del día, todos los días del año. A partir de su labor, se han firmado convenios con las provincias para replicar la OVD en sus jurisdicciones.

En 2012, se elaboró el Proyecto Piloto de Asesoramiento y Patrocinio para las Víctimas de Violencia de Género, dependiente de la Comisión sobre Temáticas de Género de la Defensoría General de la Nación, que recibe casos de violencia contra las mujeres, cualquiera sea su tipo o modalidad.

El CNM, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social, creó el Programa de Abordaje Integral para la Construcción, Fortalecimiento y Puesta en Funcionamiento de Hogares de Protección Integral⁴⁵. Para 2015, el Estado argentino contaba con 13 hogares para mujeres víctimas de violencia que funcionan a nivel provincial y en CABA, destinados a cubrir la demanda específica de cada jurisdicción (Buenos Aires, CABA, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Santa Fe).

Indicadores de resultados de violencia por razón de género

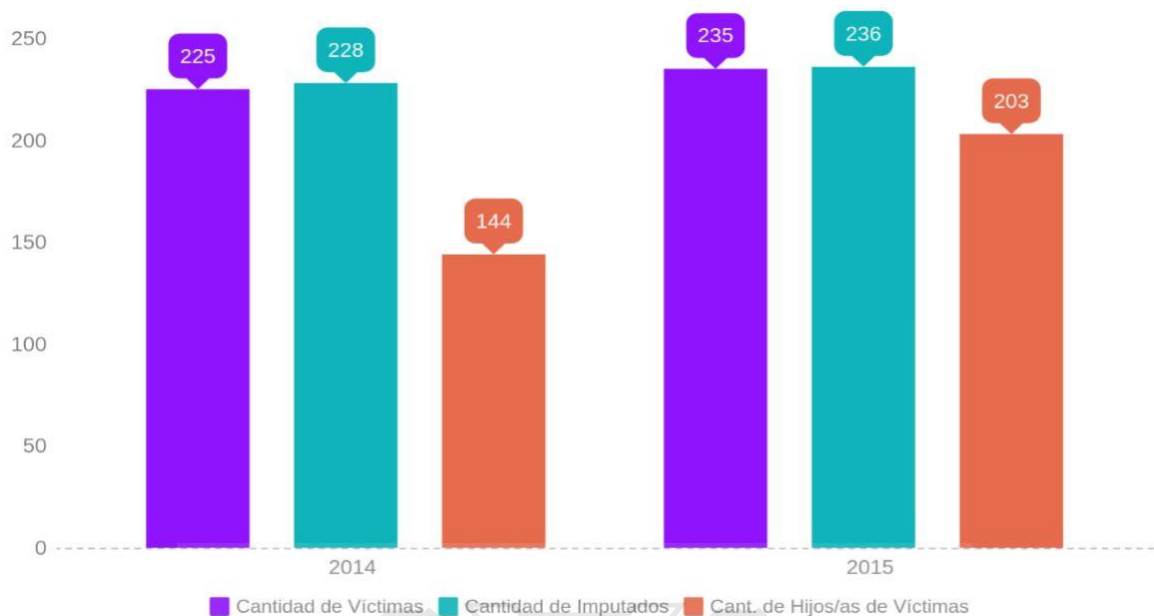
Dado que el Registro de Femicidios de la CSJN se elaboró por primera vez en 2014, se dispone de los indicadores de resultados de los últimos dos años del marco temporal en estudio. Dichos resultados se presentan en los gráficos 5 a, b y c.

Gráficos 5 a, b y c: Víctimas, imputados, edades de las víctimas y vínculos entre víctimas e imputados. Años 2014-2015

En número de personas, años de edad y porcentajes de participación

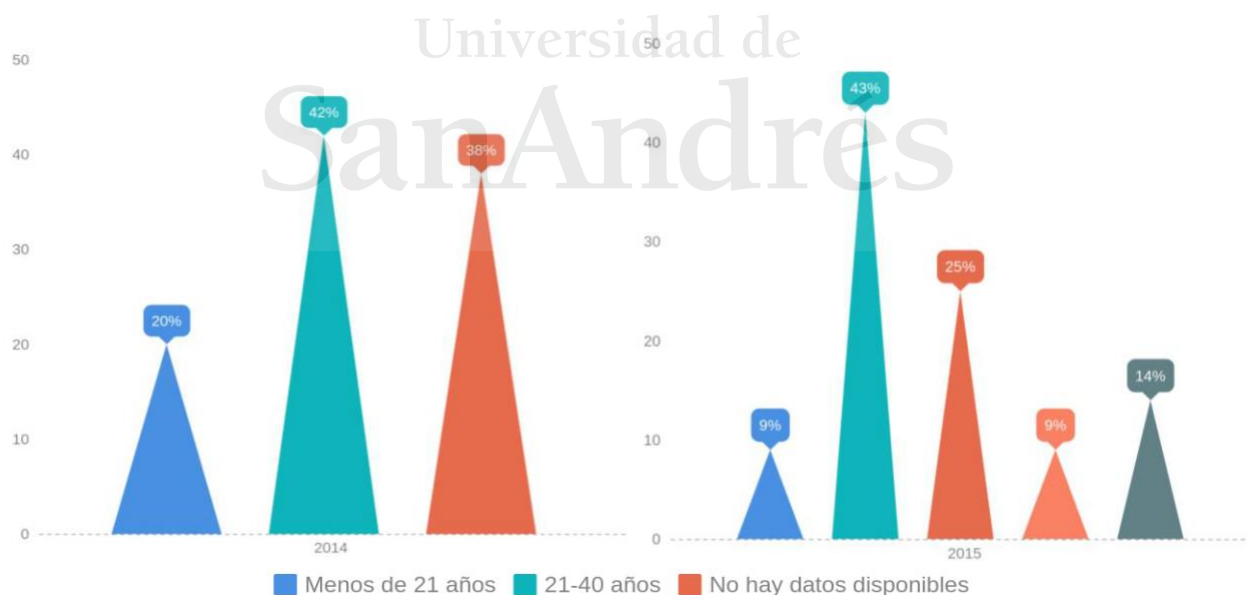
⁴⁵En relación con el funcionamiento de los Hogares de Protección es importante destacar la formulación y validación del Protocolo Marco de Atención de Hogares, que tiene como objetivo fortalecer la respuesta local en asistencia, prevención, sanción y erradicación de la violencia de género. Su principal función es proveer pautas de atención para la detección, valoración y actuación ante situaciones de violencia de género y seguimiento de las mismas, desde las perspectivas de Género y de Derechos Humanos. El mencionado protocolo otorga un marco general de actuación y procedimiento, al accionar de los equipos profesionales y no profesionales actuantes en los Hogares y es a partir de este, que las provincias y municipios responsables del funcionamiento de los Hogares, elaboran sus propios protocolos locales.

5. a. Cantidad de víctimas, imputados y de hijos/as de víctimas



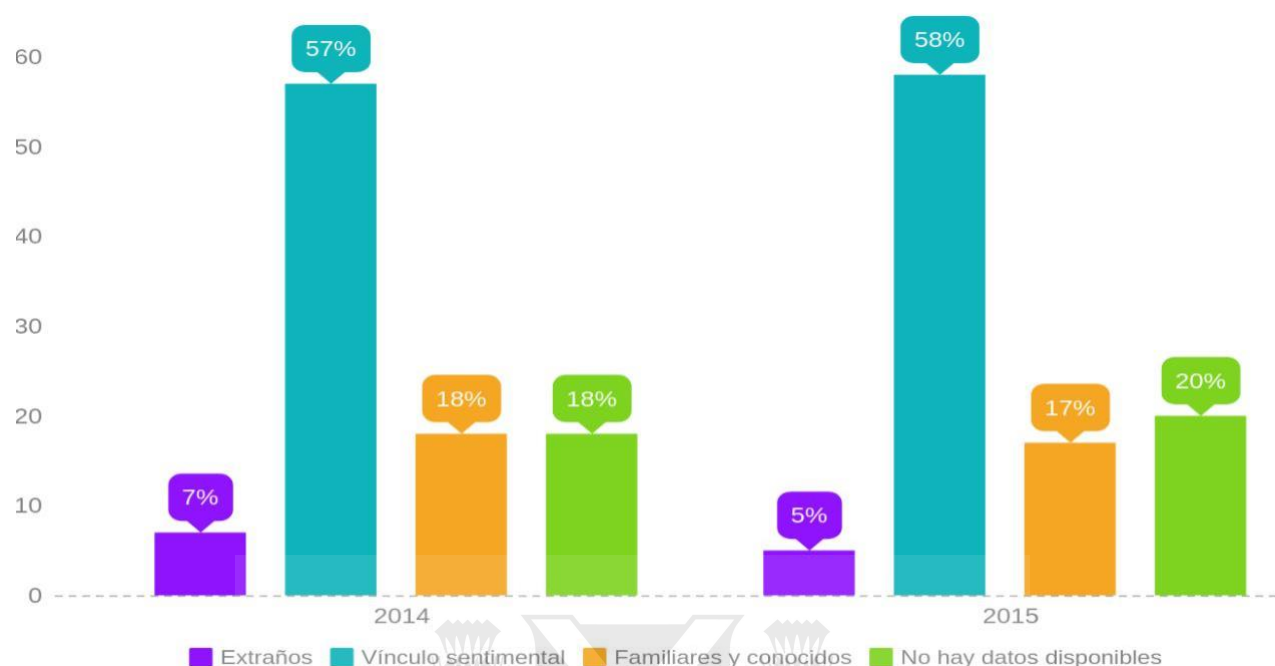
Fuente: Elaboración propia en base al Registro de Femicidios de la CSJN.

5. b. Edad de las víctimas



Fuente: Elaboración propia en base al Registro de Femicidios de la CSJN.

5. c. Vínculo entre víctimas e imputados



Fuente: Elaboración propia en base al Registro de Femicidios de la CSJN.

Estos datos demuestran que la edad de la mayoría de las víctimas está en el rango de 21 a 60 años y que, en la mayor parte de los casos, el perpetrador es un allegado de la víctima.

Por otra parte, de acuerdo con el informe bianual 2013-2015 de la Línea 144, durante los dos primeros años de su funcionamiento, se recibieron 60.543 llamadas relativas a casos de violencia de género. Del total, 50.492 corresponden a llamados recibidos por primera vez y 10.051 corresponden a re-llamados de casos registrados en el sistema informático de la Línea 144. Las consultas referidas a pedidos de información sobre violencia de género o consultas generales fueron 59.350.

Señales cualitativas

Según Norma Durango, “la Ley 26.485 es considerada el principal avance de Argentina en materia de prevención de la violencia contra las mujeres donde no solo define tipos y modalidades de violencias, que establece directrices y procedimientos para el cumplimiento de todos los derechos contenidos en la misma”.

Sin embargo, según las observaciones de los organismos de supervisión de las Convenciones, ambos se alarmaron por los casos de violencia física, psicológica, sexual y económica en los ámbitos público y privado, los informes sobre un número cada vez mayor de casos de femicidio en el Estado argentino y las desigualdades regionales en las medidas de compensación a las víctimas de violencia de género, “en particular en lo que respecta al número de centros de acogida, el acceso a asesoramiento psicosocial, la asistencia letrada y los medios de reparación” (Comité de la CEDAW, 2016: 8). También expresaron preocupación por la falta de información sobre la accesibilidad de los centros de acogida para las mujeres de edad, las mujeres pertenecientes a minorías étnicas, las mujeres migrantes y refugiadas y las mujeres con discapacidad.

Se recomendó al Estado argentino que mejore la prevención de los femicidios y asegure la investigación, el enjuiciamiento y la condena de sus autores; que “garantice que se proporcionen

recursos técnicos y financieros para generar datos estadísticos actualizados desglosados por sexo⁴⁶, edad, origen étnico y relación entre la víctima y el autor del delito, el número de denuncias de casos de violencia por razón de género contra mujeres, las investigaciones, los enjuiciamientos y las condenas, así como la reparación ofrecida a las víctimas y a sus familiares” (Comité de la CEDAW, 2016: 9).

2.3.7. Trata de personas y explotación de la prostitución

En esta sección se presentan los indicadores sobre la capacidad del Estado de combatir la trata de personas y la explotación de la prostitución.

Indicadores estructurales de trata de personas y la explotación de la prostitución

La legislación específica en materia de prevención de la trata de personas y explotación de la prostitución que ha regido en el marco temporal 2007-2015 es la siguiente:

- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo complementario para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente contra mujeres y niños (Protocolo de Palermo), ratificados el 29 de agosto de 2002;
- Ley 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (29 de abril de 2008) y, su modificatoria, la Ley 26.842 (26 de diciembre de 2012), que elimina la diferencia en la edad de la víctima y determina medidas para la prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas;
- Protocolo de Asistencia a Víctimas de Explotación Sexual Infantil y Trata de Personas, que establece tipos penales específicos, la competencia federal para la persecución y juzgamiento de tratantes e impone obligaciones estatales en relación con las víctimas. Comprende todas las prácticas mencionadas en el artículo 3 del Protocolo de Palermo;
- Decreto 986/2011, de promoción de la erradicación de la difusión de mensajes e imágenes que estimulen o fomenten la explotación sexual.

Indicadores de proceso de trata de personas y la explotación de la prostitución

El Estado argentino reforzó su marco de políticas e institucional para combatir la trata de personas, en particular, mediante los siguientes organismos y programas:

- Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX)⁴⁷;
- Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata⁴⁸;
- Línea 145 de atención telefónica gratuita para recibir información, solicitar asistencia y denunciar ante casos de trata de personas.

⁴⁶Los datos desglosados o desagregados por sexo son aquellos a los que se aplica la clasificación cruzada por sexo y así presentan información separada para hombres y mujeres, niños y niñas. Los datos desglosados por sexo reflejan los roles, situaciones reales, condiciones generales de hombres y mujeres, niños y niñas en cada aspecto de la sociedad. Según ONU Mujeres, cuando los datos no están desagregados por sexo, es más difícil identificar las desigualdades reales y potenciales. Los datos desglosados por sexo son necesarios para un análisis de género eficaz.

⁴⁷Creado para hacer frente a la gravedad del fenómeno de la trata y explotación de personas e Intervenir como fiscal principal o coadyuvante en los casos que versen sobre hechos de la competencia de la Procuraduría, en todas las instancias.

⁴⁸El Programa tiene a su cargo la asistencia psicológica, social, médica y jurídica de las víctimas de la trata de personas, desde el mismo momento que son rescatadas de sus lugares de explotación, hasta el momento en el que ofrecen declaración testimonial en la causa judicial.

Indicadores de resultados de trata de personas y la explotación de la prostitución

Según la PROTEX, entre 2009 y 2014, el Estado argentino ha alcanzado el dictado de 106 sentencias condenatorias sólo por el delito de trata de personas, sin tener en cuenta las condenas dictadas por delitos conexos. Asimismo, otros 16 casos han culminado en absolución luego de la realización del debate oral y público. Las sentencias comprenden a 220 personas condenadas por el delito de trata de personas.

Señales cualitativas

El Comité de la CEDAW alertó sobre “el hecho de que el Estado sea utilizado como país de origen, tránsito y destino de la trata de mujeres, en particular de mujeres procedentes de Bolivia, Brasil, Paraguay, Perú y República Dominicana” (Comité de la CEDAW, 2016: 9). El MESECVI expresó preocupación por la falta de armonización entre la legislación provincial y federal en la tipificación como delito de la trata de personas con fines de trabajo forzoso y prostitución forzada - lo que provoca demoras en el enjuiciamiento y la condena de los traficantes- y por la ausencia de información acerca de la aplicación de un abordaje que considere las cuestiones de género en la identificación de las víctimas de trata y otras formas de explotación.

El Comité de la CEDAW advirtió sobre “las denuncias de complicidad de funcionarios públicos en los casos de trata de personas con fines de explotación sexual y explotación de la prostitución” (Comité de la CEDAW, 2016: 9); así como la existencia de adolescentes y niñas en la prostitución y la falta de políticas eficaces de prevención y de medidas para investigar, enjuiciar y condenar a todos los autores implicados en casos de prostitución de adolescentes y niñas. Preocupó también a los órganos de supervisión la insuficiencia de medidas estructurales para promover el empoderamiento⁴⁹ económico⁵⁰ de las mujeres y las niñas, dado que “ese empoderamiento podría prevenir que ejercieran la prostitución como principal fuente de ingresos, así como la ausencia de programas de ayuda para las mujeres que desean abandonar la prostitución” (Comité de la CEDAW, 2016: 10).

2.3.8. Educación

En esta sección se presentan los indicadores sobre la capacidad del Estado de brindar educación a las mujeres.

Indicadores estructurales de educación

La legislación específica en materia de educación de las mujeres que ha regido en el marco temporal 2007-2015 es la siguiente:

⁴⁹ El empoderamiento de las mujeres es tener poder y control sobre sus propias vidas. Implica concientización, desarrollar autoestima, ampliar sus opciones, más acceso y control de los recursos, y acciones para transformar las estructuras e instituciones que refuerzan y perpetúan la discriminación y desigualdad de género. Cabe destacar que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) explica que nadie puede empoderar a otra persona: sólo cada quien puede empoderarse a sí misma o a sí mismo para tomar decisiones o expresar su opinión. Sin embargo, las instituciones pueden apoyar procesos que propicien el auto empoderamiento de las personas o grupos.

⁵⁰ El empoderamiento económico de las mujeres es un pilar de la igualdad de género. Refiere tanto a la capacidad de tener éxito y avanzar económicamente como al poder de tomar decisiones económicas y actuar de acuerdo a ellas.

- Ley 26.206 de Educación Nacional (27 de diciembre de 2006), que establece que los contenidos y enfoques educativos deben contribuir a generar relaciones basadas en la igualdad, la solidaridad y el respeto entre los sexos, en concordancia con la CEDAW;
- Ley 26.150, de Educación Sexual Integral (23 de octubre de 2006), que incorpora contenidos educativos que contribuyen a desarrollar relaciones de igualdad entre los sexos, prevención del embarazo adolescente y violencia sexual;
- Ley 27.234 de Educar en Igualdad (30 de diciembre de 2015), que establece las bases para que en todos los establecimientos educativos del país, públicos o privados, de nivel primario, secundario y terciario se realice la jornada “Educar en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia de Género”, con el objeto de que los alumnos, alumnas y docentes desarrollen y afiancen actitudes, saberes, valores y prácticas que contribuyan a prevenir y erradicar la violencia de género;
- Ley 25.584 (2 de mayo de 2002) de prohibición en establecimientos de educación pública de acciones que impidan el inicio o continuidad del ciclo escolar a alumnas embarazadas o madres en período de lactancia;

Indicadores de proceso de educación

En el período 2007-2015, se destacan dos programas educativos:

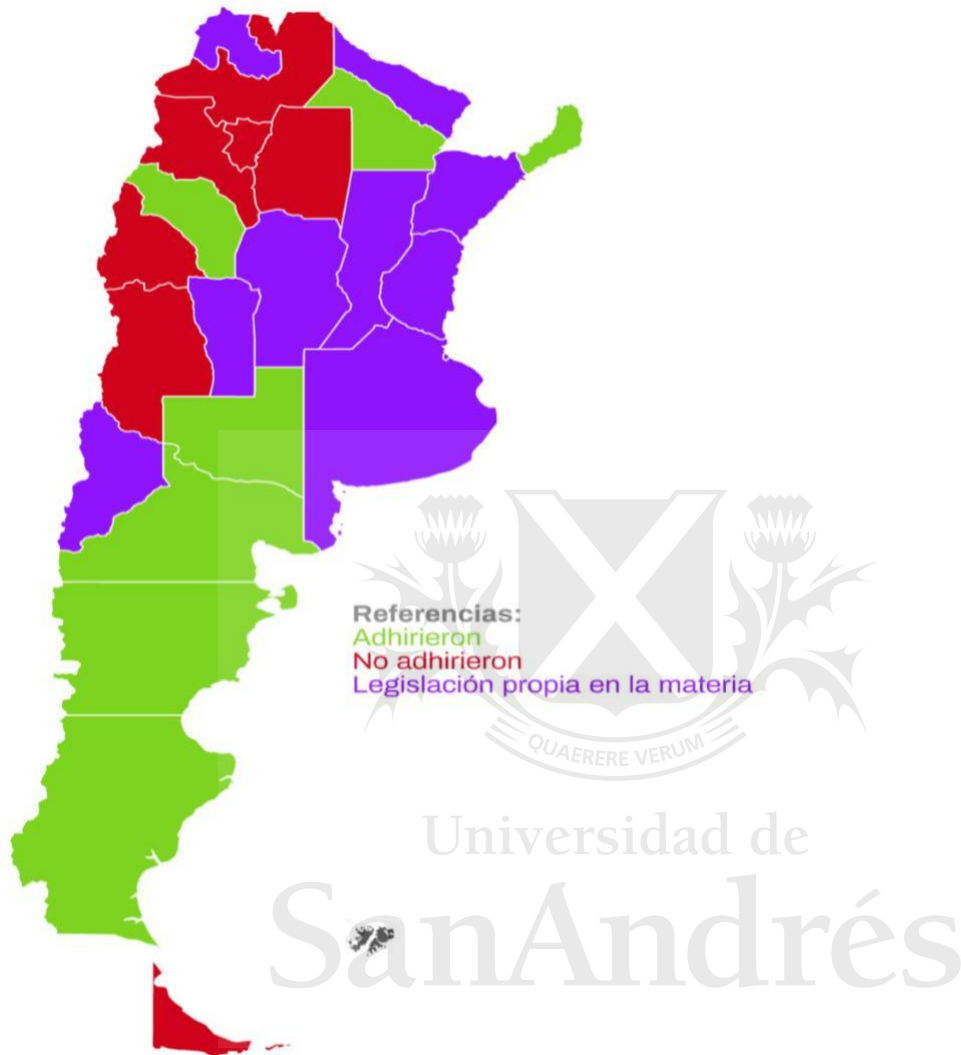
- Programa Conectar Igualdad.com.ar, creado a partir del Decreto 459/2010, con el objeto de proporcionar una computadora a alumnas, alumnos y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de Institutos de Formación Docente, capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta y elaborar propuestas educativas con el objeto de favorecer la incorporación de las mismas en los procesos de enseñanza y aprendizaje;
- Programa Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), creado a través del Decreto 84/2014, con el fin de generar nuevas oportunidades de inclusión social y laboral a los jóvenes entre 18 y 24 años en situación de vulnerabilidad a través de acciones integradas que permitan su capacitación e inserción laboral.

Indicadores de resultados de educación

De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, del año 2010 elaborado por el INDEC, por primera vez, las mujeres registraron una tasa de analfabetismo menor que la de los varones (1,9% y 2%, respectivamente). El Estado argentino alcanza, por ende, una tasa de alfabetismo del 98% entre las mujeres y los hombres de más de 15 años de edad. Sin embargo, es el único dato en el Capítulo Educación en el que se encuentran los valores desagregados por sexo.

En cuanto a la Educación Sexual Integral, los propósitos de formación y aprendizajes básicos que deben desarrollarse en los diferentes niveles se detallan en lineamientos curriculares que han sido aprobados por el Consejo Federal de Educación, espacio en que participan las máximas autoridades educativas de todas las provincias, de CABA y de Nación. Sin embargo, como se observa en el gráfico 6, la adhesión a la Ley de ESI ha sido desigual.

Gráfico 6: Adhesión provincial a la Ley ESI



Fuente: Elaboración propia en base a Amnistía Internacional e UNFPA, 2017.

Señales cualitativas

El Comité de la CEDAW expresó preocupación por el elevado número de adolescentes y niñas en los índices de deserción escolar debido a embarazos precoces no deseados y a la escasa aplicación del Programa ESI en las provincias. También remarcó “la insuficiente representación de las mujeres y las niñas en disciplinas dominadas tradicionalmente por los hombres, como las matemáticas, la ingeniería y las nuevas tecnologías de la información” (Comité de la CEDAW, 12) y el bajo índice de matriculación y las consecuentes elevadas tasas de analfabetismo entre las mujeres y las niñas indígenas, “debido a las obligaciones domésticas y de cuidado de otras personas a las que tienen que hacer frente, su contratación como trabajadoras en hoteles o como trabajadoras sexuales, y la prioridad que se concede a los niños en materia de escolarización” (Comité de la CEDAW, 2016: 12).

El MESECVI recomendó al Estado argentino que vele por la aplicación del Programa ESI en todas las provincias y su incorporación en el programa escolar ordinario, “así como la capacitación de maestros para impartir el programa de un modo adecuado a la edad en todos los niveles de la educación, con el fin de promover un comportamiento sexual responsable y de prevenir embarazos en la adolescencia y enfermedades de transmisión sexual” (MESECVI, 2014: 12). Se instó a facilitar la reinserción escolar de las madres jóvenes, en particular por medio de la concesión de becas.

2.3.9. Salud

En esta sección se presentan los indicadores sobre la capacidad del Estado de proteger la salud de las mujeres.

Indicadores estructurales de salud

La legislación específica en materia de salud de las mujeres que ha regido en el marco temporal 2007-2015 es la siguiente:

- Ley Nacional 25.673 (21 de noviembre de 2002), de creación del Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable (PSSyPR), que tiene por objeto favorecer decisiones en materia de salud sexual y procreación que estén libres de discriminación, coacción o violencia; disminuir la mortalidad materno-infantil; prevenir embarazos no deseados; promover la salud sexual de los adolescentes; contribuir a la prevención y detección temprana de enfermedades de transmisión sexual, incluyendo VIH/SIDA; garantizar el acceso a la información, prestaciones y métodos de procreación responsable; y potenciar la participación femenina en la toma de decisiones relativas a su salud sexual y procreación;
- Ley 25.929 (17 de septiembre de 2004), conocida como Ley de Parto Humanizado⁵¹, que consagra los derechos de las mujeres a ser acompañadas durante el trabajo de parto;
- La Ley 26.485 (1 de abril de 2009) define la violencia contra la libertad reproductiva como aquella que vulnera el derecho de las mujeres a decidir libre y responsablemente el número de embarazos o el intervalo entre los nacimientos, de conformidad con la Ley 25.673 (21 de noviembre de 2002) de Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable; y la violencia obstétrica como aquella que ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, expresada en un trato deshumanizado, un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, de conformidad con la Ley 25.929 (17 de septiembre de 2004);
- Código Penal de la Nación: prevé, en su Artículo 86, el aborto no punible en caso de peligro para la vida o la salud de la madre y cuando el embarazo sea producto de violación⁵²;
- Ley Nacional N° 26.130 ((28 de agosto de 2006) de Ligaduras de Trompas de Falopio a las Mujeres y de los Conductos Deferentes o Vasectomía en el Varón. En línea con esta Ley, por Resolución N°232, en 2007, el Ministro de Salud incorporó la Anticoncepción Hormonal de

⁵¹ Esta ley pone de relieve los derechos de toda madre a la información, al trato digno, respetuoso e individual, propugnándose su libertad de elección respecto de la persona que la acompañará durante los controles prenatales, el trabajo de parto, el parto y el posparto, anteponiéndose el parto natural a las prácticas invasivas y de suministro de medicación, sin perjuicio de la necesidad y obligatoriedad de la utilización de estas prácticas cuando lo ameriten el estado de salud de la parturienta y/o la persona por nacer con la previa voluntad de la madre expresamente manifestada por escrito en caso que se requiera someterla a algún examen o intervención cuyo propósito sea de investigación, bajo protocolo aprobado por el Comité de Bioética.

⁵² En esta línea, en 2012, el Fallo F., A.L. resolvió por unanimidad que cualquier mujer puede interrumpir un embarazo fruto de una violación sin necesidad de una autorización judicial previa. Asimismo, deja explícito que el médico que realice la intervención no podrá ser sancionado.

Emergencia (AHE) al Programa Médico Obligatorio (PMO) como método anticonceptivo hormonal;

- Ley 26.657 (2 de diciembre de 2010), de Derecho a la Protección de la Salud Mental;
- Ley 26.873 (5 de agosto de 2013) de promoción y concientización pública de la lactancia materna;
- Ley 26.862 (25 de junio de 2013) de acceso integral a los procedimientos y técnicas de reproducción médicamente asistida, regula que el tratamiento sea un servicio del Plan Médico Obligatorio y elimina límites de edad e incluye en las prácticas a parejas del mismo sexo;
- Ley 26.743 (23 de mayo de 2012) de Identidad de Género, que garantiza el goce de su salud integral a todas las personas mayores de 18 años para que puedan acceder a intervenciones quirúrgicas totales y parciales y/o tratamientos integrales hormonales para adecuar su cuerpo, incluida su genitalidad, a su identidad de género autopercibida, sin necesidad de requerir autorización judicial o administrativa;
- Ley 25.543 (7 de enero de 2002) de Test Diagnóstico del Virus de Inmunodeficiencia Humana a toda mujer embarazada.

Indicadores de proceso de salud

En línea con la normativa sancionada, se han creado los siguientes mecanismos para su implementación:

- Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo (ILE), elaborado en el año 2010;
- Comisión Nacional Coordinadora para la Elaboración de Sanciones de Violencia de Género (CONSAVIG), en cuyo ámbito funciona una subcomisión que recibe y gestiona denuncias por violencia obstétrica;
- Línea nacional y gratuita 0800 Salud Sexual, en la que se relevan denunciar por violencia obstétrica, desde 2011, con un porcentaje de 13,6% de seguimiento de casos del total de denuncias recibidas.

Indicadores de resultados de salud

Existen datos oficiales acerca de la tasa de embarazos y de abortos en niñas y adolescentes. En 2014, la tasa de fecundidad en niñas fue de 175.1, por cada 100.000 niñas de 10 a 14 años, y de 6512.6, por cada 100.000 niñas y adolescentes de 15 a 19 años⁵³. En 2012, en cuanto al número de abortos en niñas y adolescentes, se registraron 44.782 egresos hospitalarios por aborto, de los cuales 475 correspondieron a niñas de 10 a 14 años (1,06%) y 7776 a niñas y adolescentes de 15 a 19 años (17,3%)⁵⁴. En 2014, la tasa de mortalidad materna, por cada 100.000 nacidos vivos, fue de 66,5%, en niñas de 10 a 14 años, y de 32,5%, en niñas y adolescentes de 15 a 19 años⁵⁵.

En cuanto al Protocolo ILE, en la siguiente infografía (gráfico 7) se presentan los detalles respecto de la adhesión provincial, en el marco temporal estudiado⁵⁶.

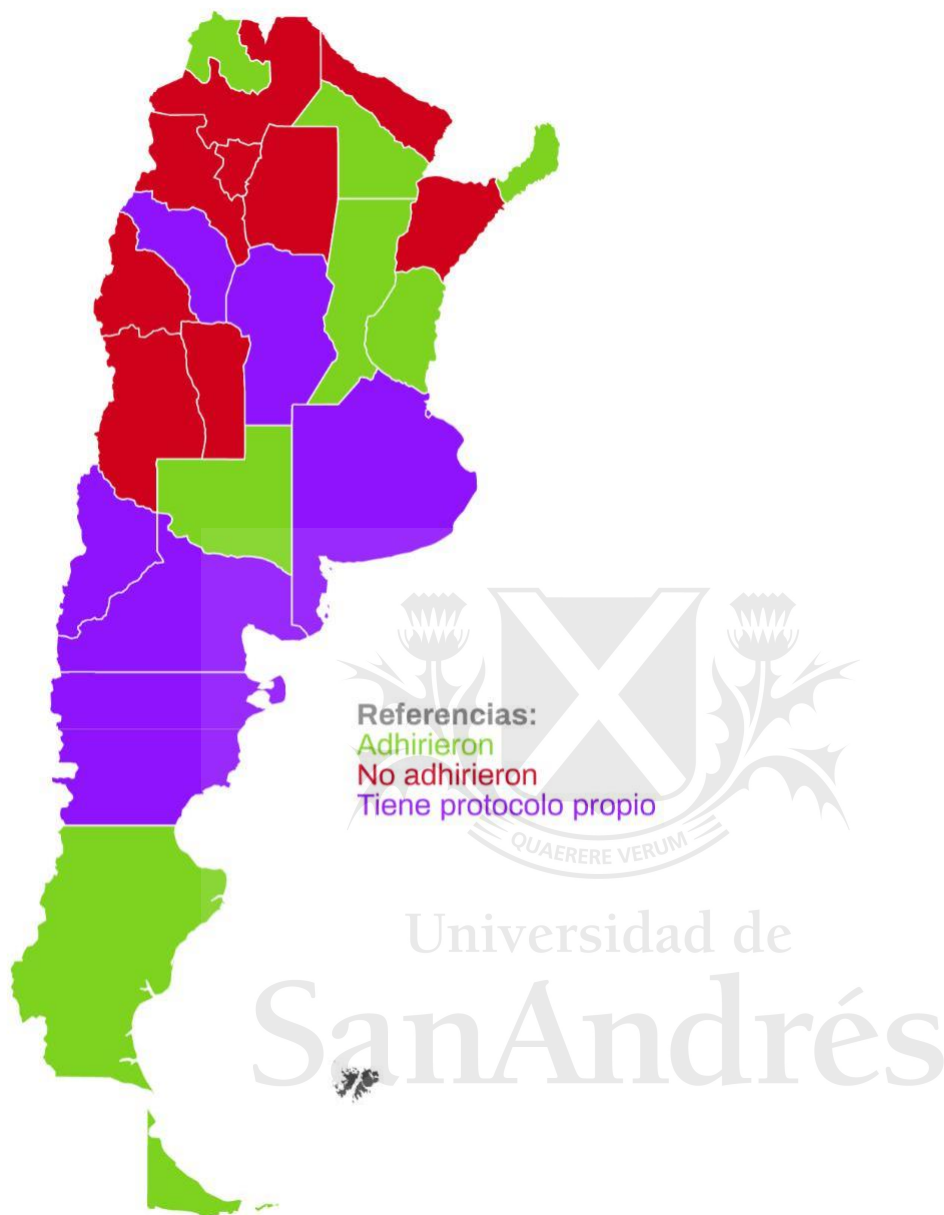
⁵³Fuente: Estadísticas Vitales 2014, DEIS, Ministerio de Salud 2015.

⁵⁴Fuente: Egresos Hospitalarios 2012, DEIS, Ministerio de Salud 2015.

⁵⁵Fuente: Egresos Hospitalarios 2012, DEIS, Ministerio de Salud 2015.

⁵⁶Cabe mencionar que, en el año 2018, Salta y San Luis adhirieron al Protocolo ILE.

Gráfico 7: Adhesión provincial al protocolo ILE



Fuente: Elaboración propia en base a Legislud Argentina (base de datos de legislación sanitaria de la República Argentina).

Señales cualitativas

En el plano la salud, el Comité de la CEDAW celebró la aprobación de la una guía de atención de la salud integral de personas transgénero. También se han reconocido “las medidas adoptadas para prevenir el VIH/SIDA y las enfermedades de transmisión sexual” (Comité de la CEDAW, 2016: 14), como el suministro de medicamentos antirretrovirales.

Sin embargo, tanto el Comité de la CEDAW como el MESECVI expresaron preocupación por “el estancamiento de la tasa de mortalidad materna, debido, entre otras cosas, a los abortos practicados en condiciones de riesgo; el limitado acceso al aborto legal, en contravención de la legislación y de la decisión adoptada por la Corte Suprema de Justicia en 2012; la frecuente

negativa de médicos a practicar un aborto por razones de objeción de conciencia; y los casos de enjuiciamientos contra las mujeres que se han sometido a abortos” (Comité de la CEDAW, 2016: 14).

En igual sentido, se alarmaron por la elevada tasa de embarazos precoces y “las disparidades regionales en la aplicación de la Ley de Derecho a la Protección de la Salud Mental que prevé la desinstitucionalización, la rehabilitación y la reinserción del paciente en la comunidad” (Comité de la CEDAW, 2016: 15), en particular de las mujeres que viven en las zonas rurales y las mujeres con bajos ingresos.

Asimismo, los órganos de supervisión se alertaron por la falta de estrategias para la garantía del acceso a una atención sanitaria de calidad para las mujeres de edad; el acceso limitado a servicios especializados de salud, en particular los servicios de salud sexual y reproductiva, para las mujeres con discapacidad; y el elevado consumo de tabaco entre las adolescentes mujeres en comparación con los adolescentes hombres.

El Comité de la CEDAW aconsejó acelerar “la aprobación del proyecto de ley relativo a la interrupción voluntaria del embarazo aumentando el acceso legal al aborto, no solo en los casos de violación y de riesgo para la vida o la salud de la madre, sino también en otras circunstancias, como en los casos de incesto y riesgo de graves malformaciones del feto” (Comité de la CEDAW, 2016: 14).

Además, el MESECVI bregó por que el Estado “garantice el acceso a servicios de asesoramiento y educación sobre los derechos sexuales⁵⁷ y reproductivos⁵⁸, realice campañas de sensibilización sobre los métodos anticonceptivos modernos y aumente el acceso a métodos anticonceptivos seguros y asequibles” (Comité de la MESECVI, 2014: 15). Asimismo, sugirió la elaboración de estrategias a nivel local en colaboración con los maestros y las OSC, “con el fin de promover la planificación familiar y superar las barreras culturales que impiden el uso de anticonceptivos” (MESECVI, 2014: 15).

Por otra parte, se instó a ratificar el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el Control del Tabaco, en pos de reducir el elevado consumo de tabaco entre los adolescentes, en particular las niñas, y enfrentar las consecuencias sanitarias.

2.3.10. Empleo y empoderamiento económico de las mujeres

En esta sección se presentan los indicadores sobre la capacidad del Estado de proveer acceso al empleo y fomentar el empoderamiento económico de las mujeres.

Indicadores estructurales de empleo y empoderamiento económico

El Estado argentino ha firmado diversos Convenios con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) referidos a los derechos laborales de las mujeres. Entre ellos, cabe destacar el Convenio 100, sobre igualdad de remuneración; el Convenio 111 sobre la discriminación en el

⁵⁷Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), los derechos sexuales abarcan derechos humanos ya reconocidos en el derecho internacional, documentos internacionales de derechos humanos y otros documentos consensuados. Incluyen el derecho de todas las personas, libres de coerción, discriminación y violencia, a: el nivel más alto posible de salud en relación con la sexualidad, incluido el acceso a servicios asistenciales de salud sexual y reproductiva; buscar, recibir e impartir información sobre la sexualidad; educación sexual; respeto por la integridad física; elegir pareja; decidir tener una vida sexual activa o no; relaciones sexuales consentidas; matrimonio consentido; optar por tener hijas/os o no, y cuándo; y procurar una vida sexual segura y placentera.

⁵⁸Los derechos reproductivos descansan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas y personas de decidir libre y responsablemente la cantidad de hijas/os que tendrán, en qué momento y su espaciamiento, y de tener información y los medios para hacerlo, y el derecho de lograr el nivel más alto de salud sexual y reproductiva. También incluyen el derecho de tomar todas las decisiones acerca de la reproducción libre de discriminación, coerción y violencia.

empleo y en la ocupación; el Convenio 156, sobre trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares; y el Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, actualizado por el Convenio 103.

La legislación específica en materia de trabajo, empleo y empoderamiento económico que ha regido durante el período analizado es la siguiente:

- Ley 20.744 (20 de septiembre de 1974) de Contrato de Trabajo, establece el principio de igualdad de trato en su Artículo 81; prohíbe la discriminación de cualquier tipo, incluida por motivos de género, en su Artículo 17; reconoce la plena capacidad de la mujer para realizar todo tipo de contratos de trabajo, en su Artículo 172; establece la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y femenina por un trabajo de igual valor, en su Artículo 172; garantiza la protección de la maternidad en su Artículo 177, la prohibición de despido por causa de embarazo, en el Artículo 178 y los descansos diarios por lactancia para las mujeres trabajadoras madres en el 179;
- La Ley 26.485 (1 de abril de 2009) define la violencia laboral contra las mujeres como aquella que las discrimina en los ámbitos de trabajo públicos o privados y que obstaculiza su acceso al empleo, contratación, ascenso, estabilidad o permanencia en el mismo, exigiendo requisitos sobre estado civil, maternidad, apariencia física o la realización de test de embarazo. Según la ley, constituye también violencia contra las mujeres en el ámbito laboral quebrantar el derecho de igual remuneración por igual tarea o función. Asimismo, incluye el hostigamiento psicológico en forma sistemática sobre una determinada trabajadora con el fin de lograr su exclusión laboral;
- Ley 25.674 (28 de noviembre de 2002) de Participación Femenina en las Unidades de Negociación Colectiva de las Condiciones Laborales, mencionado anteriormente, en referencia al cupo sindical femenino;
- Ley 26.844 (3 de abril de 2013), que crea el Régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares, igualando sus derechos con los demás trabajadores en relación de dependencia.

Indicadores de proceso de empleo y empoderamiento económico

En el marco temporal de esta investigación, han funcionado los siguientes mecanismos para promover el acceso al empleo y el empoderamiento económico de las mujeres:

- Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral (OAVL), en el ámbito del Ministerio de Trabajo, cuyos objetivos son difundir, sensibilizar y capacitar sobre el acoso laboral, asesorar a las personas interesadas y recibir presentaciones que contengan denuncias sobre violencia laboral.
- Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres, en el ámbito Laboral (CTIO), que promueve los derechos de las mujeres y las relaciones laborales libres de violencia.
- El CNM se encarga, entre sus funciones, de la mejora de la situación de empleabilidad de las mujeres, promoviendo la capacitación y la formación profesional.
- Programa Ellas Hacen, que ofrece oportunidades de trabajo y formación a las mujeres en situación de vulnerabilidad.

Indicadores de resultados de empleo

Según los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, del año 2010 elaborado por el INDEC, si bien se registra crecimiento en cuanto a los niveles de empleo de las mujeres respecto de los años anteriores, la tasa de actividad de los varones es de 77,4%, mientras que la de las mujeres desciende a 54,7%; la tasa de empleo de los varones es de 74,2%, mientras que la de las mujeres se reduce al 50,2% y la tasa de desocupación de los varones es de 4,2%, mientras que la de las mujeres se duplica al 8,2%.

Estos datos se pueden observar en la siguiente infografía (gráfico 8):

Gráfico 8: Tasas de actividad, empleo y desocupación, desagregadas por sexo En porcentajes



Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010, INDEC.

Señales cualitativas

Según el Comité de la CEDAW, se acentuó la persistencia de la desigualdad salarial por motivos de género, especialmente en el sector privado, que afecta, en particular, a las mujeres con altos niveles educativos, que se refleja en “el desempleo y la concentración de mujeres, en particular mujeres migrantes, en el sector no estructurado de la economía” (Comité de la CEDAW, 2016: 12).

El Comité también alertó sobre la carencia de datos diferenciados por sexo sobre el trabajo doméstico y la ausencia de mecanismos de monitoreo para controlar las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas, Por otro lado, subrayó “el limitado acceso de las mujeres a los puestos de toma de decisiones en empresas privadas y la falta de medidas para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral” (Comité de la CEDAW, 2016:13) y la falta de información sobre las estrategias en las jurisdicciones provinciales y municipales para hacer frente al trabajo infantil; “el acceso limitado a oportunidades de empleo que tienen las mujeres que sufren formas entrecruzadas de discriminación y estigmatización social, como las mujeres transgénero” (Comité de la CEDAW, 2016: 13).

A su vez, el Comité de la CEDAW recomendó crear más oportunidades para que las mujeres, incluidas las migrantes, puedan acceder a empleos estructurados, “por ejemplo, promoviendo el reparto equitativo de las tareas domésticas y familiares entre hombres y mujeres, prestando servicios de guardería suficientes y adecuados y aumentando los incentivos para que los hombres ejerzan su derecho a la licencia parental, y adopte un plan, con plazos establecidos, para aplicar la Recomendación N°204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal (2015) de la OIT, con miras a facilitar el acceso de la mujer a la economía formal” (Comité de la CEDAW, 2016: 13).

Por otra parte, el MESECVI sugirió recabar información sobre la representación de las mujeres en el sector privado, “elaborar estrategias para promover a mujeres en puestos de toma de decisiones capacitándolas en aptitudes de gestión, y adoptar medidas legislativas y no legislativas

para facilitar la conciliación de las responsabilidades laborales y de cuidados de personas, por ejemplo, fomentando acuerdos sobre horarios flexibles” (MESECVI, 2014: 13). Se planteó llevar a cabo un estudio sobre el trabajo infantil y campañas de sensibilización para erradicarlo, en particular el trabajo doméstico de las niñas.

En lo que respecta a empoderamiento económico de la mujer, se realizó que “las políticas han tenido un efecto limitado en la reducción de la pobreza y la mejora de los medios de vida económicos de las mujeres” (Comité de la CEDAW, 2016: 16). El número de mujeres empresarias disminuyó y “sólo un bajo porcentaje de las mujeres recurren a préstamos financieros para invertir, destacando las limitaciones al acceso de las mujeres empresarias a los microcréditos” (MESECVI, 2014: 14)

Siguiendo a Norma Durango “es necesario trabajar en políticas públicas concretas y dotadas de partidas presupuestarias que se dirijan al empoderamiento de las mujeres con igualdad real de oportunidades en la participación en el mundo del trabajo remunerado y la corresponsabilidad en las tareas del cuidado; a la inserción de las mujeres en el sistema de seguridad social y previsional; al acceso de las mujeres a los dispositivos de salud sexual y reproductiva y a una educación pública y de calidad son algunas de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la normativa nacional e internacional en protección de los derechos de las mujeres”.

2.3.11. Datos y estadísticas

En esta sección se presentan los indicadores sobre la capacidad del Estado de recopilar, procesar y publicar datos y estadísticas sobre la situación de las mujeres.

Indicadores estructurales de datos y estadísticas

- Ley 26.485 (1 de abril de 2009) de Protección Integral de las Mujeres prevé la producción, sistematización y difusión de datos sobre casos de violencia contra la mujer. Designa al Consejo Nacional de las Mujeres como organismo rector para el diseño de políticas públicas para efectivizar las disposiciones de la ley.

Indicadores de proceso de datos y estadísticas

El Estado argentino cuenta con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), organismo que unifica y ejerce todas las actividades estadísticas oficiales. Se han gestionado los siguientes mecanismos para implementar la elaboración de datos y estadísticas sobre la situación de las mujeres en el Estado argentino:

- Convenio de Cooperación Técnica entre el CNM y el INDEC con el objetivo de diseñar un conjunto de indicadores consensuados entre ambos organismos que den cuenta del fenómeno de violencia contra las mujeres, y crear un “Registro Único de Casos de Violencia contra la Mujer” (RUCVM)⁵⁹;
- Observatorio de la Violencia Contra la Mujer, creado en el marco de la Ley 26.485 (1 de abril de 2009) de Protección Integral de las Mujeres, con el objeto de monitorear, recolectar, producir, registrar y sistematizar los datos y la información sobre la violencia contra las mujeres.

⁵⁹Cabe destacar que el Convenio fue firmado en 2012 pero los datos del RUCVM se publicaron en 2018.

Indicadores de resultados de datos y estadísticas

Entre los años 2007 y 2015, el Estado argentino no contó con datos ni estadísticas sobre la problemática de la discriminación y la violencia contra las mujeres, ya que no se llevó adelante una encuesta nacional de prevalencia y características de la violencia contra las mujeres. Las encuestas realizadas han sido de cobertura parcial. Como se observó en los ejes de análisis anteriores, también se carece de datos completos sobre la situación educativa, de salud y de empleo de las mujeres en la República Argentina en este período de tiempo.

A finales de 2014, la CSJN asumió la labor de la elaboración y publicación del Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina, mencionado *ut supra*. A tal efecto, la OM y la OVD de la CSJN requirieron la colaboración de todas las jurisdicciones del país, para el relevamiento proveniente de cada una de ellas. En el Registro, figuran los datos acerca de la cantidad de víctimas de femicidio, la cantidad de imputados, las edades de las víctimas, el vínculo entre víctimas e imputados, la cantidad de niñas/as y adolescentes menores de edad a cargo de las víctimas, el estado procesal de la causa y la existencia de denuncias por violencia previas.

A través de este Registro se ha buscado constituir la línea de base para su registro actualizable y sostenible en el tiempo, con el fin de proporcionar datos nacionales sobre femicidio, indispensables para el diseño de políticas públicas que apunten a su efectiva prevención y adecuado tratamiento.

Señales cualitativas

Desde los órganos de supervisión de los tratados internacionales, se enfatizó la falta de información estadística y datos actualizados y desagregados sobre la situación de las mujeres que se enfrentan a formas entrecruzadas de discriminación por motivos de sexo, edad, etnia, situación económica o social, orientación sexual, identidad de género, entre otras. Estos desgloses resultan necesarios para determinar los ámbitos en los cuales existe discriminación, para tomarlos posteriormente como referencia en la elaboración de políticas públicas. “El Estado argentino reporta que no existe un organismo centrado en recabar los datos estadísticos, sin embargo, reporta igualmente que con la entrada en vigor de la Ley 26.485 (1 de abril de 2009), se le asigna esta obligación, como parte de sus actividades y funciones, al Consejo Nacional de las Mujeres” (MESECVI, 2014: 15).

2.4. Conclusiones

Luego de la sistematización y caracterización del estatus prescriptivo de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará en el Estado argentino, entre 2007 y 2015 -a partir de la medición de la capacidad estatal mediante la utilización de indicadores de progreso (estructurales, de proceso y de resultados) y de señales cualitativas- es posible determinar que, a pesar de la existencia de avances en torno a la adopción de medidas para la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, aún persisten prácticas de discriminación y de violencia contra las mujeres.

El análisis de los distintos ejes temáticos que abarcan las disposiciones de las Convenciones demuestra que, en términos del proceso de socialización de las normas, la capacidad del Estado de adaptar su marco legislativo ha sido efectiva, dado que se han internalizado de manera amplia los tratados internacionales en la legislación doméstica.

Según Dora Barrancos, “el Poder Legislativo, por su parte, ha manifestado una actividad notable, es decir, hubo mucha actividad legal para abrir derechos y en adherir al plexo legal que originan las Convenciones. No todas las sociedades latinoamericanas han alcanzado leyes integrales contra la violencia”.

La sanción de la Ley 26.485 de Protección Integral de las mujeres en todos los ámbitos en que desarrollan sus relaciones interpersonales ha sido un punto de inflexión en el marco normativo

del Estado argentino, incorporando el concepto de violencia en consonancia con la Convención de Belém do Pará. No obstante ello, su falta de reglamentación ha derivado en la ausencia de asignación presupuestaria para poner en marcha los programas que deberían haberse instrumentado.

A pesar de la ratificación y jerarquización de ambas Convenciones sobre las leyes nacionales, se ha evidenciado la falta de aplicación directa de los tratados internacionales de derechos humanos de las mujeres en la justicia. Tanto el Comité de la CEDAW como el MESECVI han hecho hincapié en el problema sistémico y generalizado generado por la desarmonización significativa de las normas entre las provincias, lo que ha desembocado en niveles de protección variables de las mujeres, las adolescentes y las niñas contra la violencia, es decir, en la falta de “homogeneidad en la consideración sobre la violencia contra las mujeres” (Lagarde y de los Ríos, 2007: 146). Se ha verificado la ausencia de coordinación institucionalizada entre los gobiernos federal y provincial, incluido el organismo nacional del adelanto de la mujer, el CNM y las áreas de la mujer provinciales y municipales de todo el país, hecho que ha obstaculizado el desarrollo de una política integral.

Por otra parte, en cuanto a la capacidad del Estado de proteger la salud de las mujeres, aunque la decisión de la Corte Suprema de Justicia de 2012 reafirmó el derecho de las mujeres a interrumpir el embarazo en todas aquellas situaciones permitidas por la ley -es decir, cuando existe peligro para la vida o la salud de la mujer o cuando el embarazo sea resultado de una violación- y se ha publicado el Protocolo para la Atención Integral de las Personas con Derecho a la ILE, el acceso al aborto legal fue limitado. Además, en vinculación con la capacidad del Estado en plano de la educación, la falta de implementación del Programa Nacional de ESI ha dado como resultado tasas elevadas de embarazos y partos de adolescentes y niñas.

Cabe destacar que la gran mayoría de las observaciones emanadas por los órganos de supervisión de los tratados internacionales de promoción y protección de los derechos de las mujeres han establecido que los estereotipos de género y las actitudes patriarcales, arraigados en la sociedad y la cultura, son los patrones comunes en los que yacen la discriminación y violencia contra las mujeres, de modo tal que el Comité de la CEDAW y el MESECVI han encomendado al Estado argentino erradicar la cultura sexista para alcanzar la protección, el goce y el ejercicio real de los derechos. En términos generales, las diversas problemáticas han expuesto la capacidad limitada del Estado para la protección y la promoción de los derechos humanos de las mujeres, teniendo en cuenta que muchos de los programas, políticas y servicios que se crearon no se han instrumentado en la práctica. Asimismo, la falta de datos e información estadística obstaculiza el diagnóstico de la situación real de discriminación y violencia contra las mujeres en el período estudiado.

Ante las distintas esferas de preocupación emanadas por los mecanismos de seguimiento de las Convenciones, expuestas en las señales cualitativas de progreso, se observa que el comportamiento del Estado argentino no ha sido plenamente consistente con las normas internacionales de derechos humanos. En términos de la teoría del modelo en espiral de socialización, el Estado argentino se halla estancado en la fase del estatus prescriptivo de las normas de derechos humanos de las mujeres.

Capítulo 3. El activismo de las OSC durante la fase del estatus prescriptivo de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará

En este Capítulo se analizará el activismo de las OSC, desde 2007 hasta 2015, durante la fase del estatus prescriptivo de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres. Para ello, se desarrollará su participación en el Comité de la CEDAW y en el MESECVI, a partir de la provisión de información acerca del cumplimiento por parte del Estado argentino de las obligaciones dispuestas en ambas Convenciones. Esta información aporta señales cualitativas de progreso para la medición de la capacidad del Estado de cumplir con los instrumentos internacionales con los que se ha comprometido. En este Capítulo, se enmarca el activismo de las OSC en el modelo en espiral de socialización de las normas, en particular, su cooperación en las redes transnacionales de incidencia y el ejercicio de su poder blando a partir de diversas tácticas utilizadas para concretar su objetivo: que el Estado argentino pase a la fase 5 de comportamiento consistente con CEDAW y con Convención de Belém do Pará.

3.1. Participación de las OSC en el Comité de la CEDAW y en el MESECVI

“Desde el punto de vista procedimental, la ratificación aumenta el control del comportamiento del Estado por parte del Comité oficial establecido para monitorear cada tratado: los países que ratifican los tratados deben presentar un informe inicial sobre el cumplimiento de las normas en el primer año y, luego, reportes periódicos” (Clark, 2013: 127). Los expertos del órgano de seguimiento pueden recibir información no sólo de los Estados, sino también de fuentes independientes, como los elaborados por OSC de derechos humanos. En este sentido, “los instrumentos internacionales pueden ser herramientas útiles no sólo para los Estados sino también - bajo ciertas circunstancias- para los actores no estatales, domésticos o transnacionales, que desean influenciar a los gobiernos” (Dai, 2013: 85).

Los mecanismos de seguimiento de los tratados internacionales de derechos humanos de las mujeres acogen favorablemente la información específica aportada por las OSC.

Desde sus inicios, el Comité de la CEDAW ha invitado y alentado a las OSC a dar seguimiento de su trabajo, hecho que está dispuesto, a su vez, en su reglamento. La Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH) publica, con autorización previa de las OSC, los documentos informativos en su sitio web, dentro del período de seguimiento la CEDAW que corresponda. Incluso, se reserva tiempo durante las sesiones para que las OSC presenten oralmente información sobre los países considerados en la sesión respectiva.

Por su parte, el MESECVI, durante la Ronda de Evaluación Multilateral, elabora y circula un cuestionario o un sistema de indicadores⁶⁰ sobre las medidas adoptadas por los Estados Parte para hacer frente a la violencia contra las mujeres. Cabe destacar que este cuestionario no sólo se circula a los representantes oficiales de los Estados sino también a la red de OSC que participan en el MESECVI, con el objeto que puedan elaborar informes complementarios sobre la implementación de la Convención de Belém do Pará en sus países. Estos insumos adicionales de las OSC son utilizados en la elaboración del informe nacional final y se los conoce como informes sombra.

La relevancia de los informes sombra es central, dado que representan la contracara de la información, que ha permitido llevar las investigaciones de las OSC y de la academia local sobre el

⁶⁰ En el año 2015, se elaboró y publicó el sistema de indicadores de progreso que se aplica en este trabajo de investigación.

déficit en el cumplimiento de las normas a la comunidad internacional para que las recomendaciones de los organismos de seguimiento sean lo más ajustadas y precisas posible, ya que siguiendo a Natalia Gherardi, “son un instrumento de incidencia que en Argentina ha dado buenos resultados”.

De acuerdo con Fabiana Tuñez, “las Expertas de los Comités de seguimiento toman los informes sombra como insumo fundamental a la hora de interrogar a los Estados”. Por ejemplo, en la decisión de la Corte Suprema de Justicia (F., A.L. s/Medida autosatisfactiva, sentencia de 13 de marzo de 2012), “parte de la argumentación se sustentó en las recomendaciones de organismos internacionales al Estado argentino, que se elaboraron en base a los informes sombra”, según Natalia Gherardi.

“Las OSC fueron las primeras en publicar información acerca de la violación de los derechos humanos en Argentina” (Keck y Sikkink, 1998: VII). Las OSC que pugnan por la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres operaron tanto en el ámbito local como internacional, formando parte de las redes transnacionales de defensa, incrementando su incidencia. “La multiplicación de las voces es imperfecta y selectiva- por una voz que es amplificadas, muchas otras son ignoradas- pero, en un mundo en que han predominado las voces de los Estados, las redes pueden abrir canales para brindar visiones alternativas e información al debate internacional” (Keck y Sikkink, 1998: X). En efecto, el activismo de las OSC domésticas a nivel internacional colaboró con los órganos de seguimiento de las Convenciones ofreciendo información adicional a aquella presentada por los representantes oficiales del Estado. “Las redes traen nuevas ideas, normas y discursos al debate de políticas y sirven como fuentes de información y testimonios” (Keck y Sikkink, 1998: 3).

Mabel Bianco, Presidenta de FEIM, explica que “como OSC de Argentina, nos articulamos con las de la Región y a través de éstas con las del mundo. De esta forma la presión es asistiendo a las Conferencias Internacionales de ONU y planteando reclamos a nivel de los países y global. Siempre usando mucho a los medios masivos de comunicación y ahora a las redes sociales”.

3.2. Información provista por las OSC sobre la situación de estatus prescriptivo de las normas de derechos humanos de las mujeres en el Estado argentino

En la elaboración de las observaciones del séptimo informe periódico de la Argentina desarrollado por el Comité de la CEDAW, que data de inicios del 2016, donde se analizan los avances y retrocesos de la aplicación de la CEDAW hasta ese momento, el Comité recibió 16 informes provistos por organizaciones de la sociedad civil.

Cabe destacar que se presentó un informe sombra, llevado a cabo por una amplia coalición de OSC⁶¹, tanto argentinas como regionales e internacionales, que aunaron sus esfuerzos en un solo documento. Asimismo, la OSC Amnistía Internacional presentó otro informe sobre la situación de las mujeres en Argentina.

Además de reconocer los aspectos positivos, el informe alternativo dio cuenta de las falencias y omisiones del Estado argentino en su obligación de respetar, garantizar y hacer efectivos

61 Abogados y abogadas del NOA en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES), Asociación Católica por el Derecho a Decidir- Argentina (CDD), Asociación Lola Mora, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Centro de la Mujer (CEDEM), Colectivo de Investigación y Acción Jurídica de La Plata (CIAJ), Centro de Intercambios y Servicios para el Cono Sur (CISCSA-AFM), Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF), Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM), Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Feministas en acción, Fundación Interamericana del Corazón (FIC), Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM), Fundación Siglo 21, Instituto de Género, Derecho y Desarrollo (INSGENAR), Mujeres en Igualdad (MEI), Mujeres Trabajando, Observatorio de Violencia de Género de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires.

los derechos emanados de las normas internacionales de protección y respeto de las mujeres, siguiendo los ejes temáticos que establecen las observaciones emanadas por el Comité de la CEDAW y el MESECVI. Esta información refleja señales cualitativas de progreso, tendientes a la medición de una vida libre de discriminación y de violencia de las mujeres, en el Estado argentino, entre 2007 y 2015.

3.2.1. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre el marco legislativo

En el informe sombra elaborado por la coalición de OSC se señaló que “la aplicación efectiva de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará sigue siendo limitada y desigual en las distintas jurisdicciones. Uno de los principales obstáculos para monitorear el grado de su cumplimiento, tanto a nivel nacional, como provincial y municipal, ha sido la vulneración del acceso a la información [...] que afecta, de modo directo o indirecto, todos los derechos humanos de las mujeres” (Informe coalición de OSC, 2016: 2).

Por otra parte, siguiendo a Mabel Bianco, “todo acuerdo internacional o regional requiere ser aprobado y que se aplique las leyes al mismo. En el caso de Belém do Pará el problema era cambiar o hacer nueva ley para pasar de violencia doméstica a violencia contra mujeres y niñas en todos los ámbitos donde se desempeñan”. Desde la sociedad civil, se enfatizó que, a pesar del cambio de paradigma que implicó la sanción de la Ley 26.485 en el abordaje de la violencia contra las mujeres, tanto por la incorporación del concepto de protección como por la referencia a otras modalidades de violencia que sufren las mujeres, más allá del ámbito familiar/doméstico, se observa una desarmonización legal, ya que “esta ley convive con normas de carácter civil y penal y legislaciones locales que abordan la violencia contra las mujeres exclusivamente en el ámbito familiar o doméstico sin incorporar las modalidades contempladas por la Ley 26.485⁶², motivo por el cual a pesar de la expresa prohibición que establece la Ley Nacional, se advierte la persistencia de la mediación penal en ciertos distritos, por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires, en casos de delitos relacionados con la violencia familiar contra las mujeres” (Informe coalición de OSC, 2016: 2).

3.2.2. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre el acceso a la justicia y los mecanismos jurídicos de denuncia

Con relación al acceso a la justicia, se admitió que, a pesar de los esfuerzos estatales en la creación de registros, capacitación de funcionarios/as e iniciativas para facilitar el acceso, “se siguen constatando importantes dificultades por la persistencia de estereotipos sexistas y naturalización de las desigualdades en los operadores de justicia en todos los niveles y las dificultades en la planeación y coordinación de acciones a nivel federal” (Informe coalición de OSC, 2016: 4). Se informó que algunos obstáculos constatados en la justicia son: la ausencia de conexión entre las causas iniciadas por una misma mujer contra el mismo agresor y la ineficacia en la articulación entre los Poderes Judicial y Ejecutivo. “Se verifica una gran cantidad de casos de mujeres asesinadas en todo el país, aunque tenían dictadas medidas de protección” (Informe coalición de OSC, 2016: 4). Por otra parte, se subraya como mayor problema la falta de aplicación de la Ley 27.210, de creación del Cuerpo de Abogados para brindar patrocinio jurídico gratuito y asesoramiento legal integral a personas víctimas de violencia de género. “Es menester avanzar en su reglamentación, asignación presupuestal y pronta implementación” (Informe coalición de OSC, 2016: 4).

⁶² Las leyes provinciales y de CABA han sido enumeradas en el apartado de indicadores de proceso del marco legislativo, en el Capítulo 2.

A su vez, se señaló que “en muchas ocasiones el Poder Judicial y el sistema de justicia operan en sí mismos como obstáculos para el acceso a la justicia, ya sea por la ausencia de capacidades institucionales para el tratamiento de los temas, por falta de articulación, o porque los criterios basados en prejuicios y estereotipos siguen vigentes propiciando nuevos casos de violencia contra las mujeres, esta vez en la forma de violencia institucional” (Informe coalición de OSC, 2016: 4). Sin embargo, cabe destacar que Natalia Gherardi explica que “si se analiza el período anterior a 2007, se observa una mayor desatención e indiferencia sobre lo que sucedía con las mujeres en situaciones de violencia, en especial, respecto del acceso a la justicia”. En el marco temporal escogido, la Directora Ejecutiva de ELA afirma que “ya se veía un mayor interés en someter a escrutinio al Poder Judicial. La mayor publicidad y análisis de sentencias permitió conocer mejor las respuestas -muchas veces insuficientes, parciales o inapropiadas- del Poder Judicial sobre varios temas, en particular, la violencia contra las mujeres”.

Desde los organismos de supervisión de los tratados, se manifestó también que, a pesar de la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en 2008 y de la sanción de la Ley Nacional de Salud Mental (26.657, 2 de diciembre de 2010), existen diversos obstáculos en el acceso a la justicia para las mujeres con discapacidad psicosocial, como “la prevalente práctica de la restricción del ejercicio de la capacidad jurídica que incide en la imposibilidad de impulsar acciones y participar en procesos judiciales por cuenta propia y la falta de accesibilidad y ajustes razonables en el sistema de administración de justicia y en los organismos de seguridad del Estado, y en ese marco, los prejuicios de los funcionarios públicos que tienden a dudar de la credibilidad del testimonio” (Informe coalición de OSC, 2016: 4). Por último, en el marco de la investigación y juzgamiento de los delitos contra la integridad sexual sucedidos en el terrorismo de Estado, se expresó que “la lentitud en el avance de las investigaciones, tramitaciones y dictados de sentencia, que se deben en parte a la falta de integración de los tribunales y baja periodicidad de las audiencias, genera preocupación” (Informe coalición de OSC, 2016: 4).

3.2.3. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre mecanismo nacional de adelanto de la mujer

Desde su rol de Directora Ejecutiva de ELA, Natalia Gherardi explica que “el mecanismo nacional de adelanto de la mujer, el Consejo Nacional de las Mujeres, ha sido una estructura débil, poco financiada, de baja jerarquía dentro de la estructura estatal” y expresa que, en el marco temporal estudiado, “no lograba cumplir realmente un rol de rectoría en las políticas de igualdad de género ni era un interlocutor habilitado para interactuar y ordenar todo el quehacer estatal en las demás carteras ministeriales”. Por lo tanto, si se analiza la capacidad del Estado organizada en términos de estructura dedicada al cumplimiento, “se observa que la ratificación de los tratados internacionales no se condice con la jerarquización que se le otorga luego a ese trabajo. Esta situación ha resultado en descoordinación, desinformación, parcialidad en las respuestas y en los abordajes”. Y agrega “más aun considerando la complejidad de un Estado federal donde muchas competencias de diseño e implementación de políticas públicas concretas dirigidas a abordar la protección y prevención de la violencia son de carácter provincial”.

Concluye que “se requiere un mecanismo de adelanto de la mujer que sea de una jerarquía y de una relevancia tal que pueda coordinar su trabajo con los consejos federales sectoriales, como aquellos de salud y educación, y, en consecuencia, ordenar la política pública que se ejecuta provincialmente”.

3.2.4. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre participación de las mujeres en la vida política y pública y medidas especiales de carácter temporal

Referente a la participación en la vida política y pública y las medidas especiales de carácter temporal, se estableció que “después de 25 años de aprobada la Ley de Cupo, las mujeres no han logrado sostener en el tiempo el 30% de representación en el Poder Legislativo Nacional, tal como lo establece la ley [...] Lo que era un piso se constituyó en un techo de participación” (Informe coalición OSC, 2016: 15). Cabe destacar, asimismo que, según un relevamiento de la organización de la sociedad civil ELA “en las elecciones del 2015, de las 234 listas que se oficializaron para competir en las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO), 25 de ellas (más del 10%), no cumplían con lo establecido en la ley de cupo femenino. Organizaciones como CLADEM hicieron presentaciones judiciales ante la aceptación que hiciera la justicia electoral de listas que no cumplían con la Ley de Cupo” (ELA, 2016: 15). Por otra parte, a nivel de agendas parlamentarias se reconoció que, con la llegada participativa de mujeres al Congreso Nacional se logró un mayor tratamiento y aprobación de temáticas vinculadas a las mujeres “aunque temas sensibles de la agenda feminista como la legalización del aborto, siguen sin ser tratados por el legislativo” (Informe coalición OSC, 2016: 15). En el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional y del Poder Judicial, “se observa una disminución de la participación de las mujeres a medida que aumenta la jerarquía” (Informe coalición OSC, 2016: 15).

Cabe mencionar que, según Natalia Gherardi, en cuanto a la integración de mujeres en la CSJN, “se observan los primeros impactos del trabajo de ambas juezas [en referencia a Argibay y Highton de Nolasco] en la creación de mecanismos dirigidos a mejorar el acceso a la justicia por parte de las mujeres. Por un lado, la creación de la OVD, sirvió para mostrar que la justicia tenía mecanismos que debía mejorar. Por el otro, la OM permitió al Poder Judicial mirarse críticamente hacia adentro y analizar de qué manera estaban desplegando o no estrategias con perspectiva de género”. Si bien argumenta que los resultados “están lejos de haberse materializado en toda la dimensión necesaria, ya que aún existe una justicia que cae en estereotipos”, reconoce que, en esta etapa, “se empezó a trabajar en mecanismos para mejorar el acceso a la justicia de las mujeres”. Agrega que, en muchas provincias, con menor presupuesto y capacidad institucional que CABA, comenzaron a generar espacios moldeados sobre la base de la idea de la OVD y la OM de la Corte Federal.

En referencia a los sindicatos, se evidenció que la aplicación de la Ley de Cupo Sindical inferior a lo que correspondería de acuerdo a su participación en el mercado de trabajo. “El promedio de participación en Argentina es inferior al 10%” (Informe coalición OSC, 2016: 15). Entre los obstáculos que persisten para alcanzar la participación política plena de las mujeres se enumeran: la falta de distribución de las tareas de cuidado entre mujeres y varones; las brechas socioeconómicas por motivos de género y la discriminación y las estructuras patriarcales de los partidos políticos.

3.2.5. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre estereotipos y prácticas nocivas

En consideración a los estereotipos y prácticas dañinas, el embarazo y la maternidad adolescente e infantil forzada y, por otra parte, la fuerte discriminación persistente en los operadores judiciales fueron reconocidas como las dos cuestiones más signadas por los estereotipos sociales de funcionarios/as públicos, dada la gravedad de los impactos que provocan en la vida de las mujeres, adolescentes y niñas. Por un lado, “en promedio 9 adolescentes/niñas por día acuden al sistema de salud con ocasión de parto. Los embarazos en este rango de edad son en su gran mayoría resultado de abusos sexuales padecidos por las adolescentes y niñas por parte de varones cercanos del círculo familiar [...] Las niñas de 13, 12 y menos años, que se ven obligadas a continuar los embarazos y parir por decisión de otras personas, basándose en el mandato de ser madres, ven limitado su

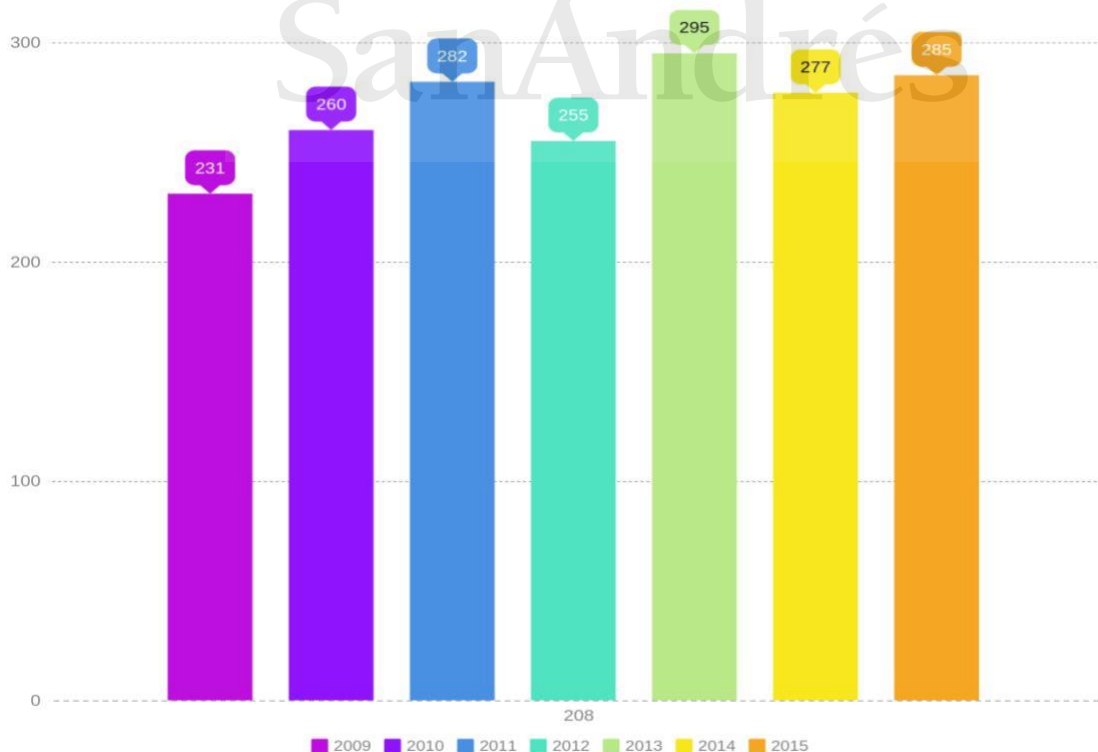
derecho a la educación y, a largo plazo, sus posibilidades laborales y socio-económicas en general” (Informe coalición de OSC, 2016: 7). Por el otro, “el desconocimiento de las particularidades de la violencia en el marco de fuertes relaciones de dominación en el ámbito intrafamiliar, sumado a los prejuicios que definen y refuerzan prácticas discriminatorias por parte de los/as funcionarios judiciales promueven procesos de criminalización contra mujeres víctimas de violencia” (Informe coalición de OSC, 2016: 7).

3.2.6. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre violencia contra las mujeres

En alusión a la violencia contra las mujeres, “uno de los reclamos centrales de la sociedad civil, luego de la reglamentación de la Ley 26.485 (1 de abril de 2009) fue la formulación, aprobación e implementación de un Plan Nacional de Acción, en cumplimiento del mandato que la ley encomienda al órgano de aplicación, el CNM” (Informe coalición OSC, 2016: 8). Asimismo, “la producción de información sobre violencia contra las mujeres continúa siendo fraccionada, diversa y esporádica, lo que dificulta elaborar un diagnóstico para tener una real dimensión de la incidencia y prevalencia de las distintas manifestaciones de la violencia contra las mujeres, dando cuenta además de las particularidades regionales” (Informe coalición OSC, 2016: 8). A pesar de que el CNM firmó un convenio con el INDEC) para desarrollar el RUCVCM, “recién en septiembre de 2015 se presentó un informe parcial del período enero 2013 a julio 2015, que es incompleto”, es decir, no existen encuestas oficiales de alcance nacional para conocer la prevalencia e incidencia de la violencia contra las mujeres.

En efecto, “ante la falta de registros oficiales sobre femicidios, la organización de la sociedad civil, La Casa del Encuentro, comenzó un registro anual en 2008. Los números son impactantes” (Informe coalición OSC, 2016: 8).

Gráfico 9: Femicidios registrados por el Observatorio de La Casa del Encuentro a través de medios gráficos. Período 2009-2015
En cantidad de femicidios



Fuente: Elaboración propia en base a La Casa del Encuentro.

Por otro lado, a pesar de la adhesión de todas las provincias a la Ley 26.485 mediante normas locales, “esto no se ha traducido en la adopción de marcos de referencia unificados para la implementación de las políticas públicas. Por el contrario, coexisten múltiples protocolos de actuación, aprobados por distintos ministerios (dando cuenta de las dificultades en la articulación del trabajo), que muchas veces no son conocidos ni aplicados por las autoridades a los que están destinados. Las autoridades que tienen competencia para aplicar las normas aprobadas no cuentan con financiamiento suficiente para llevar adelante sus cometidos” (Informe coalición OSC, 2016: 8). Además, no se garantizan los mecanismos suficientes para la atención de las víctimas de violencia de género “en términos de recursos humanos, equipos interdisciplinarios, subsidios, licencias, guarderías, acompañamiento y continuidad en los tratamientos” (Informe coalición OSC, 2016: 8). Se resaltó que es fundamental el establecimiento de un enfoque interseccional en el abordaje de la violencia contra las mujeres, dado que “resulta imprescindible identificar las desigualdades específicas que las afectan en cada contexto local e identificar las estructuras sociales que las originan, para de este modo evitar cualquier interpretación estereotipada y homogeneizante que sobre-simplifique la problemática” (Informe coalición OSC, 2016: 9), así como los prejuicios culturales y las prácticas institucionales discriminatorias, en particular a mujeres migrantes e indígenas. Por otra parte, se destacaron el acoso sexual en el ámbito del empleo y en ámbitos educativos así como la violencia obstétrica como formas de violencia “insuficientemente abordadas por las políticas públicas” (Informe coalición OSC, 2016: 10). A su vez, “en el espacio público también se registran conductas discriminatorias, agresivas y/o violentas hacia las mujeres, tales como agresiones verbales, acoso, violaciones, que se producen en calles, parques y medios de transporte. Estas conductas operan cotidianamente restringiendo las autonomías y los derechos de las mujeres, en la forma de un continuum de violencias, que adquiere diversas expresiones y se manifiesta en diferentes espacios, desde el ámbito privado hacia el espacio público” (Informe coalición OSC, 2016: 11). Por último, se enfatizó también que “dentro del universo de muertes de mujeres por motivos de género hay casos de mujeres asesinadas por policías, en un solapamiento que se produce entre la violencia institucional y la violencia doméstica” (Informe coalición OSC, 2016: 12).

3.2.7. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre trata de mujeres y explotación de la prostitución

En torno a la trata de mujeres y la explotación de la prostitución, “la Ley Nacional 26.364 de Trata de 2008 fue reformada en 2012 como resultado de reclamos de la sociedad civil suscitados ante la absolución dictada por un Tribunal Oral de la provincia de Tucumán contra los autores de la desaparición forzada de Marita Verón, víctima de una red de trata de personas con fuertes vínculos con las fuerzas de seguridad y el poder político” (Informe coalición OSC, 2016: 13). En la actualización se contempla principalmente la eliminación del consentimiento de la víctima para que se configure el delito y la creación de una serie de organismos, como el Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas y el Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas. “Una de las principales tareas que le asigna la ley [al Comité] es el diseño de un programa de acción nacional. Todavía no se cuenta con el Plan Nacional que debe crearse por mandato de la ley” (Informe coalición OSC, 2016: 13). Cabe destacar que se afirmó que “algunos funcionarios, principalmente a nivel provincial, incluidos funcionarios policiales e intendentes, protegen burdeles en los que hubo trata de personas” (Informe coalición OSC, 2016: 13). A su vez, se advirtió que “las provincias, e incluso los municipios, que conforman el Estado Federal no han adecuado sus normativas a los estándares nacionales e internacionales” (Informe coalición OSC,

2016: 13). Incluso, se enfatizó que “OSC y funcionarios denuncian que los jueces reciben sobornos de parte de los responsables de la trata de personas o no investigan adecuadamente los indicios de complicidad oficial” (Informe coalición OSC, 2016: 13).

3.2.8. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre educación

Por lo que corresponde a la educación, se indicó que, a pesar de los avances en alfabetismo, “persisten desigualdades entre las provincias y entre el ámbito rural y urbano” (Informe coalición OSC, 2016: 16), en particular, en cuanto a los índices de deserción escolar. Asimismo, se evidenció la existencia de un “amplio grupo de adolescentes y jóvenes que ni estudian ni trabajan, que superan el millón doscientos mil jóvenes, entre las cuales el 70% son mujeres” (Informe coalición OSC, 2016: 16). Por otra parte, se remarcó que, mientras el embarazo temprano es razón frecuente de abandono escolar que afecta a las adolescentes y niñas, “la aplicación del Programa Nacional de ESI carece de ejecución real” (Informe coalición OSC, 2016: 16).

3.2.9. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre salud

En el plano de la salud, las esferas de preocupación giraron en torno al embarazo adolescente “alrededor del 16% del total de todos los nacimientos que ocurren por año en el país corresponden a madres menores de 20 años, esto equivale a 300 nacimientos por día. El 69% de estos embarazos no son planificados y, en términos generales, se producen porque los/las adolescentes no saben cómo cuidarse, desconocen su propio cuerpo y aún creen en mitos falsos sobre la sexualidad” (Informe coalición OSC, 2016: 19), demostrando la falta de aplicación del Programa Nacional de ESI y la falta de acuerdo del Consejo Federal de Educación para que las provincias cumplan con las disposiciones de la ley. Además, se señaló que “en los servicios de salud públicos no se atiende de modo adecuado a las adolescentes, las campañas masivas para promover el derecho a decidir libre de coerción y violencia son insuficientes. El Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable- PNSSyPR- comenzó a funcionar en 2003 y provee mensualmente en forma directa a cada centro asistencial público métodos anticonceptivos, que son distribuidos gratuitamente. No obstante “a 12 años de implementación, sólo la mitad de las mujeres que usan métodos anticonceptivos los reciben gratuitamente. Incluso la población que se atiende exclusivamente en el sector público no llega a tener el acceso debido” (Informe coalición OSC, 2016: 19). Respecto de las Enfermedades No Transmisibles (ENT) y sus consecuencias en la salud de las mujeres, “los factores de riesgo que constituyen las principales causas de ENT son el tabaquismo, la malnutrición, el sedentarismo, el sobrepeso y el consumo problemático de alcohol. Todos los factores, modificables y evitables, generan enfermedades cardiovasculares, cerebrovasculares, cáncer, diabetes y enfermedades respiratorias, afectando en mayor medida a los grupos sociales más vulnerables, entre los que se encuentran las mujeres y niñas” (Informe coalición OSC, 2016: 19).

Por último, respecto del aborto en Argentina, la coalición remitió un informe específico sobre el tema, en donde destacó las obstrucciones en el acceso a los abortos legales, los efectos de la penalización del aborto, la falta de acceso a las medicinas esenciales, los abortos clandestinos y las consecuentes cifras de mortalidad materna, así como la falta de acceso y producción de información sobre la temática. En esta línea, la OSC Amnistía Internacional, presentó un informe sombra específico sobre los derechos sexuales y reproductivos donde indicó que “durante los últimos 30 años, las complicaciones derivadas de abortos practicados en condiciones de riesgo han sido la primera causa de mortalidad materna y han representado un tercio del total de esas muertes. Las estadísticas demuestran que el 23% de las muertes maternas derivaron de abortos inseguros” (Amnistía Internacional: 2016, 10). En cuanto a las cifras estimativas sobre abortos clandestinos se

expresó que “se calcula que en Argentina se practican entre 460.000 y 600.000 abortos clandestinos cada año” (Amnistía Internacional: 2016, 10).

3.2.10. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre empleo y empoderamiento económico de las mujeres

En el ámbito del empleo, a pesar del aumento de las tasas de participación de las mujeres, “según datos de 2014, el 8,2% de las mujeres estaba desocupada mientras que el 36,3% de las mujeres están ocupadas en un empleo informal. La participación femenina en el empleo industrial sigue siendo reducida, al mismo tiempo que el proceso de cambio hacia ramas intensivas en conocimiento y tecnología es una tendencia todavía incipiente y de largo plazo para las mujeres” (Informe coalición OSC, 2016: 17). Además, según la encuesta sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo elaborada por el INDEC (2013), “se pone en evidencia que mientras las mujeres dedican en promedio 41,3 horas semanales al trabajo no remunerado y las tareas de cuidado, los varones destinan 24,5 horas. La sumatoria de trabajo remunerado y no remunerado semanal arroja como resultado 74,4 horas para las mujeres contra 68,3 horas para los varones” (INDEC, 2013: 27), es decir, se observan grandes disparidades por motivos de género, debido a la división asimétrica en la responsabilidad del cuidado de otros. Esta situación se ve agravada por las regulaciones laborales, que garantizan ciertas prestaciones para las madres trabajadoras pero estos derechos no son los mismos para los varones, por ejemplo, las licencias por maternidad y paternidad- que no respetan los estándares internacionales ni las recomendaciones de la OIT-, “profundizando por lo tanto los estereotipos de género que afectan negativamente a las mujeres en el mundo del empleo” (Informe coalición OSC, 2016: 17). En torno del programa Ellas Hacen, se afirmó que “resulta preocupante que las principales destinatarias de políticas sociales de generación de ingresos emanadas del Ministerio de Desarrollo Social, como el Programa Ellas Hacen, sean mujeres. Estas divergencias traen aparejado el riesgo de fortalecer estereotipos de género, diseñando políticas laborales para varones y políticas sociales (asistenciales) para mujeres” (Informe coalición OSC, 2016: 18).

3.2.11. Señales cualitativas provistas por las OSC sobre datos y estadísticas

Siguiendo a Natalia Gherardi “el Estado debe producir estadísticas e información pública para poder medir los fenómenos y diseñar mejores políticas públicas adecuadas para responder. Durante muchos años no hubo estadísticas sobre femicidios entonces la sociedad civil reemplazó ese trabajo con la metodología que pudieron usar -que era evaluar o no las muertes publicadas en los periódicos- y produjo la única estadística de femicidio que tuvimos durante muchos años”. Además, agrega que, “a partir del 2014, la denuncia permanente de que el Estado debía tener estadísticas de fuentes públicas y oficiales, la Corte empezó con su registro de femicidios. Esto no quiere decir que la sociedad civil deba interrumpir lo que hace, porque está bien, sino que no debe suplirlo. Esto es un ejemplo de una actividad que la sociedad civil suplió durante muchos años”.

3.3. Poder blando de las OSC

En el período de estatus prescriptivo del proceso de socialización de las normas internacionales en el Estado argentino, las OSC llevaron adelante acciones de incidencia a través de diversos mecanismos. “Cuando son exitosas, las OSC son una de las fuentes más importantes de nuevas ideas, normas e identidades en el sistema internacional. Al mismo tiempo, la participación

en redes transnacionales puede mejorar significativamente los recursos políticos disponibles para los actores domésticos” (Keck y Sikkink, 1998: 10). Según Mabel Bianco “el reclamo de una ley de protección integral de las mujeres por parte de las organizaciones de mujeres permitió que el Senado, ante el empantanamiento en Diputados, acelerara el tratamiento de la ley. Sin la presión de las OSC, hubiera seguido empantanada en Diputados y no tendríamos ley. Sobre CEDAW, las acciones fueron por la Salud Sexual y Reproductiva, por la ley de cuota, por igual actividad igual salario y otras más. Todas siempre por la presión de las OSC, que agilizó el tratamiento y la sanción. La ley de Salud Sexual y Reproducción, llevo 10 años de lucha hasta lograrla”.

En cuanto al ejercicio de su activismo⁶³, como se mencionó anteriormente, las OSC aunaron esfuerzos para defender los derechos de las mujeres, armando una amplia coalición de 20 organizaciones tanto domésticas, como regionales e internacionales. En otras palabras, se conformaron como una red transnacional de defensa.

“Las redes transnacionales de defensa no son „poderosas“ en el sentido tradicional de la palabra, sino que deben usar el poder de su información, ideas y estrategias para alterar los contextos en los que los Estados hacen las políticas” (Keck y Sikkink, 1998: 16). Este tipo de poder fue definido por Nye como poder blando, es decir la “capacidad de un actor político para incidir en las acciones o intereses de otros actores valiéndose de medios culturales e ideológicos” (Nye, 1990: 1) o “la habilidad de obtener lo que quieres a través de la atracción antes que a través de la coerción o de las recompensas” (Nye, 2010: 1). El poder blando es la capacidad para influenciar el comportamiento de otros y obtener los resultados deseados y se lo denomina “la segunda cara del poder” ya que está “basado en factores como instituciones, ideas, valores, cultura y legitimidad de las acciones, en contraste con el poder duro, basado en recursos militares y económicos” (Nye, 2010: 1). Puede ser utilizado por los Estados pero también por actores no estatales, como las OSC y las redes de defensa de las que éstas participan. Según Nye, el poder blando descansa en tres recursos: cultura, valores e ideales políticos. “El poder adopta muchas formas pero el poder blando no significa debilidad” (Nye: 2010: 118).

3.4. Tácticas utilizadas por las OSC

En ejercicio de su poder blando, la tipología de tácticas que utilizaron las redes en su esfuerzo para persuadir y ejercer presión durante el proceso de socialización de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres incluye: a) la política de información o “la habilidad para llevar la información que pueda tener un uso político, de manera rápida y creíble, a donde pueda ejercer mayores efectos” (Keck y Sikkink, 1998: 16); b) la política simbólica o “la habilidad para recurrir a símbolos, acciones o historias mediante los cuales una situación o demanda resulte comprensible para un público que con frecuencia está muy lejos de las circunstancias” (Keck y Sikkink, 1998: 16); c) la política de incidencia y presión o “la habilidad para acudir a actores poderosos que puedan modificar una situación en la que los miembros más débiles de una red tienen menos posibilidades de influir” (Keck y Sikkink, 1998: 16); y d) la política de responsabilidad frente a los electores o “las acciones para lograr que actores poderosos actúen conforme a políticas o principios generales con los que formalmente se comprometieron” (Keck y Sikkink, 1998: 16).

⁶³El concepto *activismo de las OSC* hace alusión a la definición de Oliver and Marwell (1992), quienes entienden como activistas a aquellas personas que se preocupan lo suficiente acerca de una problemática, en este caso, los derechos humanos de las mujeres, y están dispuestos a incurrir en costos significativos y actuar para lograr sus objetivos. El activismo refiere a los procesos emprendidos por las OSC, tanto a nivel local como internacional, para reclamar la protección y promoción de los derechos humanos de las mujeres.

3.4.1. Política de información de las OSC

Con respecto a la política de información, “la información une a los miembros de la red y es esencial para su efectividad. Muchas veces, proveen información que de otra manera no estaría disponible, de fuentes que de otro modo no serían escuchadas, y deben hacer que esta información sea comprensible y útil para el público, que puede estar geográficamente y/o socialmente distanciado” (Keck y Sikkink, 1998: 18). En el centro de la actividad de una red está la producción, el intercambio y el uso estratégico de la información.

“Los actores no estatales ganan influencia sirviendo como fuentes alternativas de información, que fluye en las redes de defensa no sólo como hechos sino también como testimonios- historias contadas por personas cuyas vidas han sido afectadas” (Keck y Sikkink, 1998: 19). En este sentido, el informe sombra presentado por la red transnacional- conformada por las OSC domésticas, regionales e internacionales, unidas en coalición- ha funcionado como información complementaria a aquella reportada por los representantes del Estado.

“Los activistas interpretan los hechos y los testimonios, usualmente enmarcando los temas de manera simple, en términos de correcto o incorrecto, porque su propósito es persuadir a las personas y estimularlas para actuar” (Keck y Sikkink, 1998: 19). El lenguaje discursivo y el modo de comunicar utilizado en el informe de la red transnacional de defensa de los derechos de las mujeres en Argentina es accesible y comprensible e, incluso, todos los términos específicos, por ejemplo, en materia legal, han sido explicados.

Es menester señalar la importancia de las redes y plataformas virtuales, un fenómeno incipiente en la etapa analizada, que según Fabiana Tuñez, “ha significado un cambio de paradigma en las políticas de información. En este sentido el rol de las OSC se ha tornado especialmente activo”.

“Las redes se esfuerzan para descubrir e investigar problemas, promoviendo el cambio mediante el reporte de los hechos” (Keck y Sikkink, 1998: 19). La información provista en el informe sombra presentado por la red transnacional ha abordado problemáticas, en diversas esferas de preocupación, que no habían sido reportadas por el informe nacional elaborado por los representantes del Estado argentino, de modo tal que, tanto el Comité de la CEDAW como el MESECVI, las han tomado en consideración para realizar sus observaciones.

“Los actores no gubernamentales dependen de su acceso a la información, que los ayuda a convertirse en jugadores legítimos. El contacto con grupos de valores similares en el ámbito doméstico y en el extranjero provee el acceso a la información necesario para su trabajo, aumenta su legitimidad y ayuda a movilizar la información” (Keck y Sikkink, 1998: 22). Las 20 organizaciones que han conformado la red transnacional de defensa de los derechos de las mujeres en Argentina, independientemente de su distribución geográfica, comparten los valores de la igualdad de género y la lucha por la promoción y protección de los derechos.

Cabe destacar que los temas de derechos humanos de las mujeres han inundado otros organismos de supervisión de tratados internacionales, además de los específicos como el Comité de la CEDAW y el MESECVI. Por ejemplo, se han presentado informes sombra y recomendaciones en los mecanismos de seguimiento de los tratados internacionales vinculados con derechos humanos en general, personas con discapacidad, trabajadores migrantes, niñez, entre otros, en los que se plasmaron los temas centrales de la agenda de la igualdad de género. Esta fue una estrategia de las OSC para utilizar las oportunidades de participación en el plano internacional, en pugna ampliar las posibilidades de que sus voces sean escuchadas en los diversos ámbitos. “Las cuestiones de género se basan en la transversalidad y esto también se ha reflejado en los diferentes órganos del sistema internacional”, explica Natalia Gherardi.

3.4.2. Política simbólica de las OSC

En referencia a la política simbólica, “los activistas enmarcan los problemas a partir de la identificación y provisión de explicaciones convincentes ante poderosos eventos simbólicos que, a su vez, se convierten en catalizadores para el crecimiento de las redes” (Keck y Sikkink, 1998: 22). Los problemas de la discriminación y la violencia contra las mujeres han sido explicados por la red transnacional de defensa como consecuencias de la persistencia del sistema patriarcal en el Estado argentino, que constituye un impedimento para el alcance del comportamiento consistente con las normas.

El evento más significativo de la política simbólica del activismo de las OSC defensoras de los derechos de las mujeres fue la aparición de la consigna Ni Una Menos, que representa a “un colectivo que reúne a un conjunto de voluntades feministas, pero también es un lema y un movimiento social [...] nació del hartazgo por la violencia machista, que tiene su punto más cruel en el femicidio” (Ni Una Menos, 2015: 1). Este colectivo pugna por erradicar el modelo patriarcal, permear las bases de la desigualdad de género y transformar los valores de la sociedad, en pos del respeto de los derechos.

De acuerdo con Fabiana Tuñez, “Ni Una Menos ha dado inicio a un potente colectivo de mujeres de diversas orientaciones políticas y sociales que impone e interpela al Estado por la Agenda insatisfecha de las mujeres en materia de derechos humanos y violencia”.

La primera marcha denominada Ni Una Menos (en referencia a “ni una víctima más”) se realizó el 3 de junio de 2015, estableciendo como principal punto de reunión la Plaza del Congreso Nacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero repercutió también en más de 80 ciudades de Argentina, a la que asistieron más de 300.000 personas.

Tal como se ha mencionado el informe de la coalición de OSC ante el Comité de la CEDAW, en cuanto a los datos estadísticos sobre la violencia contra las mujeres y, su forma más extrema, el femicidio, en ese entonces, no existía información oficial sobre la cantidad de femicidios ocurridos en el Estado argentino. Sin embargo, la sociedad civil había llevado adelante relevamientos no oficiales: el “Observatorio de Femicidios en Argentina” de la OSC La Casa del Encuentro dio a conocer que “muere una mujer cada 30 horas por violencia de género en el país”. El movimiento Ni Una Menos se encargó de la sensibilización de esta problemática. “La interpretación simbólica es parte del proceso de persuasión por el cual las redes crean conciencia y expanden sus circunscripciones” (Keck y Sikkink, 1998: 22). Asimismo, la visibilización de los casos específicos de violencia de género -por ejemplo, cuando se difundieron los nombres e historias personales de las víctimas de femicidio- generó la posibilidad de vinculación y empatía de la sociedad, ya que “humanizó la violación de derechos, a partir de la situación de una persona en la que se podían identificar muchas otras”, argumenta Natalia Gherardi.

Luego de la primera marcha, las manifestaciones se repitieron a lo largo del tiempo. El movimiento feminista también se extendió a otros países de la región, como Uruguay, Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia, Venezuela, Chile, Paraguay y España, conformando una red transnacional de defensa de los derechos humanos de las mujeres.

Cabe destacar que las OSC que constituyeron la coalición para la presentación del informe sombra antes analizado comparten las ideas, los valores y los principios del movimiento Ni Una Menos.

3.4.3. Políticas de incidencia y presión de las OSC

En alusión a las políticas de incidencia, “los activistas de redes de defensa están interesados en la efectividad política. Su definición de efectividad, con frecuencia, incluye algún tipo de cambio político en el comportamiento de los Estados, en pos del alcance de la consistencia con las normas.

Con el fin de poner de manifiesto un cambio de política, las redes necesitan apoyarse en actores más poderosos para ganar influencia” (Keck y Sikkink, 1998: 23). En este sentido, el activismo de la red transnacional de defensa de los derechos de las mujeres buscó apoyo en los organismos internacionales, tales como el Comité de la CEDAW y el MESECVI, para expresar sus preocupaciones de manera pública con el objetivo de ejercer presión en el Estado argentino “desde arriba”, siguiendo los patrones del efecto boomerang de influencia. Con la información provista por las OSC, se demostró públicamente que el Estado argentino estaba incumpliendo las obligaciones internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres. “La presión moral involucra lo que algunos llaman „la movilización de la vergüenza“, cuando el comportamiento de los actores, como los Estados que no cumplen con las normas, se sostiene a la luz del escrutinio internacional” (Keck y Sikkink, 1998: 23). En tal sentido, el objeto de presionar al Estado argentino, poniendo en peligro su reputación en la comunidad internacional, ha buscado motivar un cambio de comportamiento en consonancia con las normas. Este escenario representa la condición de alcance del cumplimiento de las normas, definido por los autores del modelo en espiral, como la vulnerabilidad social.

3.4.4. Política de responsabilidad ante los electores de las OSC

En referencia a la política de responsabilidad frente a los electores, “cuando un gobierno se ha comprometido públicamente con un principio- por ejemplo, a favor de los derechos humanos- las redes pueden usar esas posiciones, y su comando de información, para exponer la distancia entre el discurso y la práctica. Esto resulta vergonzoso para muchos gobiernos” (Keck y Sikkink, 1998: 24).

El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se pronunció públicamente a favor de los derechos humanos de las mujeres en reiteradas ocasiones. Incluso, en su discurso en el acto de asunción del mando en el Congreso de la Nación ante la Asamblea Legislativa, el 10 de diciembre de 2007, la Presidenta expresó “estoy convencida de que lo vamos a poder hacer con el esfuerzo y el trabajo de todos los argentinos [...] sé que tal vez me cueste más porque soy mujer, porque siempre se puede ser obrera, se puede ser profesional o empresaria, pero siempre nos va a costar más [...] pero creo tener la fuerza para poder hacerlo” (Cristina Fernández de Kirchner, 2007), haciendo alusión a la pugna de las mujeres por la igualdad de género en su participación en el empleo, en la educación y en la vida política y pública.

Sin embargo, cabe destacar que, en 2015, las demandas urgentes del colectivo Ni Una Menos, se basaban en las falencias del Estado argentino en cuanto al compromiso con los derechos de las mujeres, establecidos tanto en las normas internacionales como en las nacionales. Los pedidos concretos de la manifestación inicial para combatir la violencia de género fueron los siguientes:

- a) Instrumentación en su totalidad y con la asignación presupuestaria acorde de la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Puesta en marcha del Plan Nacional que allí se establece;
- b) Recopilación y publicación de estadísticas oficiales sobre violencia contra las mujeres, incluyendo los índices de femicidios;
- c) Apertura y funcionamiento pleno de las Oficinas de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia en todas las provincias, con el objeto de agilizar las medidas cautelares de protección. Federalización de la línea 137;
- d) Garantías para la protección de las víctimas de violencia. Implementación del monitoreo electrónico de los victimarios para asegurar que no violen las restricciones de acercamiento que impone la justicia;

- e) Garantías para el acceso de las víctimas a la Justicia. Atención de personal capacitado para recibir las denuncias en cada fiscalía y cada comisaría. Vinculación de las causas de los fueros civil y penal. Patrocinio jurídico gratuito para las víctimas durante todo el proceso judicial.
 - f) Garantías para el cumplimiento del derecho de la niñez con un patrocinio jurídico especializado y capacitado en la temática;
 - g) Creación de más Hogares/ Refugio en la emergencia, Hogares de Día para víctimas, y subsidio habitacional, con una asistencia interdisciplinaria desde una perspectiva de género;
 - h) Incorporación y profundización en todas las currículas educativas de los diferentes niveles de la educación sexual integral con perspectiva de género, la temática de la violencia machista y dictado de talleres para prevenir noviazgos violentos;
 - i) Capacitaciones obligatorias en la temática de violencia machista al personal del Estado, a los agentes de seguridad y a los operadores judiciales, así como a los profesionales que trabajan con la temática de violencia en diferentes dependencias oficiales de todo el país.
- Todas las medidas requieren creación de instancias de monitoreo y seguimiento para su puesta en práctica y funcionamiento efectivo.

Estas demandas de la sociedad civil que ejercieron presión “desde abajo” afectando la vulnerabilidad social del Estado, han demostrado que, en Argentina, existía una brecha entre los compromisos asumidos y el discurso del gobierno, por un lado, y la situación real de las condiciones de derechos humanos de las mujeres, por el otro. En otras palabras, el Estado aún persiste en la fase del estatus prescriptivo del proceso de socialización y, por ende, era necesaria la incidencia, tanto en el plano doméstico como en el internacional, para impulsar el cambio en el comportamiento del Estado y así alcanzar la consistencia con las normas, propia de la fase 5.

Cabe destacar uno de los mayores logros del movimiento Ni Una Menos: el Estado argentino había informado internacionalmente que existía un Plan Nacional de Acción contra la Violencia de Género. Sin embargo, éste no había sido publicado. “La demanda pública general por parte del movimiento exigiendo la presentación de este documento, finalmente permitió que el Estado lo diera a conocer a toda la ciudadanía”, comenta Natalia Gherardi.

3.5. Conclusiones

Ante las falencias de la capacidad del Estado argentino en el cumplimiento de su deber de garante y promotor de los derechos humanos de las mujeres en todas las esferas se ha evidenciado la sociedad civil, y la persistente situación de discriminación y violencia contra las mujeres -en particular, ante las alarmantes cifras del modo más extremo, el femicidio-, las OSC decidieron utilizar su poder blando para influir en el comportamiento del Estado argentino, demandando el cumplimiento de los estándares internacionales.

Para ello, se conformaron en redes transnacionales de defensa de los derechos de las mujeres. Constituyeron una coalición de OSC con la finalidad de presentar un informe sombra complementario a aquel enviado por los representantes del Estado. De este modo, enfatizaron todas cuestiones que habían sido evadidas en el informe oficial, llevaron adelante la táctica de la política de información, relatando hechos y proveyendo datos que no estaban, hasta ese entonces, al alcance de los órganos de supervisión de los tratados internacionales. Por ende, han funcionado como fuentes alternativas de información acerca de la condición de los derechos humanos de las mujeres en el Estado argentino, constituyendo señales cualitativas de progreso del cumplimiento de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará.

Asimismo, enmarcadas en el fenómeno del patrón boomerang de influencia, las OSC domésticas conformaron redes transnacionales de defensa y no sólo crearon vínculos con otros actores no estatales regionales e internacionales, sino que también utilizaron la táctica de la política de incidencia y presión, a partir de la exposición pública del Estado argentino ante el Comité de la

CEDAW y el MESECVI, expresando su preocupación por los crecientes casos de discriminación y de violencia contra las mujeres, ejerciendo presión “desde arriba”, sirviéndose de la vulnerabilidad social del Estado argentino, para reforzar su lucha por los derechos humanos de las mujeres.

Al mismo tiempo, algunas redes transnacionales, valiéndose de las acciones de sus miembros -tales como la OSC Amnistía Internacional- concentraron su esfuerzo en el “acceso de las mujeres a la justicia e incluso han presentado varios casos en tribunales internacionales” (Lagarde y de los Ríos: 2007, 143), creando vínculos con cortes regionales e internacionales.

No obstante ello, su actuación no quedó circunscripta en la arena internacional. Además de constituir redes transnacionales de incidencia, las OSC también ejercieron presión “desde abajo”, llevaron a cabo la táctica de la política simbólica en su máxima expresión con el movimiento Ni Una Menos, un grito colectivo por la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, que se hallaban ultrajados por las consecuencias del modelo patriarcal.

Cabe mencionar que el reclamo de Ni Una Menos se ha basado en la necesidad de implementar las leyes, instrumentar los programas y aplicar las políticas que el Estado argentino había creado en su compromiso expreso con las normas internacionales de promoción y protección de los derechos humanos, impulsando la táctica de la responsabilidad frente a los electores, ante un gobierno que se proclamaba a favor de los derechos humanos de las mujeres pero que, en la praxis, no contaba con la capacidad estatal suficiente para hacer frente la discriminación y la violencia. En otras palabras, Ni Una Menos condensó un ruego por alcanzar el comportamiento consistente con la CEDAW y con la Convención de Belém do Pará, dejando en evidencia la capacidad limitada del Estado argentino para hacer cumplir y cumplir con sus disposiciones.



Capítulo 4. La brecha entre el compromiso y el cumplimiento de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará.

El objeto del presente capítulo es analizar la brecha entre el compromiso y el cumplimiento en el comportamiento del Estado argentino con respecto al proceso de socialización de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres, teniendo en cuenta los avances y los obstáculos en su instrumentación. En el marco del modelo en espiral, se presenta como obstáculo para el pasaje de la fase 4 (estatus prescriptivo) a la fase 5 (comportamiento consistente con las normas) la capacidad limitada del Estado para su cumplimiento, agravada por la implementación descentralizada de las normas de derechos humanos de las mujeres. En contrapartida, se postulan dos mecanismos de (inter-)acción social tentativos para el alcance del cumplimiento de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará: en primer lugar, la construcción de capacidad y, una vez alcanzada, la persuasión. Se plantea que, a mayor capacidad estatal, menor brecha entre el compromiso y el cumplimiento de los tratados internacionales.

4.1. Brecha entre compromiso y cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres

La internalización de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres en la legislación doméstica es condición necesaria pero no suficiente para alcanzar su cumplimiento. En la fase del estatus prescriptivo del modelo en espiral, se requieren mecanismos complementarios para achicar la brecha entre el compromiso y el cumplimiento.

Como se mencionó anteriormente, en *Persistent Power of Human Rights* (2013), Dai explica que la brecha de cumplimiento alude a la discrepancia entre lo que el actor estatal ha acordado hacer y lo que hace realmente. En el área de derechos humanos de las mujeres, se observa que los tratados internacionales, en general, no han logrado inducir el cumplimiento pleno del Estado argentino con las normas. Es menester mencionar que “el hecho de que los tratados internacionales de derechos humanos puedan tener y hayan tenido efectos poderosos en la movilización política, bajo ciertas condiciones, no debería llevarnos a esperar, de manera poco razonable y poco realista, que tengan efectos poderosos uniformemente en todas las circunstancias” (Dai, 2013: 102).

Para testear la hipótesis “el incumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres no siempre resulta de la falta de voluntad del Estado para cumplir con los compromisos asumidos en los tratados internacionales sino que, en algunos casos, se debe a su capacidad estatal limitada para cumplir”, se han presentado los indicadores de progreso (estructurales, de proceso y de resultado) y las señales cualitativas de progreso. La utilización de estos indicadores permite medir con mayor precisión el nivel de cumplimiento del Estado argentino y cuantificar y calificar el proceso de socialización de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará en el período 2007-2015. La posibilidad de analizar el proceso en el tiempo y precisar la brecha en el cumplimiento de los objetivos de las Convenciones en materia de derechos humanos de las mujeres que el Estado argentino ha suscripto permite identificar la necesidad de acciones que el Estado debería implementar para disminuir dicha brecha y avanzar en la garantía de una vida libre de discriminación y de violencia para las mujeres.

Se han evidenciado los avances registrados en el Estado argentino para trabajar a favor de la prevención, sanción y erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres. Desde el Primer Informe Hemisférico de 2007, el MESECVI ha destacado que, a partir de la adopción de la Convención de Belém do Pará existen logros importantes en la prevención y sanción de la violencia contra las mujeres y se ha fortalecido la conciencia de los Estados sobre la necesidad de adoptar

medidas efectivas. No obstante ello, ha expresado que “aún queda mucho camino por recorrer para hacer efectivo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia” (MESECVI, 2007: 3). Siguiendo a Norma Durango, “nuestro país ha avanzado en materia legislativa en múltiples direcciones con el fin de garantizar los derechos humanos de las humanas. Sin embargo, aún nos encontramos con múltiples dificultades a la hora de garantizar de manera integral el acceso a dichos derechos. Hoy la máxima preocupación que tenemos quienes trabajamos en la protección de los derechos de las mujeres son los femicidios, entendidos como la máxima expresión de la violencia contra una persona” y agrega que “no existen fórmulas mágicas para la erradicación de este flagelo. Pero sí políticas de Estado que se orienten a subsanar a la desigualdad real de oportunidades entre varones y mujeres en nuestro país”.

Dora Barrancos argumenta que “los obstáculos remiten a una sola y única circunstancia: la solidez del patriarcado en las instituciones que, de una manera u otra, ha impedido el cumplimiento [de las normas de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres]”.

Es menester resaltar que, para comprometer a los Estados a llevar adelante diversas iniciativas de abordaje de la discriminación y la violencia contra las mujeres, el activismo de la sociedad civil y del movimiento de mujeres ha sido un elemento clave en el avance del proceso de socialización, dado que, como se mencionó en el capítulo anterior, las OSC han incidido en el impulso del movimiento de la fase 4 del modelo en espiral de socialización hacia la fase 5, es decir, el pasaje del estatus prescriptivo al comportamiento consistente con las normas.

Con el objeto de comprender la existencia de una brecha entre el compromiso y el cumplimiento de las normas internacionales, es menester analizar los obstáculos que impiden la consistencia plena por parte del Estado.

4.2. Obstáculos: capacidad estatal limitada agravada por la implementación descentralizada de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) no sólo está dirigida a “*todos los pueblos y naciones*” sino que también establece “*tanto los individuos como las instituciones*” deben esforzarse por asegurar el reconocimiento y aplicación universales y efectivos. Asimismo, la CEDAW y la Convención de Belém do Pará reconocen derechos humanos de las mujeres que pueden ser violados por actores individuales.

Brysk analiza las violaciones de derechos humanos perpetradas por actores individuales (private wrongs), entendiendo que “los agentes privados son crecientemente reconocidos como potenciales violadores de derechos humanos en el mundo globalizado” (Brysk, 2005: 1).

“Las violaciones de los derechos humanos vinculadas a políticas sexuales- asesinato, abuso, tortura, discriminación, encarcelamiento, amenaza, esclavitud- de una proporción significativa de la mitad de la población del mundo [las mujeres] preexiste al sistema del Estado moderno y persiste junto a la globalización y la modernización del trabajo y muchas otras formas de interacción social” (Brysk, 2013: 259).

En determinadas ocasiones, las acciones de discriminación y de violencia contra las mujeres son perpetradas por el Estado. Sin embargo, “muy a menudo, los actos ilícitos privados vinculados a políticas sexuales son promulgados por individuos no estatales e, incluso, instituciones sociales [...] para controlar y mercantilizar las funciones biológicas y sociales de reproducción y sexualidad” (Brysk, 2013: 260). Estas violaciones yacen en patrones culturales del sistema patriarcal, basado en relaciones asimétricas de poder que subordinan a las mujeres, colocándolas en una situación de inferioridad. “La naturaleza política de la ‘opresión más antigua del mundo’ se clarifica aún más, ya que la autoridad privada de los violadores de derechos depende de la delegación estatal del poder coercitivo o de la negligencia estatal reflejada en considerar a las mujeres y a las niñas como ‘ciudadanas de segunda clase’, con reclamos desiguales de protección y participación política”

(Brysk, 2013: 260). En efecto, la violencia contra las mujeres resulta una consecuencia de la desigualdad de género y de la desprotección estatal.

Tomando como marco de análisis el modelo en espiral revisado del proceso de socialización, las normas internacionales de derechos de las mujeres -y las campañas sobre la erradicación de la discriminación y la violencia y el alcance de la igualdad de género- han alcanzado amplio reconocimiento, tanto en el plano nacional como internacional, difundido por las redes transnacionales de defensa.

Sin embargo, “en general, quedan estancadas entre el compromiso y el cumplimiento” (Brysk: 2013, 261). Esto se debe, en parte, a que las normas internacionales de promoción y protección de los derechos de las mujeres -y su traspolación en leyes nacionales- implican “destinatarios de múltiples niveles, que deben responder cambiando su comportamiento para que éste se torne consistente con las normas” (Brysk: 2013, 261). En otras palabras, son los individuos, además del Estado, los que deben acatar las normas de erradicación de la discriminación y la violencia contra las mujeres.

En el caso de la violencia contra las mujeres, “el estancamiento del Estado y la falta de progreso para moverse en el espiral desde la fase del compromiso prescriptivo hacia la etapa del cumplimiento real se basa fuertemente en el grado de descentralización de las normas y de la toma de decisiones, complicando la situación de los derechos humanos de las mujeres por los actos ilícitos privados” (Brysk, 2013: 259).

Según los autores del modelo en espiral revisado, en el proceso de socialización de los derechos humanos, es de vital relevancia analizar el grado de centralización o descentralización de la toma de decisiones, como condición de alcance del cumplimiento de las normas.

El cumplimiento de las normas es más factible si los actores comprometidos con los derechos humanos son también los destinatarios de las normas, es decir, los que obedecen directamente a ellas. No obstante, “la situación se torna más compleja si Estados se comprometen con las normas internacionales de derechos humanos pero los ciudadanos individuales son los destinatarios objetivos de la regla, que se espera que obedezcan” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 19).

En este sentido, el escenario de implementación descentralizada de las normas de derechos humanos de las mujeres demuestra que aquellos que se comprometen con las reglas no son exclusivamente sus destinatarios. “En este caso, el proceso de implementación puede ser extremadamente descentralizado, dado que los Estados son responsables legalmente del cumplimiento pero los ciudadanos individuales son quienes deben cambiar su comportamiento, que muchas veces incluye abandonar o transformar prácticas de larga data” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 19). Esta situación exacerba la capacidad limitada del Estado. Siguiendo a Natalia Gherardi “a pesar de los diferentes niveles de responsabilidad, tanto el Estado como la sociedad deben alcanzar el cumplimiento real de las normas”.

Brysk expresa que “el mero compromiso con las normas, característico del estatus prescriptivo, se engendra como consecuencia de la dificultad de los Estados de superar la brecha y alcanzar el cumplimiento, debido su capacidad limitada de controlar a los potenciales agentes violadores de derechos, incluso por parte de Estados voluntariosos y de organismos internacionales con voluntad de cooperar” (Brysk, 2013: 261).

Teniendo en consideración el modelo en espiral revisado del proceso de socialización, a pesar de su compromiso expreso con las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres -tales como la ratificación de los tratados internacionales específicos, CEDAW y Convención de Belém do Pará- el Estado argentino no ha logrado superar la fase 4 del estatus prescriptivo y alcanzar la fase 5 del comportamiento consistente con las normas porque su capacidad se encuentra limitada debido a su falta de eficacia para hacer cumplir normas internacionales, que se intensifica dado el elevado grado de descentralización en su implementación.

“El compromiso puede no conducir a la obediencia cuando el Estado pierde la capacidad institucional y administrativa de cumplimiento de las decisiones, incluidos los estándares de

derechos humanos” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 15). Esta situación no significa que los representantes del Estado argentino no hayan demostrado interés genuino en el cumplimiento de las normas y en la garantía de los derechos humanos de las mujeres sino que refleja la necesidad de un diseño de estructura de Estado diferente. De acuerdo con Natalia Gherardi, esta estructura debe “reconocer la complejidad del contexto del federalismo, que involucra distintos niveles de gobierno e instituciones locales que deben hacer cumplir las normas-, coordinando la política de género de manera integral”.

En otras palabras, la inobservancia con las normas internacionales no alude a la falta de voluntad del Estado argentino sino a su capacidad limitada para cumplir. La complejidad para garantizar la vigencia de las normas se exagera en el contexto de un Estado institucionalmente débil, en términos de Natalia Gherardi, “no significa que las instituciones sean escasas sino que están débilmente formuladas para garantizar el cumplimiento de las normas y para trabajar articuladamente ante las necesidades de un Estado federal”. El mayor de los problemas no yace en la creación de instituciones -en el Estado argentino existen normas e instituciones suficientes- sino en que éstas sean hábiles y cuenten con recursos humanos, técnicos y financieros y con un diseño institucional con perspectiva de género para el cumplimiento de las normas.

4.3. Debida diligencia del Estado

“El deber de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar todas las formas de violencia contra las mujeres, independientemente de que la misma tenga lugar en el hogar, la comunidad o la esfera pública; y las políticas públicas destinadas a erradicarlas, es parte del horizonte con el que deben trabajar los Estados” (MESECVI, 2007: 3).

Cabe aclarar que el hecho que los destinatarios de las normas internacionales -y su internalización en la legislación doméstica- sean, además del Estado, los actores individuales no estatales no significa que el Estado no posea responsabilidad por el incumplimiento del compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, situación que lo posiciona en la fase del estatus prescriptivo del proceso de socialización.

La debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia contra las mujeres nace de las obligaciones establecidas en la Convención de Belém do Pará, el primer instrumento de derechos humanos que trató el tema de la violencia contra las mujeres e incorporó el principio a la norma. En su Capítulo III, Artículo 7, se enumeran las obligaciones inmediatas de los Estados parte, incluida la de “actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer”. En este sentido, los Estados parte deben no sólo adoptar medidas jurídicas para alcanzar los objetivos de la Convención, sino también combatir formas concretas de violencia como las prácticas consuetudinarias que mantienen la violencia sexista.

A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) estableció que, en un contexto de violencia, subordinación y discriminación histórica contra las mujeres, “los compromisos internacionales imponen al Estado una responsabilidad reforzada” (Corte IDH, González y Otras “Campo Algodonero” v. México, 2007: 69).

La Corte IDH expresó también que “ante un acto de violencia contra una mujer, resulta particularmente importante que las autoridades a cargo de la investigación la lleven adelante con determinación y eficacia, teniendo en cuenta el deber de la sociedad de rechazar la violencia contra las mujeres y las obligaciones del Estado de erradicarla y de brindar a las víctimas en las instituciones estatales para su protección” (Caso Fernández Ortega y otros Vs. México, Corte IDH, 2010: 74).

El MESECVI enfatizó que “los Estados tienen la obligación de adecuar sus estructuras orgánicas, procesos y procedimientos y armonizarlos con la Convención de Belém do Pará, para garantizar la debida diligencia para proteger a las mujeres, niñas y adolescentes, contra toda forma

de violencia por razones de género, debiendo prevenir, investigar y castigar los actos de violencia, respondiendo ante las víctimas de actores estatales, no estatales y particulares” (Declaración sobre la Violencia contra las Mujeres, Niñas y Adolescentes y sus Derechos Sexuales y Reproductivos del MESECVI, 2014: 5).

Cabe destacar que el informe de la Relatora Especial [Rashida Manjoo] de 2013 versó sobre la responsabilidad de los Estados en la eliminación de la violencia contra la mujer, estableciendo que “por norma general, la responsabilidad de los Estados deriva de sus acciones u omisiones de agentes estatales o de agentes cuyas acciones pueden atribuirse al Estado. Una excepción arraigada a esta norma es que un Estado puede incurrir en responsabilidad cuando no actúa con la debida diligencia para prevenir determinados actos u omisiones de agentes no estatales o reaccionar ante ellos” (Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, 2013: 4) y agregó que “para que se cumpla la debida diligencia, el marco oficial establecido por el Estado también debe ser eficaz en la práctica” (Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, 2013: 4), enfatizando la necesidad de pasar del estatus prescriptivo hacia el comportamiento consistente con las normas para alcanzar el cumplimiento real de los derechos humanos de las mujeres.

En cuanto a los actores individuales, se argumentó que “el derecho internacional de los derechos humanos exige que un Estado adopte medidas -legislativas o prácticas administrativas- para controlar, reglamentar, investigar y perseguir acciones de los agentes no estatales que violen los derechos humanos de las personas que se encuentran en el territorio de ese Estado. Estas acciones de los agentes no estatales no tienen que ser atribuidas al Estado, sino que esta responsabilidad forma parte de la obligación de un Estado de actuar con la debida diligencia para proteger los derechos de todas las personas en el territorio de un Estado” (McCorquodale y Simmons, 2007: 618).

El informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias hizo hincapié en dejar de lado la dicotomía entre las esferas pública y privada al considerar la violencia contra la mujer. Su argumento fue que “clasificar algunas formas de violencia contra la mujer como parte de la esfera privada tiende a provocar un efecto de normalización y hace que la intervención de los Estados parezca diferente en esas situaciones, por oposición a los incidentes de violencia „públicos”” (Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, 2013: 6).

Asimismo, indicó que la debida diligencia había tendido a circunscribirse a responder a la violencia contra las mujeres una vez que se había producido y, en este contexto, se centró en políticas tales como las reformas legislativas, el acceso a la justicia y la provisión de servicios. En el Estado argentino esto se reflejó, por ejemplo, en las medidas legislativas, como las leyes de promoción y protección integral de las mujeres, en especial la Ley 26.485; en el establecimiento del Programa “Las Víctimas contra las Violencias”, dependiente de la Subsecretaría de Acceso a la Justicia; y en la creación del servicio de la línea telefónica gratuita con alcance nacional “144”, para la atención de consultas de violencia de género, entre otros.

Sin embargo, el informe alertó que “se ha hecho relativamente poco en lo que se refiere a la obligación más general de prevención, en particular la obligación de transformar las estructuras y los valores patriarcales que perpetúan y consolidan la violencia sexista” (Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, 2013: 7). Se hizo hincapié en la falta de responsabilidad de los Estados por las deficiencias estructurales sociales, como la discriminación por motivos de género, que crean entornos propensos a los actos de violencia contra las mujeres. “A pesar de que las leyes, las políticas y los recursos son fundamentales para hacer frente con eficacia a la violencia contra las mujeres y las niñas, los esfuerzos deben complementarse con una renovada voluntad y con medidas de lucha contra los problemas sistémicos y estructurales que son causa y consecuencia de este tipo de violencia” (Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, 2013: 7).

Por este motivo, es menester reconocer la responsabilidad del Estado de actuar con la debida diligencia, tanto a nivel sistémico como a nivel individual. “La debida diligencia sistémica refiere a las obligaciones de los Estados de asegurar un modelo integral y sostenido de prevención, protección, castigo y reparación de los actos de violencia contra la mujer; mientras que la debida diligencia individual alude a las obligaciones que tienen los Estados hacia ciertos individuos, o grupos de individuos, de prevenir, proteger, castigar y proporcionar recursos efectivos para cada caso” (Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, 2013: 21).

Es de vital relevancia remarcar que “algunas dificultades con respecto a la responsabilidad de los Estados son: la aceptación de la violencia contra la mujer como una cuestión de derechos humanos; las respuestas inadecuadas de los Estados; el esfuerzo mínimo que se hace para afrontar el problema de manera sistemática, global y sostenida; el tiempo, los esfuerzos y los recursos mínimos destinados al problema; la insuficiente atención que se dedica a la investigación de las pautas, causas y consecuencias de la violencia; cuando se denuncian casos, son pocos los agresores juzgados y aún menos los condenados; y las sanciones a menudo no reflejan la gravedad del delito cometido” (Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, 2013: 20). Se ha registrado una falta de respuesta para enfrentar los aspectos tanto individuales como estructurales de la desigualdad y las diversas y concurrentes formas de discriminación, que funcionan no sólo como causa sino también como consecuencia de la violencia contra las mujeres.

4.4. Mecanismos de (inter-)acción para el alcance cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres: construcción de capacidad y persuasión

“El cumplimiento no es equivalente al compromiso legal, aunque éste puede ser importante en ciertos tipos de abusos. En teoría, el cumplimiento de un estándar internacional de derechos humanos puede significar abstenerse de cometer el abuso, regular un abuso cometido por otros, proveyendo socorro o reparación a las víctimas, remover o reformar la fuente de un abuso crónico estructural, crear nuevas instituciones para ejecutar cualquiera de las funciones antes mencionadas, así como monitorear y educar a los actores privados en su actuación sobre el control social delegado” (Brysk, 2013: 262). Es decir, los instrumentos internacionales requieren varias instancias de cumplimiento para constituir la promoción y protección real de los derechos humanos de las mujeres.

Ante el estancamiento del Estado argentino en el estatus prescriptivo de las normas de derechos humanos de las mujeres, es necesaria la activación del mecanismo de (inter-)acción social del modelo en espiral denominada “construcción de capacidad” con el objeto de alcanzar el comportamiento consistente con las normas. “La capacidad limitada del Estado es un fenómeno común en los países en desarrollo” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 15). Por ende, es menester instrumentar el proceso de construcción de capacidad a partir de la educación, la formación y la construcción de capacidades administrativas para implementar y reforzar las normas de derechos humanos de las mujeres. Dora Barrancos afirma que “necesitamos crear un amplísimo aspecto de prevención. Necesitamos por ejemplo en educación, modificar la masa curricular, modificar la formación docente”.

Siguiendo a Natalia Gherardi, para acortar la brecha entre el compromiso y el cumplimiento, es necesario jerarquizar al organismo rector encargado del cumplimiento y trabajar en la transversalización de la perspectiva de género en las demás instituciones. La Directora Ejecutiva de ELA explica que “la CEDAW y la Convención de Belém do Pará son dos Convenciones muy amplias en cuanto a las temáticas que abordan: la discriminación y la violencia en todos los planos

de la vida social, política, económica y cultural. Eso involucra todo el quehacer estatal. Entonces, ¿quién puede traccionar para el cumplimiento de todos los ámbitos del Estado? Es necesaria una institución con jerarquía y un compromiso desde los máximos niveles de poder dentro del Estado, dotado de presupuesto de institucionalidad y de poder real”.

Según los autores del modelo en espiral del proceso de socialización, “ante sistemas de implementación altamente descentralizados, el ‘incumplimiento involuntario’ de las normas es el mayor problema, por lo tanto, la construcción de capacidad constituye el mejor remedio para solucionarlo” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 20).

Además de trabajar en la construcción de capacidad, el Estado argentino podría valerse del mecanismo de (inter-)acción social de “persuasión”, en especial, para lograr un cumplimiento duradero. La persuasión, como mecanismo de socialización, alcanza mayor obediencia a largo plazo dado que afecta los intereses de los actores y pugna por el cumplimiento voluntario de las normas por parte de los agentes. “La persuasión puede generar cambios en los entendimientos sociales para los actores individuales” (Brysk, 2013: 261). Es fundamental cambiar las estructuras y los patrones de subyugación de género del sistema patriarcal que consolidan las violaciones a los derechos de las mujeres. “La construcción dialéctica e internalizada de los roles de género demanda una re-socialización significativa de los varones y las mujeres, a partir de la eliminación de las lógicas patriarcales” (Brysk, 2013: 263). En otros términos, se trata de fortalecer la capacidad estatal y trabajar en la persuasión, en particular, en eje temático de erradicación de estereotipos y prácticas nocivas para lograr el cumplimiento perdurable de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará. Según María Luisa Martino, “existe un desfase entre lo que se aprueba, los planes y las leyes y lo que hace a la implementación. Hay dos cuestiones básicas que rigen eso, una es la necesidad de un cambio cultural [...] la otra, que va muy unida a la primera, es la presupuestaria. Cuánto hay de presupuesto de género adjudicado a la realización de capacitaciones, de talleres, de campañas”.

“La violencia contra las mujeres es un patrón de violación de la vida, la libertad y la integridad física basada en el género, ya sea habilitado por o con el objeto de mantener la subordinación física, sexual, económica, política y legal de la mujer” (Brysk, 2013: 263). Por este motivo, el poder blando de la persuasión para generar cambios en los entendimientos sociales, en los principios y valores, y erradicar la lógica patriarcal podría funcionar para alcanzar el cumplimiento con las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres.

Las OSC y las redes transnacionales que éstas conforman ocupan un rol preponderante como defensores de los derechos humanos de las mujeres en el mecanismo de interacción social de la persuasión. “Como sugiere la perspectiva constructivista, las campañas transnacionales en contra de la violencia contra las mujeres, descansan en una combinación de lógicas de persuasión y de institucionalización” (Brysk, 2013: 259). El activismo de las OSC, en especial de aquellas que forman parte de las redes transnacionales, busca confrontar la violencia contra las mujeres y extender los estándares internacionales. “Los lazos transnacionales son construidos a través de procesos comunicativos de identificación con el otro, causales claras de injusticia y desigualdad por razones de género” (Brysk, 2013: 259). Las redes de incidencia conscientemente han combinado la persuasión con la apelación simbólica y emocional, “atrayendo los corazones y las mentes” (Brysk, 2013: 275), utilizando diversas tácticas con el objeto de concientizar sobre el respeto de los derechos humanos de las mujeres. “La acción comunicativa basada en identidades fue un componente crítico de la movilización sobre la violencia de género y el consecuente compromiso” (Brysk, 2013: 275).

El cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres es un ejercicio para comprender y superar la intransigencia de las estructuras. “La obediencia efectiva requiere el análisis de los sistemas sociales y económicos, la confrontación de las actitudes sociales y culturales tradicionales, y el uso inteligente de los sistemas legales y políticos para establecer un marco social en el que las mujeres puedan ejercer sus derechos humanos” (Freeman, 1997: 3). El logro del cumplimiento de los estándares internacionales requiere la creación de capacidad del Estado para implementar y reforzar las normas e introducir la estrategia de transversalización de la

perspectiva de género⁶⁴ en sus políticas públicas pero también la utilización de la persuasión para educar, formar y concientizar, tanto a los actores estatales como no estatales, sobre los derechos humanos de las mujeres, en todos los ámbitos en que desarrollan sus relaciones interpersonales.

Según Fabiana Tuñez, es de vital relevancia “lograr roles más activos y de mayor articulación entre el Estado y la sociedad civil, pero esto es una construcción constante y creativa. Las formas de participación no se agotan y las modalidades y espacios ganados han sido de gran valor”.

“La base para luchar contra la violencia hacia la mujer se establece en los principios generales que definen la naturaleza de los derechos humanos, esto es, universalidad, inalienabilidad, igualdad, no discriminación, indivisibilidad, interdependencia e interrelación; así como los principios relacionados con el respeto, protección y alcance de metas de los derechos humanos” (Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, 2013: 20) Por lo tanto, la participación, la inclusión, el estado de derecho y la rendición de cuentas deben ser valores básicos en la respuesta del Estado cuando este actúe con la diligencia debida para cumplir con la obligación de eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres.

4.5. Conclusiones

El compromiso internacional con las normas de derechos humanos de las mujeres ha sido el punto de partida para lograr su promoción y protección. No obstante, el pasaje del estatus prescriptivo hacia el comportamiento consistente con las normas no es automático. El Estado argentino debe aunar esfuerzos para la erradicación de la discriminación y de la violencia contra las mujeres en las prácticas de la sociedad.

A la luz del proceso de socialización de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará, la persistente brecha entre el compromiso y el cumplimiento ha descansado en un gran obstáculo: la capacidad limitada del Estado argentino para lograr su aplicación plena, interrelacionada con la implementación descentralizada de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres, que obliga no sólo al Estado sino también a los actores individuales de la sociedad.

A pesar de que los agentes individuales sean, junto con el Estado, destinatarios de las normas de derechos humanos de las mujeres, el Estado argentino tiene la responsabilidad de respetar su compromiso, asumir sus obligaciones y cumplir -así como hacer cumplir- la CEDAW y la Convención de Belém do Pará, en razón de la debida diligencia.

Dado que la discriminación y la violencia contra las mujeres son resultantes de la inequidad de género y de la protección desigual del Estado, es necesario preguntarse si la negligencia del Estado se debe a su falta de voluntad o de capacidad. Entendiendo que el Estado argentino aboga los principios democráticos y constitucionales y se ha comprometido expresamente con las normas de derechos humanos de las mujeres, tanto en la arena internacional como en el plano doméstico -y, además, es social y materialmente vulnerable-, es posible deducir que la negligencia del Estado se debe a su falta de capacidad para hacer cumplir las normas de implementación descentralizada de derechos humanos de las mujeres.

En tal sentido, ante un proceso de aplicación de normas extremadamente descentralizado, que implica transformar las prácticas propias sistema patriarcal arraigadas actores individuales que conforman la sociedad argentina, el Estado puede valerse de dos mecanismos de (inter-)acción social para revertir la situación y superar la fase del estatus prescriptivo. La construcción de

⁶⁴ La transversalización de la perspectiva de género es una estrategia para convertir las preocupaciones de las mujeres y los hombres en una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales para que las mujeres y los hombres se beneficien igualmente y la desigualdad no se perpetúe (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, 1997).

capacidad administrativa e institucional para reforzar la instrumentación de las normas de derechos humanos podría funcionar como estrategia para eliminar la brecha entre el compromiso y el cumplimiento, del mismo modo que la persuasión podría alcanzar resultados a largo plazo, afectando los intereses e identidades de los actores destinatarios de las normas. Para ello, es necesario desterrar la discriminación de género patriarcal, a partir de la construcción de un modelo de igualdad y de la re-socialización de mujeres y varones -valiéndose del poder blando de la persuasión de las OSC y las redes transnacionales de defensa-, sosteniendo el respeto por los derechos humanos plasmados en la CEDAW y en la Convención de Belém do Pará.



Universidad de
San Andrés

Conclusiones

La violencia contra las mujeres y las niñas, basada en la discriminación por motivos de género, es una de las violaciones a los derechos humanos fundamentales más aberrante, persistente y extendida en el escenario mundial, que no reconoce límites culturales ni geográficos.

En todo el mundo, una de cada tres mujeres ha sufrido violencia física o sexual, principalmente por parte de un compañero sentimental. Sólo el 52% de las mujeres casadas o que conviven en pareja decide libremente sobre las relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y su salud sexual. En 2012, a nivel mundial, en uno de cada dos casos de mujeres asesinadas, el autor era su compañero sentimental o un miembro de su familia. En el caso de los hombres, estas circunstancias únicamente se dieron en un promedio de uno de cada veinte. El 71% de las víctimas de trata de personas en todo el mundo son mujeres y niñas, y tres de cada cuatro de ellas son utilizadas para la explotación sexual. La violencia contra la mujer es una causa de muerte e incapacidad entre las mujeres en edad reproductiva tan grave como el cáncer y, asimismo, es una causa de mala salud mayor que los accidentes de tránsito y la malaria combinados⁶⁵.

Es importante destacar que la discriminación y la violencia contra las mujeres no es un tema de la esfera privada sino que refiere a una preocupación del ámbito público, ya que se trata de una cuestión de derechos humanos. Cincuenta décadas atrás, Millett (1969) comenzó a cuestionar la diferenciación entre lo público y lo privado en su obra *Lo personal es político*, considerando que todo aquello que ocurría en torno de la construcción del “ser mujer” era producto de una estructura mayor: el patriarcado.

En tal sentido, el denominador común causante de la violación de los derechos de las mujeres es el sistema patriarcal, fundamentado en relaciones asimétricas de poder que subyugan a las mujeres, posicionándolas en una situación de subordinación e inferioridad.

En efecto, puede observarse que el principal motivo de la discriminación y la violencia contra las mujeres es la perpetración del modelo patriarcal, reflejado en la acción concreta de los actores individuales que conforman la sociedad argentina y de la capacidad limitada del Estado, que en la praxis se representa en el maltrato y la desprotección que sufren las mujeres.

No obstante ello, el Estado argentino ha aunado esfuerzos para revertir esta situación, a partir de la ratificación de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres, la CEDAW y la Convención de Belém do Pará, que tienen por objetivo erradicar la discriminación y la violencia de género. Al mismo tiempo, se observa la adopción de medidas legislativas en consonancia con los estándares internacionales así como la creación de instituciones encargadas del adelanto de la mujer, como el Consejo Nacional de las Mujeres y el establecimiento de programas, servicios y políticas para la promoción y protección de los derechos de las mujeres.

A pesar de su compromiso internacional y de los aspectos positivos en la adecuación de la legislación nacional y la generación de políticas integrales para el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres, a partir del relevamiento de datos elaborado por las organizaciones de la sociedad civil se evidenció que en 2015, ocurrieron 286 femicidios⁶⁶, la extrema ratio de la violencia de género.

Por esta razón -sumado a que han pasado 40 años de la adopción de la CEDAW y 25 de la Convención de Belém do Pará- se torna necesario investigar el proceso de socialización de los instrumentos internacionales de derechos humanos de las mujeres, para entender las condiciones bajo las cuales se ha llevado a cabo su interiorización en el ámbito doméstico, teniendo en consideración la existencia de obstáculos para el alcance de su aplicación plena.

Por lo tanto, el presente trabajo de investigación, con la finalidad de generar un aporte a la discusión sobre el proceso de socialización de las normas internacionales de promoción y

⁶⁵Los datos se han obtenido de la Campaña UNETE para poner fin a la violencia hacia las mujeres (ONU), 2018.

⁶⁶Dato obtenido del *Observatorio de Femicidios en Argentina*, elaborado por la OSC La Casa del Encuentro.

protección de los derechos humanos de las mujeres pretende realizar una evaluación de la instrumentación de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará en el Estado argentino, desde 2007 hasta 2015, con la pretensión de comprender cuáles fueron las condiciones que generaron una brecha entre el compromiso y el cumplimiento de dichas normas, estudiando la capacidad estatal así como el rol del activismo de las OSC, tanto en el plano local como en las redes transnacionales de incidencia.

A la luz del modelo en espiral del proceso de socialización de las normas internacionales, desarrollado por Risse, Ropp y Sikkink (1999; 2013), se llegó a la conclusión general que el Estado argentino, en el período 2007-2015, se hallaba estancado en la fase 4, correspondiente al estatus prescriptivo de las normas. Esta situación se ha constatado a partir de la utilización de indicadores de progreso (estructurales, de proceso y de resultados) y de señales cualitativas, que evidencian que, a pesar de la existencia de avances en torno a la adopción de medidas para la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, aún persisten prácticas de discriminación y de violencia contra las mujeres.

El eje en que se ha demostrado un avance significativo en el cumplimiento de los tratados internacionales es el marco normativo. La sanción de la Ley 26.485 ha resultado clave en la internalización de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará. No obstante ello, aún persisten estereotipos de género y prácticas nocivas que impactan en el plano del acceso a la justicia, la participación política, la salud, la educación, el empleo y el empoderamiento económico de las mujeres. En consonancia, tanto Comité de la CEDAW como el MESECVI, han recomendado al Estado argentino desterrar los estereotipos de género y la cultura patriarcal para erradicar la discriminación y violencia contra las mujeres. En particular, se observa la capacidad limitada del Estado en la falta de reglamentación y asignación presupuestaria de las leyes, en la desarmonización jurídica respecto de las Provincias y CABA; en las barreras en el acceso a la justicia y en la instrumentación de los mecanismos jurídicos de denuncia; en la deficiencia de coordinación del mecanismo nacional encargado del adelanto de la mujer con las jurisdicciones provinciales; en el incumplimiento de las medidas especiales de carácter temporal; y, fundamentalmente, en la creciente violencia por razón de género contra la mujer y la subsistencia del flagelo de la trata de personas y explotación de la prostitución. Asimismo, la ausencia de recopilación y análisis de datos ha resultado un obstáculo que entorpece el pasaje al cumplimiento efectivo de los estándares internacionales.

La información recibida por los órganos de supervisión de los tratados internacionales acerca de la situación real de la aplicación de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará no fue provista solamente por los representantes del Estado argentino sino también por la sociedad civil. El activismo de las OSC en el proceso de socialización de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres ha funcionado como vía argumental para visibilizar e identificar la discriminación y la violencia, denunciarlas y ponerlas en agenda como un problema de la democracia. De este modo, las OSC han llevado adelante un uso estratégico de su poder blando con la finalidad de influir en el comportamiento del Estado, demandando el cumplimiento de los tratados internacionales.

Para lograr sus objetivos, se han constituido en redes transnacionales de defensa de los derechos de las mujeres y han creado una coalición de OSC para la presentación de un informe sombra ante los órganos de supervisión. Han utilizado la política de la información, operando como fuentes alternativas sobre la condición real de los derechos humanos de las mujeres en el Estado argentino. También se valieron de la política de incidencia y presión: bajo el enfoque del patrón boomerang de influencia, crearon vínculos con actores regionales e internacionales y ejercieron presión “desde arriba” para exponer el incumplimiento del Estado con las normas internacionales. Beneficiándose de la vulnerabilidad social del Estado, afectaron su reputación demostrando la distancia entre el discurso y la práctica. De manera simultánea, mantuvieron la presión “desde abajo”, potenciando la política simbólica, organizaron un movimiento colectivo, Ni Una Menos, que emergió en el ámbito local para la promoción y protección de los derechos humanos de las

mujeres y, más tarde, se extendió transnacionalmente. El movimiento Ni Una menos generó una gran visibilización del femicidio ante los ojos de la sociedad. Impulsando la responsabilidad frente a los electores, ha desafiado al gobierno para que cumpla con los compromisos asumidos en las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres e intensifique sus esfuerzos en pos de ponerle fin a la discriminación y prevenir la violencia.

La persistente brecha entre el compromiso y el cumplimiento de los estándares internacionales denota la existencia de impedimentos que dificultan el pasaje del estatus prescriptivo hacia el comportamiento en conformidad con las normas. A partir del análisis del proceso de socialización de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará, se ha verificado la hipótesis que guía el presente trabajo de investigación: la inconsistencia entre las responsabilidades asumidas por el Estado y su comportamiento real de inobservancia se basa en dos obstáculos estrechamente vinculados: la capacidad limitada del Estado argentino para lograr el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres, agravada por la implementación descentralizada de sus disposiciones, que obliga tanto al Estado como a los actores individuales de la sociedad. La debida diligencia exige al Estado a responsabilizarse por las violaciones a los tratados internacionales, aunque éstos hayan sido transgredidos por agentes individuales en comisión de actos ilícitos. En otras palabras, el Estado se comprometió no sólo para cumplir sino también para hacer cumplir las normas de derechos humanos de las mujeres.

Sin embargo, es posible deducir que el incumplimiento del Estado argentino, demostrado a partir de los hechos de discriminación y violencia contra las mujeres, se debe a la falta de capacidad estatal para hacer cumplir la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará, sumado al elevado grado de descentralización en su instrumentación, que conlleva transformar prácticas de larga data arraigadas en la sociedad a partir de costumbres propias del modelo patriarcal.

En contrapartida, se postulan dos mecanismos de (inter-)acción social propuestos por el modelo en espiral de socialización de las normas, en los que el Estado argentino podría apoyarse para adaptar su comportamiento y tornarlo consistente a las normas. El primero es la construcción de capacidad administrativa e institucional para fortalecer la instrumentación de las normas de derechos humanos y el segundo es la persuasión, para empoderar a las mujeres y alcanzar efectividad a largo plazo. Para ello, es menester, instruir a la población en el ejercicio y respeto de derechos humanos fundamentales, educarla en la prevención y erradicación de la discriminación y la violencia contra las mujeres y así construir una nueva identidad estatal basada en la igualdad de género. En este proceso de re-socialización, el poder blando de las OSC -y de las redes transnacionales de defensa de las que éstas forman parte- es un recurso fundamental para generar influencia. De este modo, sería posible achicar la brecha entre el compromiso y el cumplimiento de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará.

En conclusión, entre 2007 y 2015, el Estado argentino ha transitado el proceso de socialización en la fase del estatus prescriptivo de las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres. Se ha evidenciado una brecha entre el compromiso y el cumplimiento, que no se debe a la falta de voluntad del Estado sino a los obstáculos de su capacidad limitada para implementar normas de elevado grado de descentralización. Sin embargo, esta situación podría revertirse a partir de la construcción de capacidad estatal y de la persuasión en valores derivados del principio de igualdad de género, que destierren las prácticas inculcadas en el modelo patriarcal.

"...la máxima participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, en todos los campos, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz"
(CEDAW, 1979)

Referencias bibliográficas

Afsharipour, A. (1999) *Empowering Ourselves: The Role of Women's NGOs in the Enforcement of the Women's Convention*. Proceedings of the Annual Meeting American Society of International Law.

Altman, D., Luna, J.P., 2012. *Introducción: El Estado latinoamericano en su laberinto*. *Revista de Ciencia Política* (Santiago)

Anaya Muñoz, A. (2012) *Internalización de las normas internacionales de Derechos Humanos en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Amnistía Internacional (2016). *Evaluación sobre el Cumplimiento de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW)*. Nueva York: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1979), *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, Nueva York: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1993). *Resolución 48/104*. Nueva York: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Avdeyeva (2007) *When Do States Comply with International Treaties? Policies on Violence against Women in Post-Communist Countries*, International Studies Association.

Avdeyeva (2010), *State's Compliance with International Requirements: Gender Equality in EU Enlargement Countries*, University of Utah Press.

Brinks, D.M. (2012). *The Transformation of the Latin American State-as-law: State Capacity and the Rule of Law*. *Revista de ciencia política* (Santiago)

Brysk, A. (1993), "From Above and Below. Social Movements, the International System and Human Rights in Argentina", *Comparative Political Studies*.

Brysk, A. (1994), *The Politics of Human Rights in Argentina. Protest, Change and Democratization*, Stanford, CA: Stanford University Press.

Brysk, A. (2005). *Human rights and private wrongs: Constructing global civil society*. New York: Routledge.

Brysk, A. (2013), *Changing Hearts and Minds. En: Persistent power of human rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge University Press.

Brysk, A. (2017). *Introducción: Violencia de género y relaciones internacionales*. *Revista CIDOB D'afers Internacionals*.

Carbonetti, B. (2012) *The Cards Dealt Matter: Rethinking Conceptions of State Capacity*. Presented at the Annual Meeting of the Western Political Science Association, Portland, Oregon.

Cardenas (2007) *Conflict and Compliance: State Responses to International Human Rights Pressures*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Chayes, A., Chayes, A.H. (1993) *On compliance*. International Organization 47.

Clark, A. (2013). The normative context of human rights criticism. En: Risse, T., Ropp, S. y Sikkink, K. *The persistent power of human rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge University Press.

Creamer & Simmons (2018) *The dynamic impact of periodic review on Women's Rights*, Duke University Press.

Cristina Fernández de Kirchner (2007) *Discurso de la Presidenta de la Nación*, Acto de asunción del mando en el Congreso de la Nación ante la Asamblea Legislativa.

Coalición de ONG (2016). *Evaluación sobre el Cumplimiento de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW)*. Nueva York: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Cole, W.M. (2012) *Decoupling Reconsidered: State Capacity and the Implementation Gap in Human Rights Treaty Regime*. Presented at the Annual Meeting of the American Sociological Association, Denver, Colorado.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2010) *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Argentina)*. Nueva York: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2016) *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Argentina)*. Nueva York: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Constitución Nacional de la Nación Argentina (1994).

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010) Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, “González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México”.

Dai, X. (2013), The “compliance gap” and the efficacy of international human rights institutions. En: Risse, T., Ropp, S. y Sikkink, K. *The persistent power of human rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge University Press.

Freeman, M. (1997). The Human Rights of Women under the CEDAW Convention: Complexities and Opportunities of Compliance. *Proceedings of the Annual Meeting American Society of International Law*.

Finnemore, M. (1996). *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press.

Finnemore, M. and Sikkink, K. (1998) *International Norm Dynamics and Political Change*. *International Organization*.

Fukuyama, F. (2013) *What is Governance?* (Working Paper No. 314), CGD. Center for Global Development, Washington DC.

Goodliffe & Hawkins (2006) *Explaining Commitment: States and the Convention against Torture*, *The Journal of Politics*.

Hafner-Burton, E. M. y Tsutusi, K. (2005), *Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises*, *American Journal of Sociology*.

Hafner-Burton, E.M., Tsutsumi, K., Meyer, J.W. (2008) *International Human Rights Law and the Politics of Legitimation Repressive States and Human Rights Treaties*. *International Sociology* 23.

Hafner-Burton (2013), *Making Human Rights a Reality*. Princeton University Press.

Hathaway, O. (2002) *Do Human Rights Treaties Make a Difference?* (Paper No. 839), Faculty Scholarship Series. Yale Law School, New Haven.

Hathaway, O.A. (2007) *Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties?* *Journal of Conflict Resolution*.

Htun & Weldon (2012), *The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence Against Women in Global Perspective, 1975-2005*, *American Political Science Review*

Jetschke, A. Liese, A. (2013) *The power of human rights a decade after: from euphoria to contestation?*, in: Risse, T., Ropp, S.C., Sikkink, K. (Eds.), *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Keck, M. E. & Sikkink, K. (1998), *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.

Keohane, R., y Nye, J. S. (1998). *Power and Interdependence in the Information Age*. *Foreign Affairs*.

Lagarde y de los Ríos, M. (2007). *Por los derechos humanos de las mujeres: La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*.

Mann, M., 1984. *The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results*. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie* 25.

Martin y Simmons (1998) *Theories and Empirical Studies of International Institutions*, *International Organization*

Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (2008), *Informe de Implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas*, Washington: Departamento de Derecho Internacional.

Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (2013), *Informe de Implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas*, Washington: Departamento de Derecho Internacional.

Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Para (2014) *Declaración sobre la Violencia contra las Mujeres, Niñas y Adolescentes y sus Derechos Sexuales y Reproductivos*. Washington: Departamento de Derecho Internacional.

Millett, K. (1969), *Sexual Politics*, Chicago: University of Illinois Press.

Neumayer (2005) *Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights?*, Journal of Conflict Resolution.

Ni Una Menos (2015) *Carta Orgánica*.

Nye, J. S. (1990). *Soft Power. Foreign Policy*.

Nye, J. S. (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

Nye, J. S. (2010). *El poder blando y la política exterior americana*. New Hampshire: Public Affairs.

Nye, J. S. (2011). *The Future of Power*. New York: PublicAffairs.

O'Donnell, G., 1993. *Estado, Democratización y Ciudadanía*. Nueva Sociedad 128, 62–87.

Organización de las Naciones Unidas (1948) *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París: Comisión de Derechos Humanos.

Organización de las Naciones Unidas (1945) *Carta de Naciones Unidas*. San Francisco.

Organización de las Naciones Unidas (2018) *Índice de Desarrollo Humano*.

Organización de las Naciones Unidas (1971) *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*.

Organización de los Estados Americanos (1994), *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer*, Washington: Departamento de Derecho Internacional.

Poe, S.C., Tate, C.N., Keith, L.C. (1999) *Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited: A Global Cross-National Study Covering the Years 1976-1993*. International Studies Quarterly 43

Radford, J. y Russell, D. (1992). *Femicide: The Politics of Woman Killing*. Michigan: Twayne Publishers.

Rashida Manjoo (2013) *Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer*, Nueva York: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Risse, T. (1995), *Bringing transnational relations back in: Introduction*. In *Bringing Transnational relations back in: non-state actors, domestic structures and international institutions*. Cambridge University Press.

Risse, T., Börzel, T.A. (2013) *Human Rights in Areas of Limited Statehood: The New Agenda*, in: Risse, T., Ropp, S.C., Sikkink, K. (Eds.), *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Risse, T., Ropp, S. y Sikkink, K. (1999), *The power of human rights: International norms and domestic change*. Cambridge University Press.

Risse, T. y Ropp, S. (2013), Introduction and overview. En: Risse, T., Ropp, S. y Sikkink, K. *The persistent power of human rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge University Press.

Risse, T., Ropp, S. y Sikkink, K. (2013), *The persistent power of human rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge University Press.

Risse, T. y Sikkink, K. (2011) The socialization of international human rights norms into domestic practices: Introduction. *Relaciones Internacionales*.

Russell, D. y Harmes, R. (2006). *Feminicidio: Una Perspectiva Global*. México DF: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Autónoma de México.

Savoia, A., Sen, K. (2012) *Measurement and evolution of state capacity: exploring a lesser known aspect of governance* (Working Paper No. 10), ESID. Effective States and Inclusive Development Research Centre (ESID), University of Manchester, Manchester.

Sikkink, K. (2004). *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*. Ithaca: Cornell University Press.

Simmons, B. (2009), *Mobilizing for Human Rights. International Law in Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Soifer, H. (2008) *State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement*. Studies in Comparative International Development.

Soifer, H., Hau, M. vom (2008) *Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power*. Studies in Comparative International Development.

Vom Hau, M. (2012) *State capacity and inclusive development: new challenges and directions* (Working Paper No. 02), ESID. Effective States and Inclusive Development Research Centre (ESID), University of Manchester, Manchester.

Young, J.K. (2009), *State Capacity, Democracy, and the Violation of Personal Integrity Rights*. *Journal of Human Rights* 8.