

Mujeres privadas de la libertad en Argentina

Presentación del Centro de Estudios Legales y Sociales al Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en conflicto con la ley penal

Septiembre 2018

El Centro de Estudios Legales y Sociales es un organismo de derechos humanos argentino creado en 1979, durante la última dictadura militar, que promueve la protección de los derechos y su ejercicio efectivo, la justicia y la inclusión social, a nivel nacional e internacional. Las principales áreas de trabajo son entre otros, la violencia institucional y las políticas de encarcelamiento como ámbitos de violación de los derechos humanos; la inclusión social y los derechos económicos sociales y culturales las políticas públicas en materia de salud mental; las reformas del sistema de justicia y los derechos sexuales y reproductivos. El presente aporte tiene como objetivo contribuir al próximo informe del Grupo de Trabajo sobre "Mujeres privadas de libertad".

Los aportes responden a la Sección I del cuestionario relativa al "Sistema de justicia" y se propone dar cuenta de dos cuestiones: los impactos de las políticas penales sobre los derechos de las mujeres privadas de la libertad y de la criminalización del aborto en Argentina.

I. impactos de las políticas penales sobre los derechos de las mujeres privadas de la libertad

I. A. Principales delitos por los que las mujeres entren en conflicto con la ley y se enfrentan a la privación de libertad

En Argentina 3184 mujeres se encuentran privadas de la libertad en prisiones, según los últimos datos públicos disponibles de 2016. No obstante, no existen registros confiables que permitan determinar el universo total de mujeres en contacto con el sistema penal, debido a la ausencia de información consolidada sobre el volumen de personas bajo medidas alternativas de detención o alojada en destacamentos policiales¹.

Si bien las mujeres representan una proporción pequeña (5%) del total de personas privadas temporalmente de la libertad, se trata de la mayor cantidad de mujeres detenidas en la historia del país. En los últimos 15 años la cantidad de mujeres presas en el país aumentó un 34% a nivel nacional.

De acuerdo con los datos Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena, el 40% de las mujeres privadas de la libertad en el país, están detenidas por infracción a ley de drogas (1272 mujeres), seguido por los delitos de homicidio y robo, que representan el 12% de la población penal, cada uno.

Impulsores del aumento de la población carcelaria femenina en la última década

- **Persecución a los eslabones más débiles del comercio de drogas**

La política criminal se ha concentrado en la persecución de los sectores más vulnerables de la cadena de comercio de drogas. La mayor parte de las mujeres privadas de la libertad por

¹ La única fuente de datos oficial a nivel nacional es el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) que únicamente contabiliza a las mujeres detenidas en establecimientos carcelarios.

delitos de la ley 23.737 en Argentina, lo están por cometer crímenes no violentos e infracciones de menor escala en la ley de drogas. De acuerdo con la información oficial del Ministerio de Justicia² dos tercios de las mujeres detenidas se encuentra condenada por montos igual o menores a los cuatro años. De este modo, la mayor parte de las mujeres detenidas por este delito en Argentina, se ubican en el mínimo de la escala penal de la ley de drogas³, correspondiente a los delitos de comercialización de estupefacientes y tenencia con fines de comercialización.

Por otra parte, en el caso de las mujeres detenidas por las infracciones más severas de la ley de drogas en el Servicio Penitenciario Federal (466 mujeres en 2016), en 7 de cada 10 casos, se trata del primer contacto con el sistema penal.⁴

Las políticas de persecución de delitos vinculados con drogas contribuyeron a la criminalización de las mujeres y al aumento de las tasas de encarcelamiento, en especial, en las provincias que desfederalizaron la ley de drogas. Mediante la Ley de Desfederalización Parcial de la Competencia Penal en Materia de Estupefacientes (Ley N° 26.052), se modificó la competencia material y territorial para ciertas figuras de la ley 23.737 y los sistemas de justicia de varias provincias⁵ asumieron la responsabilidad de persecución de los casos menos complejos.

La desfederalización de la ley de drogas, impactó en una sobrerrepresentación de mujeres encarceladas por este delito en los servicios penitenciarios de las provincias que implementaron la ley. El 45,6% de las mujeres privadas de la libertad por este delito, se encuentran alojadas en los servicios penitenciarios de provincias desfederalizadas (Buenos Aires, Salta y Córdoba). En la provincia de Buenos Aires, la infracción a la ley de drogas constituye el principal motivo de detención de mujeres, 3 de cada 10 mujeres se encuentran detenidas por este delito. Gran parte del crecimiento de la tasa de encarcelamiento se debe a la implementación de la ley de desfederalización. El 65% del aumento de la población

² El Ministerio de Justicia cuenta con dos fuentes alternativas sobre monto de la condena: el Registro Nacional de Reincidencia y el SNEEP. De acuerdo con el Registro Nacional de Reincidencia el 78% de las sentencias a mujeres en el periodo 2002-2015 en todo el país (5290 condenas sobre un total 6823), corresponden a multas, inhabilitaciones y condenas privativas de la libertad por un monto de hasta tres años. Por otra parte, la base de datos abierta del SNEEP da cuenta de 216 casos sobre un total de 401 mujeres condenadas (54%) por montos de pena menores a los cuatro años. No obstante, esta fuente de información contiene un 25% de no respuesta en la variable duración de la condena y por otra parte, debe tenerse en cuenta que el registro del SNEEP constituye una sistematización de encuestas a detenidos, por lo que la precisión del dato de monto de condena está dada por el recuerdo y conocimiento fehaciente del encuestado.

³ De acuerdo con el artículo 5 de la ley 23737: "Será reprimido con reclusión o prisión de cuatro a quince años y multa de seis mil a quinientos mil australes el que sin autorización o con destino ilegítimo:

- a) Siembre o cultive plantas o guarde semillas utilizables para producir estupefacientes, o materias primas, o elementos destinados a su producción o fabricación;
- b) Produzca, fabrique, extraiga o prepare estupefacientes;
- c) Comercie con estupefacientes o materias primas para su producción o fabricación o los tenga con fines de comercialización, o los distribuya, o dé en pago, a almacene o transporte;
- d) Comercie con plantas o sus semillas, utilizables para producir estupefacientes, o las tenga con fines de comercialización, o las distribuya, o las dé en pago, o las almacene o transporte;
- e) Entregue, suministre, aplique o facilite a otro estupefacientes a título oneroso. Si lo fuese a título gratuito, se aplicará reclusión o prisión de tres a doce años y multa de tres mil a ciento veinte mil australes.

Si los hechos previstos en los incisos precedentes fueren ejecutados por quien desarrolla una actividad cuyo ejercicio dependa de una autorización, licencia o habilitación del poder público, se aplicará, además, inhabilitación especial de cinco a quince años."

⁴ Dato brindado por representante del Ministerio público de la Defensa de La Nación. <http://www.senado.gov.ar/upload/23521.pdf>.

⁵ la Provincia de Buenos Aires, mediante la ley 13.392, vigente desde el 2/12/2005; la Provincia de Córdoba, mediante la ley 10.067, en vigencia desde el 1/12/2012; y la Provincia de Salta, mediante Ley N°7.782, vigente desde el 1° de enero de 2014, Chaco ley 7573.

carcelaria en la provincia Buenos Aires, se explica por al crecimiento de la cantidad de detenidas por tenencia y comercialización de estupefacientes.⁶

Por último, se advierte un aumento de la cantidad de mujeres y varones detenidos por infracción a la ley 23737, que en los últimos años⁷ se intensificó durante la gestión de gobierno actual⁸. Tal aumento es presentado por funcionarios de gobierno en la actualidad como un indicador de éxito de la política de persecución al narcotráfico⁹, ya que constituye una de las tres prioridades de gestión del gobierno actual.

- **El uso extendido de la prisión preventiva**

A pesar de que la legislación nacional y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos con jerarquía constitucional prevén la aplicación excepcional de la prisión preventiva, en la práctica su uso durante el proceso penal constituye una regla.¹⁰ La población de mujeres se encuentra especialmente afectada por la aplicación de este instrumento. En Argentina, mientras el porcentaje del total de la población de varones presos en forma preventiva es del 47%, el porcentaje de mujeres procesadas asciende al 59%. (SNEEP, 2016). El caso de las presas por drogas es aún más grave, en tanto el 67% no posee condenas firmes. En la provincia de Buenos Aires, el porcentaje de la población total de mujeres presas preventivamente asciende al 66%¹¹.

- **Exclusión social y feminización de la pobreza**

Las mujeres criminalizadas en Argentina pertenecen a los estratos sociales más vulnerables. El 76% de las mujeres privadas de la libertad no terminaron el nivel de escolarización secundario, y dentro de este grupo el 27% no finalizó el nivel primario o siquiera accedió a algún tipo de educación formal. Más de la mitad de las mujeres detenidas (58%) se encontraban desocupadas y un tercio manifestó que contaba con un trabajo de tiempo parcial, previo a la detención. Los registros oficiales, no dan cuenta de la condición de las mujeres frente al hogar ni contabilizan cuántas tiene hijos más allá de los alojados en prisión. Los últimos datos producidos desde la sociedad civil, el relevamientos de las demandas de las mujeres detenidas por sus defensores y organismos de monitoreo, permiten afirmar que la mayor parte de las mujeres presas son madres y jefas únicas de hogar.¹²

Las investigaciones¹³ y las entrevistas a mujeres detenidas¹⁴ señalan que en América Latina, una gran proporción de mujeres entran en contacto con el comercio de drogas, ante la

6 Entre 2005 y 2016 la población de mujeres presas en la provincia de Buenos Aires se duplicó, pasó de 630 a 1198 mujeres. Del incremento de 568 mujeres, el 65% (372) está compuesto por mujeres infractoras de la ley 23737.

⁷ Mientras la tasa de encarcelamiento general aumentó un 10% entre 2008 y 2016 la tasa de encarcelamiento por drogas lo hizo un 67%.

⁸ En 2015 había 1093 mujeres presas por la infracción a la ley de drogas y en 2016 la cantidad asciende a 1272; en el caso de los varones la cantidad de detenidos por esta infracción pasó de 2963 a 3184 entre 2015 y 2016. Fuente SNEEP.

⁹ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/15-anos-consecutivos-de-estadistica-penitenciaria-informe-sneep-2016>

¹⁰ CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser. L/V/II.163, Doc. 105, 3 julio 2017; CELS, El debate en torno a la prisión preventiva y la impunidad, Informe 2005 Derechos Humanos en Argentina Informe 2005; Siglo XXI, 2005; CELS, El ministerio público de la provincia de Buenos Aires, como engranaje de un sistema penal violatorio de derechos, Derechos Humanos en Argentina, Informe 2015, Siglo XXI, 2015.

¹¹ Dato construido por el CELS sobre la base del Ministerio de Justicia y Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

¹² Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Ministerio Público de la Defensa, Procuración Penitenciaria de la Nación MUJERES EN PRISIÓN Los alcances del castigo, 2011.

¹³ EQUIS Políticas de drogas, género, encarcelamiento en México: Una guía para políticas públicas incluyentes, 2018; Ledebur, K. y Youngers, C. Promoviendo políticas de drogas con enfoque de género en Bolivia, WOLA, 2018.

necesidad de responder a las necesidades de su familia y ante la falta de oportunidades laborales. El encarcelamiento de mujeres en condiciones de extrema vulnerabilidad se inscribe en un proceso estructural de feminización de la pobreza e inequidades de género a nivel nacional y regional.¹⁵ En este contexto general, se advierte un aumento relativo de la tasa de encarcelamiento de mujeres, que pasó de 12 a 15 mujeres privadas de la libertad cada 100.000 habitantes¹⁶ entre 2010 y 2016.

I. B. Grupos de mujeres en situación de mayor vulnerabilidad

- **La situación de las mujeres madres y la crianza en el encierro**

La mayoría de las mujeres presas son madres y jefas de hogar. Su encarcelamiento y la ausencia de políticas públicas tienen consecuencias irreversibles para el grupo familiar, en particular la trayectoria de vida de sus hija/os. Diversos estudios desarrollados en nuestro país y en la región¹⁷ muestran el impacto emocional, social, sobre las condiciones de salud, escolaridad y económicas sobre los niños, niñas y adolescentes con madres prisionalizadas y sobre los casos en los que las mujeres crían a sus hijos e hijas en situación de encierro. Debido a la ausencia registros oficiales, se desconoce el número absoluto de niños y niñas afectados y el porcentaje de mujeres encarceladas con hijos/as. Por otra parte, no existen dispositivos institucionales que permitan efectuar un seguimiento de esta situación. En ocasiones los niña/os son dados en adopción y denunciadas por abandono, por desconocimiento de la situación procesal de la madre. Ello constituye una violación a las disposiciones N°2 y N°3 de las Reglas de Bangkok.

De acuerdo a la Ley 24.660 de Ejecución Penal las mujeres madres tienen el derecho de ser alojadas con sus hijos/as menores de 5 años de edad, bajo supervisión judicial. En el año 2016, 131 mujeres se encontraban presas con sus hijos.

En todos los casos, hay una ausencia de políticas específicas y ausencia de dispositivos de articulación entre el poder judicial y ejecutivo que garanticen el ejercicio de la maternidad y la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

A.C. Malos tratos y tortura sobre mujeres que reclaman sus derechos

La violencia ejercida por personal del servicio penitenciario a partir de represiones violentas, castigo mediante aislamiento prolongado, requisas vejatorias, malos tratos y tortura constituye una de las vulneraciones más graves a la integridad de las mujeres privadas de libertad en Argentina.¹⁸ En ocasión de aportar al informe del Grupo de Trabajo, queremos resaltar nuestra preocupación por la emergencia de casos de represalia sobre mujeres presas

¹⁴ WOLA, Cortometrajes sobre mujeres encarceladas por delitos de drogas. Disponible en: <https://mujeresydrugas.wola.org/videos/>

¹⁵ De acuerdo con los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en Argentina, las mujeres duplican la cantidad de varones dentro del 10% de la población más pobre del país, además, las tasas de desempleo y de informalidad laboral son más altas entre las mujeres que entre los varones. Por otra parte, es mayor la proporción de mujeres que no trabajan ni estudian, incluso, el 70% de las mujeres de este grupo son madres adolescentes. Este proceso se da en paralelo con el crecimiento del número de mujeres jefas de hogar. Para más información ver: https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos_1trim17.pdf <https://actualidad.rt.com/actualidad/243581-mujeres-argentinas-ganan-menos-varones;> <http://umet.edu.ar/nuevo-informe-del-odep-la-umet/> // Datos CEPAL // citar informes; <https://www.tiempoar.com.ar/nota/mujeres-jefas-de-hogar-una-tendencia-que-crece-y-se-consolida>

¹⁶ Construido por el CELS sobre la base de SNEEP e INDEC.

¹⁷ Promoviendo Políticas de Drogas con Enfoque de Género en Bolivia. Por Kathryn Ledebur y Coletta A. Youngers; Políticas de drogas, género y encarcelamiento en México. Por Corina Giacomello, Isabel Blas e Isabel Erreguerena; Mujeres sitiadas. La criminalización de las pobres en Ecuador durante el neoliberalismo. Por Lisset Coca. CELS op. cit 2011.

¹⁸ CELS, op. cit., 2011

en el marco de reclamos sobre condiciones de detención, en particular, motivados por la restricción al acceso a actividades educativas, laborales y recreativas organizadas por la sociedad civil¹⁹.

- **Violencia obstétrica y acceso a la salud en mujeres embarazadas**

En los últimos años emergieron con inusitada regularidad casos de violencia institucional hacia mujeres embarazadas por parte de personal médico. Una práctica recurrente consiste en esposar a la mujer a la camilla durante el parto.²⁰ Además, entre las demandas de acceso a la salud de las mujeres detenida sobresale falta de acceso controles periódicos y tratamiento médico especializado durante el embarazo y obstáculos al acceso a medicamentos, contrariamente a la disposición 48 de la Reglas de Bangkok. La falta de articulación entre el Servicio Penitenciario y el Ministerio de Salud somete el derecho a la salud de las mujeres a lógicas securitarias y las segrega del acceso a las campañas de salud y políticas nacionales y provinciales que promocionan los derechos sexuales y reproductivos para todas las mujeres. Esta situación es contraria a la disposición N°10 de las Reglas de Bangkok.

- **Desprotección a mujeres con problemas de adicciones**

En nuestro trababajo de campo, en distintas unidades penales que aloja a mujeres privadas de su libertad , surge a traves de entrevistas la escasez de programas de tratamiento del uso indebido de drogas y la dificultad de acceso a medicamentos para tratamientos de salud, que en general son provistos por familiares.

I.D. Utilización de medidas no privativas de la libertad, de conformidad con las Reglas Bangkok

Más dispositivos de detención domiciliaria y ausencia de políticas públicas para su implementación efectiva

En el marco del aumento de la tasa de encarcelamiento del país y la crisis de sobrepoblación de los principales servicios penitenciarios, el poder ejecutivo nacional²¹ y la provincia de Buenos Aires promovieron el uso de medidas alternativas, a partir de la entrega de una mayor cantidad de pulseras electrónicas al poder judicial.²² Sin embargo, no se dispone de información pública sobre el universo total de mujeres bajo arresto domiciliario, que en muchos casos no requiere el uso de este tipo de dispositivo.

En concordancia con la Regla 57 de Bangkok, en el caso de la provincia de Buenos Aires, se introdujeron modificaciones en el Código Procesal Penal y en la Ley de Ejecución Penal²³ que establecen criterios de racionalidad y promueven la detención domiciliaria para mujeres

¹⁹ <http://cosecharoja.org/estan-presas-e-hicieron-un-ruidazo-el-8m-golpes-y-gas-pimienta-para-todas/>;
<https://www.laizquierdadiario.com/8M-con-golpiza-y-represion-en-la-carcel-de-mujeres-de-Ezeiza>;

<http://www.agenciapacourondo.com.ar/violencia-institucional/yo-no-fui-imagenes-desde-la-carcel>

²⁰ <https://mail.google.com/mail/u/0/#search/san+martin+esposada+camilla/FMfcgxmLZnDXQFtGchfRvXgSRcnjSwJD>

²¹ <https://www.tiempodesanjuan.com/policiales/2016/5/19/nacion-aporto-pulseras-electronicas-para-presos-prision-domiciliaria-134556.html>

²² <http://www.ambito.com/897076-vidal-pidio-a-la-justicia-ampliar-el-arresto-domiciliario-en-delitos-con-penas-menores-a-un-ano>

²³ En el ámbito federal, el 17 de diciembre de 2008 el Poder Legislativo aprobó la Ley 26.472, que modificó la Ley de Ejecución 24.660 y el Código Penal, y amplió los supuestos de arresto domiciliario, con el objeto de evitar el encierro carcelario de los colectivos más vulnerables y de aquellos grupos que merecen una especial protección, como son las mujeres embarazadas o con hijos menores a cargo y las personas mayores, enfermas o con alguna discapacidad. Esta ley es de alcance nacional. Ese mismo año, en la provincia de Buenos Aires incorporó en el art. 159del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires la categoría de “mujeres con hijos menores de cinco años y embarazadas” entre quienes pueden acceder a instancias alternativas a la prisión preventiva.

embarazadas y madres de niños/as menores de cinco años. Actualmente, unas 438 mujeres²⁴ se encuentran detenidas bajo la modalidad de pulseras electrónicas, ello representa el 16% de las mujeres privadas de la libertad en la provincia; en contraposición a que la incidencia de la detención mediante monitoreo electrónico es del 3% en la población de varones privados de la libertad.

Ante la crisis del servicio penitenciario bonaerense, la gobernadora de la provincia solicitó la aplicación de medidas alternativas a los jueces e inauguró un centro de seguimiento de detenciones domiciliarias.²⁵ No obstante, esta iniciativa, que refuerza el control sobre las detenidas, contrasta con la ausencia de políticas de asistencia social y reinserción para esta población. En la actualidad, la manutención, alimentación, acceso a salud se encuentra delegado a los familiares que reciben a la imputada, mientras que las personas bajo esta modalidad de detención quedan excluidas de los programas educativos y laborales que promueven su reinserción. A su vez ello, implica la no percepción de peculio que constituye un ingreso para la familia de las detenidas.

I.E. Desafíos para el acceso de las mujeres a la justicia

Afectación al acceso a defensa legal

Una problemática generalizada en la población privada de la libertad es el reducido o nulo contacto con los defensores, que obstaculiza no solo el conocimiento relativo a la causa judicial sino también demandas relativas a las condiciones de detención. En la práctica, el avance de los procesos judiciales depende del impulso de actores externos, familiares u organizaciones, que puedan mantener un contacto sostenido con los operadores judiciales. En el caso de las mujeres esta posibilidad se ve disminuida por la relativa baja presencia de lazos sociales durante su detención, respecto de la población de varones.

Implementación de Juicios abreviados en detrimento del derecho a defensa.

Se advierte un uso extendido de soluciones abreviadas sin que se profundicen líneas de investigación que permitan identificar las redes de ilegalidad que subyacen en cada caso. De este modo, se penaliza a los eslabones más vulnerables de la red delictiva que en algunos casos, son víctimas de organizaciones criminales que las reclutan mediante bajo coacción y amenazas.²⁶ Advertimos sobre la necesidad de que las investigaciones criminales indaguen en qué contexto se produjeron los delitos, así como la posibilidad de aplicar atenuantes en los casos en que la comisión del delito haya estado mediada por situaciones de coacción, violencia de género o modalidades de reclutamiento similares a la trata.

Por otra parte, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos advirtió sobre los riesgos que representa la instancia de juicio abreviado para las garantías de los imputados, en tanto los tiempos judiciales y el enfrentamiento a penas en expectativa mayores pueden inducir a optar por esta medida más allá de su culpabilidad. A pesar de ello, en el país avanzan las reformas en este sentido, con el objeto de dotar de celeridad a los procesos judiciales, como la promulgación de la ley 27.272 del 2016, que insta las soluciones abreviadas en el ámbito federal.²⁷

Preocupación por proyectos regresivos que promueven la criminalización de mujeres

²⁴ Información del Ministerio de justicia de la provincia de Buenos Aires a septiembre de 2018.

²⁵ <https://www.lanacion.com.ar/2062370-inauguran-un-centro-de-monitoreo-para-controlar-las-prisiones-domiciliarias>

²⁶ El caso de Liliana es un juicio abreviado. Caso: “amenazada y secuestrada: la historia de Liliana” <https://www.cels.org.ar/web/2016/05/kidnapped-and-coerced-lilianas-story/>

²⁷ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/268408/norma.htm>

Manifestamos nuestra preocupación sobre una serie de proyectos de ley impulsados por el Poder Ejecutivo Nacional que tendrían un impacto negativo en la población de mujeres:

1. Mayor uso de prisión preventiva: en abril de 2018, el poder ejecutivo de la provincia de Buenos Aires presentó un proyecto ante la legislatura bonaerense²⁸ que introduce modificaciones sobre la aplicación de la prisión preventiva. Se propone incluir en el en el Inc. 3 del Art. 243 el uso automático de la prisión preventiva una gran cantidad de delitos²⁹ y establece la “peligrosidad” como un criterio específico para determinar el entorpecimiento del proceso (causal para la aplicación del instituto) para cualquier tipo de delito.
2. Restricción de libertades anticipadas y medidas morigeratorias: Como parte de la iniciativa de incorporar a la víctima al proceso judicial, la gobernadora presentó un proyecto de reforma de la justicia y anunció: “ahora cuando un juez tenga que decidir sobre una libertad condicional sobre algún beneficio de excarcelación, que tenga, por obligación, convocar a la víctima o a un familiar de la víctima, que tenga que escuchar esa voz antes de tomar una decisión”.³⁰
3. Endurecimiento de la ley de drogas: reforzamiento del paradigma prohibicionista. El poder ejecutivo dio a conocer un proyecto de reforma el Código Penal que entre otras, presenta modificaciones en los delitos vinculados con estupefacientes.³¹ En particular, existen tres modificaciones podrían redundar en una mayor persecución penal.
 - La propuesta aumenta las penas de la escala actual de 4 a 15 años a una escala de 5 a 20 años para los casos de producción, fabricación, o preparación de estupefacientes y en los casos de tenencia con fines de comercialización, distribución, para dar en pago, guardar, almacenar y transportar estupefacientes o precursores químicos para su producción o fabricación. Los hechos de narcomenudeo, que explica gran parte del encarcelamiento de mujeres, quedarían contemplados en esta modificación.
 - La iniciativa elevaría el mínimo de condena de 4 a 6 años cuando las acciones mencionadas con anterioridad, estén vinculadas a sustancias como la pasta base de cocaína o cualquier otra sustancia de desecho o residual que se genere en el proceso de producción de estupefacientes. Sobre estos casos, es preciso tener en cuenta que los consumos implican a poblaciones que se encuentran en condiciones de extrema vulnerabilidad y que por lo general quienes intervienen en los procesos de venta, suministro, etc. son también consumidores de dichas sustancias.
 - Persiste la criminalización a los consumidores en la vía pública. El proyecto agrega como excepción que el consumo no será punible cuando de la tenencia sea para uso personal y no hubiere trascendido el ámbito de la privacidad. Esta modificación persiste gran parte de la persecución penal a consumidores.

²⁸ Proyecto del Poder Ejecutivo presentado como Expediente: PE-4-18-19. Para más información véase: El parlamentario, 11 de abril de 2018, Vidal presentó los proyectos de reforma integral del sistema de Justicia. Disponible en: <http://www.parlamentario.com/noticia-108794.html>

²⁹ entre ellos: el homicidio simple y agravados, lesiones gravísimas por alevosía o violencia de género, delitos contra la integridad sexual, homicidio en ocasión de robo, el robo agravado por el uso de arma de fuego y la portación ilegal de armas de fuego

³⁰ <http://www.perfil.com/noticias/politica/vidal-hay-jueces-y-fiscales-que-llegaron-por-influencia-politica.phtml>

³¹ Vale aclarar que si bien el proyecto ha tomado estado público, aún no ha sido presentado formalmente y no se ha explicitado el esquema de debate en el Congreso Nacional. Véase: <https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2018/06/17/detalles-del-nuevo-codigo-penal-en-la-argentina/>

II. Criminalización del aborto³²

II.A. marco Legal

Desde 1921, el artículo 86 del Código Penal de la Nación establece excepciones a la punibilidad del aborto: a) en caso de peligro para la vida de la mujer; b) en caso de peligro para la salud de la mujer; c) en caso de embarazo resultado de violación. El 13 de marzo de 2012, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN) dictó una sentencia histórica para la vida y la salud de las mujeres en el marco del caso “F., A.L. s/ medida autosatisfactiva”³³. Con el fin de terminar con la práctica de *judicializar, entorpecer y/o demorar* el acceso a abortos legales, el Tribunal estableció el alcance de los permisos y reafirmó el derecho de las mujeres a interrumpir sus embarazos en todas las circunstancias permitidas por la ley, cuando su vida o su salud están en peligro o cuando el embarazo es producto de una violación, sin importar la capacidad intelectual o psico-social de la mujer. La Corte convocó a los poderes judiciales de todas las jurisdicciones a que se abstengan de judicializar el acceso a los abortos legales. Por último, y exhortó a las autoridades nacionales, provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires a implementar y hacer operativos, mediante normas del más alto nivel, protocolos hospitalarios para remover todas las barreras que limitan el acceso a los servicios médicos y estableció diversas pautas que los protocolos deben contemplar³⁴.

Desde el año 2007 el Ministerio de Salud de la Nación publica y actualiza un protocolo de atención de abortos no punible que, en términos generales, se adecúa a los estándares de la Organización Mundial de la Salud y los criterios previstos en el fallo “F.,A.L.” de la CSJN³⁵. La última actualización es del año 2015. Si bien el nuevo Protocolo establece que “es de aplicación obligatoria en todo el territorio argentino y debe ser puesto en práctica por todas las instituciones sanitarias, tanto públicas como privadas”, lo cierto es que el documento carece de estatus de resolución ministerial, al igual que las versiones de 2007 y 2010, y no ha sido acompañada por una estrategia firme que promueva su amplia difusión y aplicación por parte de las autoridades federales.

Luego de la exhortación efectuada por la CSJN en el fallo “F.,A.L.” de 2012, sólo algunas provincias aprobaron protocolos de atención para los casos de interrupción legal de embarazo acordes con la interpretación y requisitos establecidos en la sentencia. Varias otras no dictaron ni pusieron en marcha protocolos de atención y muchas establecieron requisitos que obstaculizan indebidamente el acceso a la práctica.

A seis años de la exhortación de la Corte Suprema encontramos que sólo un tercio de las jurisdicciones obligadas, nueve de 24, cuentan con protocolos de atención que se adecúan a los lineamientos del fallo de la Corte. Por su parte, ocho provincias no cuentan con protocolos de atención para la interrupción legal del embarazo, mientras que las otras siete jurisdicciones

³² Para la elaboración de esta sección se utilizó el informe conjunto presentado al Comité DESC en el marco de la IV Evaluación periódica a Argentina, septiembre de 2018. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/ARG/INT_CESCR_CSS_ARG_32401_S.pdf 33CSJN, caso “F., A. L. s/ Medida autosatisfactiva”, F. 259. XLVI, sentencia del 13 de marzo de 2012.

³⁴ Que se garantice el acceso a la información y la confidencialidad de la usuaria, se eviten dilaciones innecesarias, no se requiera autorización judicial ni denuncia policial en los casos de violación sino que baste con una declaración jurada, se prevea que la objeción de conciencia sea manifestada en el momento de la implementación del protocolo o al inicio de las actividades en el establecimiento de salud correspondiente y se sancione a los profesionales que dificulten o impidan el acceso a la práctica, entre otras.

³⁵ Véase el “Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo” disponible en <http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000000690cnt-Protocolo%20ILE%20Web.pdf> y la “Guía para la atención integral de mujeres que cursan un aborto” disponible en <http://www.ms.gba.gov.ar/sitios/tocoginecologia/files/2014/09/Gu%C3%ADa-para-la-atenci%C3%B3n-integral-de-mujeres-que-cursan-un-aborto.pdf>

poseen protocolos que establecen requisitos y exigencias indebidas que constituyen obstáculos ilegales al aborto legal.³⁶

Esta heterogeneidad normativa respecto de la atención sanitaria implica que, dependiendo de en qué provincia se encuentre, una mujer podría acceder a un aborto legal, mientras que en otra provincia, su derecho podría ser negado, empujándola a la clandestinidad y la criminalización. Esta situación violenta gravemente el principio de igualdad y no discriminación, lo que implica a su vez la responsabilidad del Estado de adoptar medidas positivas para asegurar condiciones de igualdad y no discriminación en el goce de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

Criminalización y persecución a mujeres

Los obstáculos al aborto legal y la amenaza de criminalización empujan a las mujeres a acudir a abortos inseguros.

En el marco de un relevamiento realizado en 2016³⁷, se identificaron quince casos de mujeres criminalizadas luego de atravesar una emergencia obstétrica³⁸. Todos los casos refieren a jóvenes, de entre 18 y 22 años, con escasos recursos económicos, que ingresaron al sistema público de salud de donde salieron con custodia policial, poniendo en evidencia la injerencia del derecho penal en la vida sexual y reproductiva de las mujeres.

Uno de esos casos tomó estado público en abril de ese año: **Belén**³⁹, una joven de 25 años de edad, estuvo privada de su libertad durante más de dos años en la Provincia de Tucumán, en el norte de Argentina, por haber sufrido un aborto espontáneo en un hospital público, tal como fue consignado en su historia clínica. Tanto médicos como policías violaron su derecho a la privacidad y la acusaron injustamente y la maltrataron. En la madrugada del 21 de marzo de 2014, fue a la guardia del Hospital de Clínicas Avellaneda en San Miguel de Tucumán por dolores abdominales. La derivaron al Servicio de Ginecología porque tenía abundante sangrado. Allí, los médicos le informaron que estaba teniendo un aborto espontáneo de un feto de aproximadamente 22 semanas. Belén desconocía estar embarazada. Luego de recibir tratos degradantes por parte del personal de salud, fue denunciada a la guardia policial, en clara violación del secreto profesional que ampara la relación médico-paciente⁴⁰. Belén ingresó

³⁶Nueve provincias que cuentan con protocolos que se adecúan a "F.,A.L.": Chaco, Chubut, Jujuy, La Rioja, Misiones, Santa Cruz, Santa Fe, Río Negro y Tierra del Fuego. Siete jurisdicciones con exigencias que pueden dificultar el acceso al aborto: Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén, Provincia de Buenos Aires, y Salta. Ocho provincias que no cuentan con protocolos: Catamarca, Corrientes, Formosa, Mendoza, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán. Véase el informe presentado por organizaciones de la sociedad civil ante el Comité CEDAW sobre la situación del aborto en Argentina, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ARG/INT_CEDAW_NGO_ARG_25467_S.pdf

³⁷Florencia Alcaraz, "Parir la ley". Artículo "Presas sin ley. La criminalización del aborto: datos y realidades", MU: Periódico de la Vaca. Revista N° 104., octubre de 2016. Disponible en: <https://www.lavaca.org/mu/mu-104-parir-la-ley-aborto-legal-ya/>

³⁸No existen registros oficiales. Tal relevamiento se realizó a partir de los casos que han tomado estado público a raíz de intervenciones del movimiento de mujeres. En todos los casos descriptos se utilizan seudónimos.

³⁹Ver mayor información en <http://www.amnistia.org.ar/rau/argentina3>; <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-10537-2016-04-29.html>; <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-298129-2016-04-29.html>

⁴⁰El Comité CEDAW en su Observación General N° 24 y 33 advirtió sobre el vínculo entre el cumplimiento del derecho a la privacidad en materia de salud, el aborto, y la salud de las mujeres: "La falta de respeto del carácter confidencial de la información afecta tanto al hombre como a la mujer, pero puede disuadir a la mujer de obtener asesoramiento y tratamiento y, por consiguiente, afectar negativamente su salud y bienestar. Por esa razón, la mujer estará menos dispuesta a obtener atención médica para tratar enfermedades de los órganos genitales, utilizar medios anticonceptivos o atender a casos de abortos incompletos, y en los casos en que haya sido víctima de violencia sexual o física". Y avanzó sobre el rol que le cabe a la justicia ante estos supuestos, al entender que "la rendición de cuentas de los sistemas de justicia se refiere también a la vigilancia de las acciones de los profesionales

al hospital público pidiendo ayuda y fue presa por más de dos años. Primero la imputaron por aborto seguido de homicidio, que es una figura penal inexistente. El fiscal de la causa luego cambió la acusación por la de homicidio doblemente agravado por el vínculo y alevosía, que tiene una pena de hasta 25 años de encierro. Belén estuvo detenida en prisión preventiva por más de dos años. El 19 de abril de 2016 fue condenada a 8 años de prisión, en un proceso judicial en el que se vulneraron sus derechos desde el comienzo ya que en ningún momento fue escuchada. Finalmente en marzo de 2017 fue absuelta por la justicia. Nadie nunca podrá reparar los años que Belén estuvo tras las rejas a su corta edad.

Sobre este caso, se refirió el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el marco de sus Observaciones Finales relativas a la Quinta Evaluación Periódica del país, referidas al estado de cumplimiento de las obligaciones asumidas en virtud del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Allí además de expresar su preocupación por la falta de implementación de abortos legales⁴¹, el Comité remitió directamente al caso de “Belén”, y exhortó al Estado a “revisar el caso a la luz de los estándares internacionales en la materia, con miras a su inmediata liberación”⁴²

Al caso de Belén se suman los casos de Carla, en Provincia de Buenos Aires, Yamila, en Santa Fé, María, en Santiago del Estero y Natalia, en Tierra del Fuego. Todas ellas fueron perseguidas penalmente cuando buscaron atención por una emergencia obstétrica. En esos casos la denuncia se realizó desde el hospital no respetando la garantía de confidencialidad que impide que la información que surja de la atención médica se constituya en prueba contra la mujer.

Carla, ingresó a un hospital de Pilar, Provincia de Buenos Aires, con fuertes dolores abdominales. El médico, luego de retirarle la placenta, la sometió a un interrogatorio y completó un parte policial con el texto "parto domiciliario sin feto".

Yamila se acercó al Hospital de Rosario, Provincia de Santa Fe, con una hemorragia, acompañada de su padre a quien en el centro de salud le indicaron que debía dirigirse a la comisaría para realizar una denuncia policial contra su hija.

María era víctima de violencia de género y llegó al Hospital Regional Ramón Carrillo de Santiago del Estero con una grave infección. Por temor a ser denunciada, no informó que se había realizado un aborto y los médicos le suministraron varios medicamentos para retener el embarazo. Su hermana Eva advirtió al médico que María había intentado abortar. María murió el 9 de agosto de 2016 y su hermana, su madre y una amiga fueron procesadas penalmente por haber colaborado en la realización del aborto.

Natalia, de Tierra del Fuego, fue víctima de violencia intrafamiliar durante años. Quedó embarazada como consecuencia de actos de violencia sexual por parte de su pareja. Si bien su caso se encuadraba dentro de la causal violación, el miedo la empujó al circuito clandestino, poniendo en riesgo su salud y su vida, para luego además quedar expuesta a la persecución penal por haber ejercido lo que debió ser su derecho. Enfrentó un proceso penal durante seis años hasta que fue absuelta en 2015.

El caso de Ramona es paradigmático. Si bien no se trata de un caso penalizado a partir de una emergencia obstétrica da cuenta de los impactos negativos de la criminalización del aborto.

que actúan en ellos y su responsabilidad jurídica en caso de que violen la ley.”. Esto es, sanciones a quienes obstaculizan o violan los espacios de confidencialidad de las mujeres, poniendo en peligro el derecho a la vida de las mujeres, ya sea por acción u omisión

⁴¹ONU, Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Argentina, Párrafo 11 CCPR/C/ARG/CO/5), 15 de julio de 2016.

⁴²ONU, Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Argentina, Párrafo 11 CCPR/C/ARG/CO/5). El resaltado nos pertenece.

Ramona tiene 22 años y fue procesada por el presunto delito de aborto y embargada por 100 mil pesos en Ushuaia. El caso se inició en 2016 cuando un joven fue a comprar Oxaprost⁴³ a una farmacia de Tierra del Fuego y se habría ido sin pagar. A partir de esto se inició una serie de actuaciones policiales y judiciales insólitas no para investigar un robo, sino para buscar a alguna mujer que hubiera interrumpido su embarazo. En esa búsqueda y en base a pruebas que resultan nulas –ya que la fiscalía debía investigar un hurto–, se imputó el 31 de octubre de 2017 a Ramona, que era víctima de violencia, estaba desempleada y tenía un hijo a quien cuidar desde que tenía 16 años. Después de dos años de judicialización, toda la instrucción fiscal sobre la joven fue declarada nula.⁴⁴

⁴³ Nombre comercial de Misoprostol

⁴⁴ Ver mayor información en <https://www.cels.org.ar/web/2018/04/la-criminalizacion-del-aborto-el-caso-de-ramona/>