





SITUACIÓN  
DE LOS DERECHOS  
HUMANOS  
EN MENDOZA

---

ASOCIACIÓN PARA LA PROMOCIÓN  
Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS XUMEK

Informe anual 2024

Cada texto intentó escribirse con perspectiva de género y de diversidad utilizando mayormente el lenguaje inclusivo y no sexista. En pos de garantizar el derecho de libertad de expresión, cada autor, autora y autore usó diferentes recursos: @, x, os/as, e/es. Deseamos que se tenga en cuenta esta aclaración en aquellos casos en los que no pudimos evitar el uso del genérico masculino.

Las opiniones expresadas en este informe son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es, artistas y no representan necesariamente la opinión o posición institucional de Xumek.

Xumek  
Asociación para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. RES. N° 1158. 8/6/2007  
Dirección de Personas Jurídicas del Ministerio de Gobierno. Provincia de Mendoza, República Argentina.

# Situación de los Derechos Humanos en Mendoza

---

INFORME 2024



MENDOZA | ARGENTINA

---

Asociación Civil para la promoción y protección  
de los derechos humanos XUMEK  
INFORME XUMEK 2024: SITUACIÓN DE LOS DERECHOS  
HUMANOS EN MENDOZA: Coordinación general de Ana  
Laura Piccolo; Ñushpi Quilla Mayhuay Alancay; Editado  
por Ana Laura Piccolo; Ñushpi Quilla Mayhuay Alancay.  
–1ª edición especial– Mendoza: Asociación para la  
Promoción y Protección  
de los Derechos Humanos XUMEK, 2024.  
214 p.; 21 x15 cm.

ISBN 978-987-48945-1-9

I. Derechos Humanos. I. Piccolo, Ana Laura, coord.  
II. Mayhuay Alancay, Ñushpi Quilla, coord. III. Piccolo, Ana  
Laura, ed. IV. Mayhuay Alancay, Ñushpi Quilla, ed.

CDD 361.614

---

*Se permite la reproducción de esta publicación  
siempre que se cite la fuente.*

© Xumek

## **EQUIPO EDITORIAL**

Coordinación general y edición: Ana Laura Piccolo  
y Ñushpi Quilla Mayhuay Alancay

Diseño y armado del interior: Leandro Esteban Vallejos

Obra de tapa: Yamila Medero y Karen Medero

# Índice

**Agradecimientos** 13

**Obra de tapa** 17

**Prólogo** 19

## **1 El fortalecimiento de lo comunitario como vanguardia. Un puente entre la construcción de sentido y las políticas públicas de género** 25

*Paula Brusadin, Belén Quintana, Andrea Vera  
y Lorena Viola Merino*

Introducción 25

La desigualdad estructural que aún persiste 27

El desmantelamiento de las políticas de género 29

La violencia en el discurso 32

Conclusión 34

Referencias: 36

## **2 Igualdad y no discriminación en la integración de la Corte Suprema argentina: el caso «Red Mujeres para la Justicia»** 37

*Francisco Verbic*

Introducción 37

Violación de derechos humanos en el caso 40

Discriminación estructural contra las mujeres en el sistema judicial 42

Violación del principio de igualdad 43

Principio de no regresividad 45

Responsabilidades internacionales del Estado argentino 46

Conclusión 47

Referencias 48

## **3 Las vejeces y el acceso a la justicia. Vulneraciones estructurales que se profundizan** 51

*Pablo Garciaarena*

Acceso a la justicia y DDHH 51

El acceso a la justicia y las vejeces. Repasemos el derecho 53  
¿Qué pasa con las vejeces y el acceso a la justicia en el actual contexto? 55  
Actualidad y desafíos 56  
Referencias 59

## **4 Argentina ante el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas 61**

*Julieta Agustina Giordano y María Sol Hanono Pino*

Informe Alternativo - Informe Sombra 63  
Referencias 68

## **5 El cuidado como derecho humano: un cruce necesario entre la agenda de género y de la niñez 71**

*Candelaria Kelly*

Cuidar: necesidad, trabajo y derecho 71  
Brindar cuidados: las mujeres adultas y adolescentes que cuidan 72  
Recibir cuidados: la situación de niñas, niños y adolescentes en cuidados alternativos 75  
Hacia un estándar regional: la Opinión Consultiva sobre cuidados ante la Corte IDH 76  
Contexto nacional regresivo en materia de cuidados 77  
Avanzar en tiempos de crisis 79  
Referencias 80

## **6 La Función Consultiva de las Organizaciones no Gubernamentales en los Sistemas de Protección de los Derechos Humanos 83**

*Victoria Prada Videla*

¿Qué formas de participación internacional existen? 85  
Función consultiva 86  
Mecanismos de participación de las Naciones Unidas 87  
Mecanismos de participación de la Organización de los Estados Americanos 89  
Conclusiones 91  
Referencias 92

## **7 Tierra y sangre. El costo de defender el territorio en América Latina 93**

*Florencia D. Vega*

La defensa del medio ambiente: un escenario en construcción 93  
Riesgos que enfrentan las personas defensoras de la tierra y el medio ambiente en la región. 97  
Personas defensoras: Experiencias en el Cono Sur. Registros de Colombia, Argentina y Chile. 99  
Pensar en un horizonte común y una estrategia de defensa colectiva 103  
Referencias 105

## **8 Malargüe Distrito Minero Occidental. Nos quieren minera pero Mendoza es del agua 107**

*Anahí Roca y Verónica Tomás Gómez*

Introducción 107  
El Proyecto MDMO 108  
De la Audiencia Pública 108  
Alegatos en la Audiencia Pública 110  
Irregularidades del *megaproyecto* MDMO 111  
Entre la participación truncada y la avanzadanormativa para el saqueo 112  
Conclusión 115  
Referencias 116

## **9 Aportes de Xumek al Sistema Interamericano de DDHH sobre el derecho a la información pública en materia ambiental 119**

*Ariadna Camila Fajner Correa*

¿En qué estado se encuentra la solicitud ante la Corte Interamericana? 121  
Referencias 126

## **10 Frente a la violencia, el negacionismo y el racismo, la dignidad y fortaleza milenaria de los pueblos indígenas 127**

*Erica Labeguerie, Martín Vilariño y Ñushpi Quilla Mayhuay Alancay*

Primeras Jornadas Interculturales Malalhue Ngylam  
Pewvn: un espacio de encuentro, reflexión y construcción 128

Un contexto adverso, con preocupantes retrocesos en la conquista de derechos 133  
La lucha y resistencia indígena, ejemplo de dignidad y fortaleza ancestral 135  
Referencias 137

## 11 **«La sierra siempre ha sido habitada»: entre minería, glaciares, y la cuestión territorial en Malargüe, Mendoza 139**

*Sofía Lana*

Contexto provincial y departamental 140  
«Un lugar totalmente olvidado» 142  
Reflexiones finales 149  
Referencias 150

## 12 **Salud en crisis: ¿Por qué necesitamos un tratado juridicamente vinculante para regular las empresas transnacionales? 153**

*María Natalia Echegoyemberry*

Referencias 158

## 13 **El Empoderamiento socio-jurídico como herramienta de resistencia. Experiencia: curso promotorxs de derechos 159**

*Fernanda Agüero, Tamara Valdeolmillos  
y Martina Espinosa*

Reflexiones finales 164  
Referencias 165

## 14 **El derecho como herramienta emancipadora: abogacía comunitaria, empoderamiento jurídico y territorios. Experiencias y desafíos 167**

*Silvina Bustos y Carolina Uvalles*

Introducción 167  
Qué es la RAAC 168  
Objetivos de la RAAC 168  
Antecedentes del encuentro mendocino 169  
Primer encuentro local de la RAAC en la provincia de  
Mendoza 170  
Conclusiones finales 174

## **15 Aportes para la construcción de un diagnóstico sobre situaciones de tortura y malos tratos en Comisarías del Gran Mendoza 175**

*Ana Laura Piccolo*

- Introducción 175
- Metodología adoptada 176
- Resultados. Fuentes secundarias de información 177
- Relevamiento en barrios 179
- Relevamientos en comisarías 180
- Conclusiones 181
- Referencias 182

## **16 Criminalización de la protesta social en Mendoza. Una aproximación 185**

*Pablo Garciaarena*

- Situación de los dirigentes políticos/sociales/sindicales en los últimos años. Aproximaciones generales 185
- El paradigma del orden y el conflicto social 187
- El derecho a la protesta social. Estado de Derecho y convivencia democrática. Derechos involucrados. 188
- Estado de situación en Mendoza respecto a la criminalización de la protesta social. Fallo de la scjm en causa «Blas- Macho» 191
- Referencias 197

## **17 Crimen organizado: trata de personas en Argentina con especial referencia a la Provincia de Mendoza 199**

*Pablo Gabriel Salinas, Leonardo Damián Schunk y Laura Rodríguez Galante*

- Vulnerabilidad de las víctimas 200
- Crimen organizado y trata de personas 201
- Consentimiento de la víctima 203
- Bien jurídico protegido y finalidad 203
- Aplicación del Código Procesal Federal 205
- Crimen Organizado 206
- Referencias 210



*—¿Y dónde hay que estar, Norita?  
—Donde no hay justicia hay que estar  
para decir que no hay justicia.*

Dedicamos este Informe 2024 a  
Mafalda Pereyra, Guillermo Rubio,  
Lita Boitano y Norita Cortiñas.  
Presentes, ahora y siempre.



# Agradecimientos

## **A LAS SIGUIENTES FAMILIAS Y AMIGXS POR CONFIAR EN NOSOTRXS PARA LLEVAR SUS CAUSAS**

13

Andrea Gil Lorenzo, Antonia Zárate y familia de Ricardito Bazán Zárate, Gisela Cialli, Jasmine Daphinis, Juana Funes y familiares de Griselda Guerra, familia de Janet Zapata, familia de José Luis Bolognezi, familia de Leonardo Rodríguez, familia de Lucas Carrazco, familias de María José Coni y Marina Menegazzo, familia de Melody Barrera y Comisión de Justicia x Melody, Silvia Minoli, sobrevivientes del Instituto Antonio Próvolo Mendoza, Tatiane da Silva Santos, Victoria Pincheira, William Vargas González.

## **AGRADECEMOS POR EL APOYO BRINDADO DURANTE ESTE AÑO EN NUESTRAS ACTIVIDADES A LAS SIGUIENTES PERSONAS**

Agustín Alvarez Vega, Agustín Sanchez Mendoza, Agustina Prividera, Agustina Sánchez, Ailén Ferraris, Alejandro Giboin, Alejandro Poquet, Alfredo Guevara, Alicia Montoya, Alondhra Ramirez, Ana Sosino, Andrés Roussett Siri, Angélica Mendoza, Antonella Marino, Armando Párraga, Belén Ferrando, Bernardo Pascale García, Bernardino Yacante, Camila Fernández Savoini, Candelaria Kelly, Carlos Jacomet, Carolina de León, Cecilia Rubio, Cintia Martínez Picavia, Cintia Vargas, Cristina Vargas, Daniel Rodríguez Infante,

David Rodríguez Infante, Diego Lavado, Elsa Moyano, Elizabeth Vidal, Enrique Ponce, Facundo Heras, Francisco Machuca, Francisco Marull, Francisco Verbic, Florencia Díaz Peccinetti, Florencia Vega, Gabriel Jofré, Gabriela Carpinetti, Gonzalo Evangelista, Gustavo Vitale, Horacio Baez, Hugo Falanti, Jacob Kopas, José Cazorla, Juan Alvarez, Juan Cardozo, Juan Dantiacq, Juan Manuel Lavado, Julia Morcos, Julián Peñaloza, Karen Minasi, Katty Javier, Laura Cardone, Laura Rodríguez Galante, Leandro Rodríguez Pons, Leonardo Damián Schunk, Lucas Lecour, Luis Romero, María Eugenia Martin, María Fernanda Vazquez, María Marengo, Mariana Katz, Marisabel Villalba, Mariela Albornoz, Matias Cuello, Martin Ferreira, Mauro Gonzalez Encina, Miguel Mayhuay, Milagros Noli, Nahir Otero, Nahir Saez, Nora Moyano, Oscar Soto, Paula Mercedes Alvarado Mamaní, Ramiro López, Romina Guiñez, Roxana Casanova, Santiago Cané, Sara Alexa Montenegro, Sergio Salinas, Sergio Onofrio, Silvana Pérez, Silvana Vallone, Silvia Ontivero, Sofía Lana, Sol Rojas Alaniz, Teresa Cañas, Valentina Lara Lalik, Valeria Altamirano, Valeria Chivetta, Vanesa Bouille, Vanina Piccardo, Viviana Beigel.

#### **AGRADECEMOS A LAS SIGUIENTES ORGANIZACIONES SOCIALES E INSTITUCIONES PÚBLICAS POR COLABORAR CON NUESTRA LABOR**

Abogadas y Abogados del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES), Abuelas de Plaza de Mayo, Alames Argentina, Área de Derechos Humanos de la FCPYS-UNCUYO, Asamblea de Las Heras por el Agua Pura, Asamblea Maipucina por el Agua Pura, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), Asamblea Popular por el Agua Pura, Asociación Azul, Asociación Civil Chicos.net, Asociación Civil Crecer Juntos, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Asociación Civil por los Derechos de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes DONCEL, Asociación Civil Surcos, Asociación de Familiares de Detenido/as (ACIFAD), Asociación Ecuménica de Cuyo, Asociación Integración Peruana, Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), Asociación para los Derechos de la Infancia (ADI), ATAJO, Campaña Fuera Mekorot, Central de Trabajadores de Argentina (Mendoza), Centro de Estudios Legales y Socia-

les (CELS), Centro de Acceso a la Justicia (CAJ), Colectivo Cordobés por los Derechos de Niños, Niñas y Jóvenes, Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia, Colectivo por la Restitución de Derechos a Sobrevivientes del Próvolo, Comisión de Justicia x Melody, Comisión Provincial para la búsqueda del destino de Personas desaparecidas (COPRODEP), Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (CNPT), Cooperativa La Comunitaria, Defensora de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, Defensoría Ambiental, Defensoría del Pueblo de San Luis, Dirección de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia de la scJM, Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia, Earthjustice, El Amanecer, El Hormiguero, Ending Clergy Abuse (ECA), Escuela de Comercio Martin Zapata, Espacio de Salud Integral Modo Sí, Espacio para la Memoria Mendoza (EPM), Espacio Socio-Comunitario «Corazón de Oro», Facultad de Ciencia Políticas y Sociales de la uncuvo, Festival Internacional de Cine y Derechos Humanos, Foro Pampeano por los Derechos de los niños, niñas y adolescentes, Fundación Ecuménica de cuyo (FEC), Fundación Emmanuel, Fundación Nuestramendoza, Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS), Giramundo TV, Instituto Internacional de Derechos Humanos de España (IIDH-España), Jóvenes por el Clima Argentina, La Fresque du Climat, Marcha Nacional contra el Gatillo Fácil, Merendero «Los Peques», Mesa De Cogestión Para La Promoción De Derechos De/ Con Las Mujeres Privadas De Libertad, Mesa Interinstitucional de Asuntos Indígenas de Mendoza, Misión Internacional de Solidaridad y Derechos Humanos, Movimiento de Trabajadores Excluidos, Movimiento Salud para los Pueblos, Mujeres y Disidencias Alojadas En La Unidad Penal III de Almafuerde, Mujeres Identitarias Migrantes y Refugiadas, NuestraAmerica (Mendoza) Movimiento Popular, Nueva Abogacía, Observatorio de Justicia Sanitaria y Climática, Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Organización Identidad Territorial Malalweche, Organización Mundial contra la Tortura (OMCT), Práctica Alternativa del Derecho (PRADE), Programa «Enlace Internacional», Red Argentina de Abogacía Comunitaria (RAAC), Red Puentes Mendoza, RONAT Mendoza, Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS), Servicio Paz y Justicia de Argentina (SERPAJ), Unidad de Mujeres y Disidencias Servicio Peniten-

ciario Provincial, Universidad de Alcalá, Universidad de Lomas de Zamora, Universidad Nacional de La Pampa, Universidad Siglo 21, UST, TECHO.

*Sin el compromiso y apoyo de todas estas personas y organizaciones, el trabajo y sostenimiento de Xumek no sería posible. Muchas Gracias.*

# Obra de tapa

## FUERZA RESISTENCIA

17

El collage intenta aunar, en el proceso creativo, varias imágenes que podrían pensarse como contradictorias. No lo son, pues están presentes las representaciones que podrían entenderse como pesarasas: el niño con flores y sin zapatos, el mapa de Mendoza casi desierto de otras imágenes, los ojos/mirada al revés, las líneas que conducen el foco hacia el centro izquierdo... Pero, en ese espacio hay un puño levantado/levantándose (el mismo del famoso afiche del mayo francés, que representa la lucha obrera y estudiantil) junto con las frases «FUERZA Y RESISTENCIA», expresiones que juntas, buscan transmitir un mensaje de unidad y esperanza en los caminos que se puedan tomar frente al estado de situación de la provincia y en la coyuntura actual.

Es importante seguir confiando en la resistencia en contraste con la tonalidad pesimista que se intenta imponer como símbolo.

Collage analógico: Yamila Medero  
Capas en Photoshop: Karen Medero

*Octubre 2024*



# Prólogo

La trinchera y la resistencia son hoy lugares de partida, por delante todo está en disputa. El activismo y la militancia son herramientas urgentes e imprescindibles. Como decía Tosco: «...no solo lucha contra la injusticia quien la padece, sino también quien la comprende...».

19

El Informe Xumek 2024 emerge como una voz resonante en un contexto desafiante y con grandes tensiones para el derecho y la justicia en Argentina. Este documento no sólo pone sobre la mesa los retos nacionales, sino que enmarca el análisis en una dimensión geopolítica que abarca los complejos vínculos entre el ámbito local y el global.

En un año donde esas tensiones se agudizan y los derechos fundamentales enfrentan embates, este informe invita a una profunda reflexión sobre la defensa de los derechos humanos y las resistencias necesarias en tiempos de regresión y avance de discursos de odio, penosamente, hoy legitimados desde el Estado.

A través de una serie de ensayos y reflexiones se exploran cuestiones como el acceso a la justicia, la igualdad, la defensa de los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental, la situación crítica de personas en contexto de encierro y la situación de los grupos históricamente vulnerabilizados por acción u omisión del Estado. Visibiliza crudamente las necropolíticas estatales, es decir, las formas sistemáticas de generar condiciones de desprotección a la población.

Enfrentando el desafiante contexto actual, hemos aunado fuerzas con invitadxs de diversas áreas para profundizar en temáticas específicas. Por ello, el informe cuenta con los aportes propios de nuestras áreas y secretarías brindando un panorama de la realidad provincial, pero así también con el aporte y análisis de otras regiones y casos que exceden a los límites provinciales. Porque más allá de estar situadxs en latitudes diferentes, nos interpelan las mismas formas de desprotección estatales.

En el primer capítulo, «El fortalecimiento de lo comunitario como vanguardia», se subraya cómo las iniciativas colectivas y comunitarias lideran la transformación social y representan un puente entre la construcción de sentido y la creación de políticas públicas de género. A partir de estas experiencias, el texto ahonda en la potencia del trabajo comunitario para construir cambios efectivos en las políticas públicas.

20

La obra continúa con una perspectiva sobre la «Igualdad y no discriminación en la Corte Suprema Argentina», analizando el emblemático caso de «Red Mujeres para la Justicia» y su impacto en la representación equitativa dentro del poder judicial. Este capítulo examina el desafío de integrar una perspectiva de género y diversidad en las más altas esferas judiciales, resaltando las luchas y avances en este ámbito.

Las realidades de las personas mayores también están presentes en «Las vejece y el acceso a la justicia», donde se exploran las vulneraciones estructurales que enfrentan en sus derechos. En el contexto de una población en envejecimiento, el acceso equitativo a la justicia se vuelve crucial, y este análisis permite ver cómo el derecho debe adaptarse para proteger a las personas mayores de manera efectiva.

Siguiendo esta línea, «Argentina ante el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas» examina el escrutinio internacional hacia el país en cuanto a los derechos de la infancia, revelando tanto los logros como las áreas pendientes de mejora. Este apartado subraya la responsabilidad del Estado de garantizar los derechos de los niños y niñas desde una perspectiva de derechos humanos.

El capítulo «El cuidado como derecho humano» propone una reflexión sobre la intersección entre género y niñez, destacando la importancia de reconocer el cuidado como un derecho humano fundamental que atraviesa

todas las etapas de la vida y es central para construir una sociedad más equitativa.

La participación de la sociedad civil y el rol consultivo de las ONGs se analizan en «La Función Consultiva de las Organizaciones no Gubernamentales en los Sistemas de Protección de los Derechos Humanos», destacando la labor de estas organizaciones en la defensa de los derechos y en la denuncia de las injusticias.

La lucha por el territorio, a menudo teñida de conflictos, se expone en «Tierra y sangre». El costo de defender el territorio en América Latina», un análisis crudo sobre el costo que pagan quienes protegen sus tierras. En sintonía, «Malargüe Distrito Minero Occidental» y «La sierra siempre ha sido habitada» examinan la resistencia frente a la explotación minera en Mendoza y la defensa de los recursos naturales, afirmando el derecho de las comunidades a un ambiente sano y el respeto a sus territorios ancestrales.

El derecho a la información pública en temas ambientales se revisa en «Aportes de Xumek al Sistema Interamericano de DDHH sobre el derecho a la información pública en materia ambiental», que destaca la importancia de la transparencia y el acceso a la información como pilares para la defensa ambiental y la participación ciudadana.

En «Frente a la violencia, el negacionismo y el racismo, la dignidad y fortaleza milenaria de los pueblos indígenas», el libro reivindica la resiliencia de las comunidades indígenas, que, a pesar de siglos de exclusión y violencia, continúan luchando por su dignidad y sus derechos.

El ámbito de la salud también tiene su espacio en «Salud en crisis», que argumenta la necesidad de un tratado jurídicamente vinculante para regular a las empresas transnacionales en un contexto de crisis sanitaria mundial, protegiendo la salud pública frente a intereses comerciales priorizando los derechos humanos.

El texto culmina con reflexiones sobre el empoderamiento jurídico y la abogacía comunitaria en «El empoderamiento socio-jurídico como herramienta de resistencia» y «El derecho como herramienta emancipadora», donde se muestran experiencias de formación y promoción de derechos en las comunidades, así como la importancia de una abogacía que trabaje desde y para las personas.

En los últimos capítulos, se exploran las duras realidades del sistema penal y la criminalización de la protesta social, cerrando con un análisis del «Crimen organizado y la trata de personas en Argentina», una problemática que requiere un compromiso estatal firme y una perspectiva de derechos humanos.

Este Informe, en su conjunto, no sólo invita a una reflexión profunda sobre el rol del derecho en la defensa de los derechos humanos, sino que también nos recuerda la importancia de contar con una justicia accesible que responda a las necesidades de todas las personas y proteja los bienes comunes de nuestra sociedad.

22 Creemos firmemente que los ejes de reflexión propuestos, resultan vitales para mantener en la agenda pública aquellos temas que, desde la nueva gestión gubernamental, se pretende decididamente dejar de lado con la consecuente regresión que ello implica en cada una de estas materias.

En cada uno de sus capítulos, el informe esboza las diversas realidades de quienes, aún bajo condiciones adversas, resisten y persisten en defensa de sus derechos y de su dignidad reivindicando en cada paso el derecho a tener derecho y a luchar por la construcción «de lo público».

Apelamos por medio de nuestras actividades e informe anual a las autoridades nacionales y, más concretamente, a las provinciales a fin de que se entienda que temáticas como género y diversidad, niñez, salud, adultos mayores, derechos de los pueblos indígenas, acceso a la tutela judicial efectiva, derecho a peticionar ante las autoridades entre otros, no son temas privativos de una corriente política que puedan ser abandonados ante un cambio de gestión, sino por el contrario, son derechos adquiridos que necesariamente deben ser resguardados por medio de políticas de Estado.

Tal como lo sostenemos y reafirmamos cada año, especialmente en estos tiempos, donde la actual coyuntura regresiva, la profundización de vulneraciones estructurales, los discursos de odio, la violencia como lenguaje habilitado, el desprecio y la negación del «otro», parecen arrasar con inaudita brutalidad todo precedente de convivencia social elemental, a punto tal de diluir consensos básicos de mínima humanidad.

No tenemos en el horizonte inmediato una mera crisis política o económica, sino que somos ya testigos directos de un deriva civilizatoria, que paradójicamente en nombre de la libertad, confirma lo inexorable de un

destino cada vez menos incierto: la destrucción de la casa común y un mundo cada vez más hostil, más violento, más desigual, en definitiva, cada día menos humano.

En este marco es necesario recuperar la centralidad del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en defensa de los derechos humanos en tiempos de regresión y con un avance y resurgimiento de las derechas, encontrando en los dispositivos que se generan, espacios para la militancia, la fortaleza y nuevas trincheras desde donde traccionar un derecho humano crítico.

Estamos convencidxs que es en el espacio público donde puede suceder la verdadera acción política para la transformación social y la modificación de las situaciones de opresión y que *nadie puede ser feliz si no experimenta la felicidad y la libertad pública*, tal como nos invita a reflexionar Hannah Arendt.

23

Xumek



# 01

## El fortalecimiento de lo comunitario como vanguardia. Un puente entre la construcción de sentido y las políticas públicas de género

25

Paula Brusadin<sup>1</sup>

Belén Quintana<sup>2</sup>

Andrea Vera<sup>3</sup>

Lorena Viola Merino<sup>4</sup>

### INTRODUCCIÓN

Desde el año 2018 el Área de Géneros de Xumek ha impulsado la protección y promoción de los derechos humanos de mujeres y disidencias mediante la observación, investigación y ejecución de proyectos en torno a diversas

---

<sup>1</sup> Psicóloga. Feminista. Docente. Integrante del Área de Géneros de Xumek.

<sup>2</sup> Estudiante de Trabajo Social. Feminista. Integrante del Área de Géneros de Xumek.

<sup>3</sup> Abogada. Feminista. Co-referenta del Área de Géneros de Xumek.

<sup>4</sup> Abogada. Feminista. Co-referenta del Área de Géneros de Xumek.

aristas de la temática con un enfoque provincial. Entre ellas, el área se ha interesado especialmente en la protección de derechos vinculados a la salud sexual y reproductiva, el derecho a los cuidados en contexto de encierro, problemáticas y demandas del colectivo LGBTQ+ y la violencia de género en su modalidad más extrema.

De la mano del propósito que acabamos de esbozar, es que en el año 2020, en el marco de una crisis sanitaria y social, tuvimos la necesidad de registrar de manera local aquellos hechos más extremos de violencia hacia las mujeres y diversidades como primer paso para tomar conciencia, visibilizar la crecida incesante de muertes para generar propuestas e incidir en cambios sistémicos.

26 Así fue que creamos el Observatorio de Femicidios, Transfemicidios y Travesticidios (en adelante FFT), con el objetivo de generar una base de datos en Mendoza y visibilizar no solo la falta e inexistencia de políticas públicas eficaces para prevenir estos crímenes, sino también como modo de concientizar a la sociedad sobre la violencia machista.

Como consecuencia del registro, del análisis y de las vivencias de nuestros cuerpos es que este año como Área, nos resultaba urgente e imperante poner de relieve las consecuencias materiales y simbólicas generadas por la avanzada neoliberal y el atropello en materia de derechos humanos de mujeres y diversidad sexual.

En especial nos preocupa el detrimento de las políticas públicas en materia de géneros, lo que se traduce en un debilitamiento de los pactos sociales: discusiones que creíamos que estaban saldadas vuelven como en un túnel del tiempo a desmoronar los cimientos construidos.

Sostenemos que este diagnóstico es el desenlace de aquello que hace unos años comenzó a bullir en Argentina; esto es: una crisis social, económica y política sin precedentes. La reedición de las políticas neoliberales de los años 90 encontró cauce a partir del año 2016 en la Argentina avanzando hasta lo que hoy se ha convertido en nuestro crudo presente.

A partir de esta nueva realidad una avalancha de ideas convivieron en un dique hasta que encontraron un proyecto político en el que vieron canalizados sus fundamentos, produciendo tal representación la ruptura de aquella contención, dando lugar a una desavenencia de las bases ya acordadas y pactadas socialmente.

Y como si aquella ruptura no fuera suficiente en sí misma para doler la existencia humana, a esto se le suma una creciente desigualdad socio-económica, una escalada en la violencia de géneros y una marcada desintegración comunitaria.

En este marco, pretendemos como punto de partida acercarnos a algún diagnóstico orientativo sobre cómo esta situación ha impactado en mujeres y personas del colectivo LGBTIQ+. Así fue que nos propusimos visibilizar las secuelas que acarrea la imposición de esta nueva agenda neoliberal que deriva en resultados alarmantes y que encuentran representación en las cifras de FTT sucedidos este año, los cuales lejos de ser números representan vidas, historias, familias, comunidades; en definitiva, representan en donde se termina de consumir estos crímenes.

Con el propósito de trazar nuevos horizontes, nos proponemos aportar algunas ideas y reflexiones con el anhelo de reescribir y reformular la crónica de un quiebre anunciado.

27

## LA DESIGUALDAD ESTRUCTURAL QUE AÚN PERSISTE

Como primer punto de análisis, pretendemos dar cuenta cómo los discursos de odio, y un recorte –desfinanciamiento, achicamiento y redefinición del rol del estado– en políticas públicas tiene incidencia directa en el dato cuantitativo de FTT en nuestro país. Pero antes resulta medular presentar cuál es el estado actual de la problemática y porqué aún hoy continúan siendo necesarias y prioritarias las políticas públicas para erradicar la violencia de género.

La violencia de género es estructural y su deconstrucción requiere de políticas de educación social que encuentren apoyo en el sistema de justicia. Sin desconocer el avance que la sociedad argentina y latinoamericana ha alcanzado en la última década, cabe resaltar que las desigualdades y violencia de género continúan siendo moneda corriente.

En efecto, según el informe 2023 del Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina, dependiente de la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde el 1º de enero de dicho año hasta el 31 de diciembre se registraron 250 (245 mujeres cis, 5 mujeres trans)

víctimas directas<sup>5</sup> de la violencia de género, proveniente la violencia, en un 64%, por parte de sus parejas (CSJN, 2022).

Según los datos arrojados por la Encuesta de Prevalencia de Violencia contra las Mujeres (2022), realizada por el Ex Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación (MMGYD) en colaboración con la Iniciativa Spotlight, 1 de cada 2 mujeres que han estado en pareja vivió un hecho de violencia en el transcurso de su vida.

No obstante, otro valor relevante que arroja la encuesta es que solo el 21 % de las mujeres que refieren haber sufrido hechos de violencia, realizó la denuncia. Es decir que la mayoría, el 77%, no la realizó y el 2% concurrió a algún dispositivo institucional pero no denunció.

28 Esto último, da cuenta de que no contamos con información precisa de cuál es el alcance y modalidad de las violencias ejercidas, tampoco si en el marco de los hechos existieron tentativas de femicidios (hecho de extrema gravedad en la escalada de violencia). Esto sucede por ser la propia institucionalidad y sus fallas la que expulsa a las mujeres de los diversos sistemas de protección.

Lo «estructural» de la problemática, también quiere decir que la violencia de género está asociada a múltiples circunstancias que profundizan las condiciones de vulnerabilidad histórica de mujeres y diversidades.

A su vez, existen otras circunstancias asociadas a las condiciones económicas, sociales, ambientales y culturales de las mujeres, éstas aparecen sistemáticamente como la antesala de los contextos marcados por la violencia de género, profundizando la relación desigual de poder histórica entre varones y mujeres.

---

**5** El Registro mencionado basa la selección de casos a partir del concepto de femicidio proporcionado por el CEVI que proviene de la «Declaración sobre el Femicidio» (2008) y de su actualización en la Ley Modelo de MESECVI (2008). Este concepto toma una dimensión jurídica y cultural del hecho describiendo así el femicidio como «[...]la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal; en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión.»

A los efectos de graficar lo antedicho, el Sistema Integrado de Casos de Violencia por Motivos de Género (SICVG)<sup>6</sup> –una herramienta para registrar, procesar y analizar información sobre las consultas y/o denuncias de violencias de género de todo el país– en su Informe 2023, advirtió que entre las personas asistidas y registradas la medición de riesgo arrojó niveles alto y altísimo en el 81,4% de los casos.

Además, informó en relación a las **condiciones habitacionales** que más del 40% de los casos la persona en situación de violencia reside en una vivienda cedida o prestada.

Respecto al **acceso a la educación** de las personas asistidas por el Sistema, la mayoría señaló no haber completado el nivel secundario (55,8%), mientras que sólo un 28,6% completó ese nivel. Por último, el 95,7% declaró no tener ingresos suficientes para afrontar sus gastos.

29

Estos son solo algunos indicadores que marcan la urgencia y la prioridad de ocuparse de la problemática de manera integral. En efecto, estos datos nos invitan a reflexionar por lo menos en dos sentidos. El primero de ellos, es que la orientación de las políticas públicas para erradicar las violencias, debe ser transversal a todas las dimensiones de la vida: la educación, condiciones habitacionales, la salud, el trabajo etc. El segundo de ellos, es que resulta problemático, como punto de partida, no tener datos oficiales y evidencia de la situación de mujeres y LGTTIQ+ para el año 2024, siendo que estos datos públicos (antes recolectados y visibilizados por el MMGYD) resultan indispensables para pensar medidas estatales.

## EL DESMANTELAMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE GÉNERO

Cabe destacar, los programas, fueron y son un eslabón clave para visibilizar, mitigar la violencia de género y generar instancias de acompañamiento y protección a las víctimas y familiares.

---

**6** En el informe 2023 se presentan datos desde el 1 de enero de 2013 hasta el 30 de noviembre de 2023. Se trata de un universo de 870.767 registros, de los cuales el 73,7% corresponde a personas en situación de violencia que se pueden identificar por su tipo y número de documento.

Para mayor evidencia de esta afirmación, conviene recuperar algunos de los principales aportes del Programa Línea 144, Asistencia Integral en Femicidios y Travesticidios, Hogares y Refugios, el Programa Acompañar, el Programa Producir y la Ley Micaela.

- ▶ **LÍNEA 144:** además de las asistencias prestadas, que mencionamos anteriormente, permitió determinar los *tipos y modalidades de violencia registradas* a la luz de la Ley 26.485.

Así, conforme el último informe (2023) el 91% corresponde a la modalidad violencia doméstica, mientras que el 2% corresponde a violencia laboral y un 1% a violencia institucional. Un 4% del total corresponde a otras modalidades tales como violencia contra la libertad reproductiva, violencia obstétrica, violencia mediática, violencia política, acoso en el espacio público, entre otras.

30

En relación con los tipos de violencia registrados, el 95% manifestó haber atravesado violencia psicológica, mientras que 64% refirió el ejercicio de violencia física y el 14% violencia sexual. En el 14% de los casos se utilizó un arma (de fuego o punzocortante).

Lamentablemente, conforme los análisis aportados por la Ex Subsecretaría de Protección contra la Violencia de Género, entre el primer trimestre del 2023 y el 2024 se redujo su planta de trabajadores en casi un 40%.

- ▶ **PROGRAMA «ACOMPañAR»:** Conforme las redes oficiales, «[...]su objetivo principal es fortalecer la independencia económica de mujeres y LGBTI+ en situación de violencia de género.[...]» (Programa Acompañar, 2024) a través de un apoyo económico equivalente al Salario Mínimo, Vital y Móvil por 6 meses consecutivos a mujeres y LGBTTIQ+ que se encuentran en situación de violencia de género y un acompañamiento integral y acceso a dispositivos de fortalecimiento psicosocial para las personas incluidas en el programa, coordinado con los gobiernos provinciales y locales

De acuerdo con el Informe de Gestión 2023 del MMEGYP, desde el inicio del Programa Acompañar en septiembre de 2020 a noviembre de 2023, accedieron al programa más de 352.000 personas en situación de violencia de género de todo el país. Según los datos de la Subsecretaría, de 34.023 personas asistidas en el primer trimestre de 2023

se redujo a 434; además, en el primer trimestre de 2024 se redujo en un 82% la ejecución presupuestaria interanual.

- ▶ **PROGRAMA ACERCAR DERECHOS (PAD):** Es una política desarrollada desde el año 2021 para fortalecer el acceso a derechos y al sistema de justicia de mujeres y LGBTIQ+ en situación de violencia a través de acompañamiento integral e intercultural en todo el país.

Según el Informe de Gestión 2020-2023 de la secretaría de protección contra las violencias del ex MMGYD, desde su lanzamiento en junio de 2021 hasta inicios de diciembre de 2023 se crearon 59 equipos interdisciplinarios en todo el territorio nacional integrados por profesionales de la abogacía, la psicología y el trabajo social.

Esta iniciativa, también sufrió recortes, así entre el primer trimestre del 2023 y el primer trimestre del 2024 de 2897 personas asistidas, se redujo a 1.060.

31

Por otro lado, entre los programas desmantelados en materia de diversidad sexual se encuentran el Programa de Fortalecimiento del Acceso a Derechos para Personas Travestis, Transexuales y Transgénero, Programas relacionados con los cuidados, Programa Registradas, Reducción del plan nacional de prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA).

Las consecuencias de estos recortes resultan nocivas tanto para las familias que quedaron sin su fuente de subsistencia, como para aquellas personas que encontraban alivio y contención en los programas, acrecentando como resultado la violencia y discriminación contra las mujeres e integrantes del colectivo LGBTIQ+. Esta situación es aún más perjudicial si la enmarcamos en la ausencia de políticas de empleo y un mayor aumento de la feminización de la pobreza.

Como refiere Díaz (2024 citado en Benitez, 2024) el gobierno ha centrado su enfoque en alcanzar un superávit fiscal a toda costa, priorizando el equilibrio financiero sobre los gastos sociales esenciales.

Este enfoque nos dice Benitez (2024):

ha llevado a una serie de medidas orientadas a reducir el déficit fiscal, sin considerar adecuadamente el impacto en los grupos más vulnerables, como las mujeres y las personas de

la diversidad. En su búsqueda por equilibrar las cuentas del Estado, se han implementado recortes significativos en áreas clave de protección social, exacerbando las desigualdades y socavando el progreso en derechos fundamentales (p.7-8).

En suma, según el relevamiento realizado por ELA y ACIJ (2024), «¿Libradas a su suerte?», publicado en septiembre del presente año, **19 políticas públicas** contra la violencia se están desmantelando.

Esto último considerando que, en el año 2023, el presupuesto del MMGYD representó apenas el 0,21% del presupuesto total nacional, siendo el 4to más bajo entre los 17 ministerios que integraban el Poder Ejecutivo Nacional.

32 El avance del gobierno en el desmantelamiento de políticas públicas en materia de géneros representa una regresión feroz en el acceso a derechos fundamentales y un incumplimiento a obligaciones internacionales asumidas por el Estado argentino.

Sobre esto último, es dable reiterar que este actuar estatal implica ignorar las obligaciones que emergen de la ley 26.485 -de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, sancionada en 2009-, correlato de los tratados internacionales con jerarquía constitucional, como lo son la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979 y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como la Convención de Belém do Pará, adoptada en 1994.

## LA VIOLENCIA EN EL DISCURSO

A la desfinanciación de políticas públicas, se le suma al avance y normalización de la violencia discursiva difundida por los grandes medios masivos de comunicación, también apoyada por los altos mandos del Estado contra las feminidades e integrantes del colectivo LGBTIQ+.

Solo a modo graficar esto último, en enero del presente año en el marco del Foro Económico Mundial, en la ciudad de Davos, Suiza, el presidente atacaba las políticas públicas en pos de la igualdad de género afirmando que «En lo único que devino esta agenda del feminismo radical es en mayor intervención del Estado para entorpecer el proceso económico, darle tra-

bajo a burócratas que no le aportan nada a la sociedad, sea en formato de ministerios de la mujer u organismos internacionales dedicados a promover esta agenda». A esto se le sumaron los despidos del 85% del personal de la Subsecretaría de Protección contra la Violencia de Género, en junio del corriente.

La violencia discursiva es un hecho que no para de escalar, y es profundizada cada día por los medios de comunicación.

Esto, lejos de ser algo residual o menor, es el síntoma de una sociedad que tolerará sin escándalo aquellos actos más crueles de violencia, en otras palabras, una sociedad que tolera la violencia en la la forma básica de vinculación, el lenguaje, es una sociedad que se prepara para tolerar la violencia en hechos y sujetos.

Esta atmósfera es el caldo de cultivo perfecto para terminar por avalar las conductas más repudiables, la violencia más extrema, e impactando de lleno en la administración de justicia. Una representación de esto fueron los lesbicidios ocurridos en Barracas, Buenos Aires, el 5 de mayo de este año, en el que Pamela, Roxana, Andrea y Sofía, (única sobreviviente) fueron atacadas por Justo Fernando Barrientos.

En este caso, se procesó a Barrientos por «homicidio doblemente agravado», siendo los agravantes por alevosía y peligro común. Un cuestionamiento que a «simple vista» parece solo de tipo discursivo, tiene repercusiones en el ámbito simbólico-comunicacional de la pena. A su respecto, la titular de la Defensoría LGBT explica que «la pena es la misma, pero, al no incluir el agravante por odio, invisibiliza el odio hacia las lesbianas» (Agencia Presentes, 2024).

Este caso es un ejemplo de la falta de una perspectiva integral de género en el ámbito judicial, al mismo tiempo que imposibilita que las víctimas por violencia de género puedan acceder a una reparación integral.

Consideramos que las consecuencias que acarrea la falta de formación en estudios de género por parte de los funcionarios que se encargan de garantizar los derechos a la comunidad, causa daños irreparables y altera el despliegue de sus facultades preventivas y punitivas.

Juzgamos indispensable una mayor profundización sobre el material teórico brindado en las capacitaciones de Ley Micaela; ello con la finalidad de que no sea un mero trámite administrativo por cumplir, sino una instan-

cia de enriquecimiento del saber y el hacer, para romper con las lógicas machistas y discursos de odio tan naturalizados social y culturalmente.

Es relevante señalar que la mencionada ley fue una respuesta positiva que dio el Estado a esta problemática, teniendo como fin concientizar a quienes ejercen funciones públicas sobre desigualdades y violencias que pueden dar lugar a crímenes por género. Propone capacitar y sensibilizar a quienes ejerzan funciones públicas en cualquier ámbito y jerarquía, además de adquirir y promover herramientas teóricas que incorporen la perspectiva de género en los órganos del Estado, siendo ello una parte fundamental en un proceso de aprendizaje y desaprendizaje que se verificará dentro y fuera de las instituciones.

34 Entendemos que el incremento de las formas más extremas de violencia contra mujeres y diversidades son el resultado de una política de Estado que tampoco se compromete con la erradicación de la violencia en los discursos de odio y resta de valor al trabajo institucional para el acompañamiento y protección a las víctimas.

A pesar de ello, seguimos sosteniendo la importancia y lo esencial de reforzar las legislaciones nacionales en estas instancias más que nunca, como es el caso de la Ley Micaela en los ámbitos de administración pública. Para esto el activismo social y la militancia en materia de derechos humanos son clave, y un canal efectivo para la lucha en el acceso sostenible y sustentable a derechos.

## CONCLUSIÓN

En consonancia con lo expresado hasta aquí, en este apartado disertaremos sobre lo que, desde nuestro lugar, estimamos como necesario y urgente para poder atravesar estos tiempos tan sombríos.

Consideramos de gran relevancia volver a poner en valor el trabajo que se puede realizar en conjunto entre espacios socio-comunitarios y organizaciones sociales, ya que el activismo y la participación política son propulsores en la movilidad social para las comunidades que históricamente se han encontrado vulnerabilizados por la desigualdad social.

Además, como organización de la sociedad civil, entendemos que la reivindicación de derechos se gesta en las calles y en la voz que alzan día a día las/lxs compañeras/xs en cada marcha, por lo que es de suma importancia la participación activa en cada movilización que levante estas banderas.

En este aspecto, creemos que es parte del quehacer cotidiano de toda la comunidad asumir una posición crítica ante la naturalización de los discursos de odio, las lógicas machistas, la estigmatización en torno a las temáticas de géneros; siendo aquí donde cumple un rol fundamental la organización familiar, la educación escolar. Así como la preparación de los profesionales de la educación, de la salud y de la justicia en estas temáticas.

En palabras de R. Segato (2010):

No es por decreto, infelizmente, que se puede deponer el universo de las fantasías culturalmente promovidas que finalmente conducen al resultado perverso de la violencia, ni es por decreto que podemos transformar las formas de desear y de alcanzar satisfacción constitutiva de un determinado orden sociocultural.

En relación al título que acompaña este escrito, creemos imprescindible comprender el carácter relacional que acontece entre la importancia de las políticas públicas y la construcción de sentido que se entrama por debajo de la superficie, o de lo que «se ve» en nuestras prácticas sociales, profesionales, familiares, etc. Al respecto, Rita Segato (2010) dice:

Necesitamos acompañar los datos y las leyes de un marco de sentido que oriente la conciencia y la práctica. Erradicar la violencia de género es inseparable de la reforma misma de los afectos constitutivos de las relaciones de género tal como las conocemos y en su aspecto percibido como normal.

El trabajo de la conciencia es lento pero indispensable, no obstante, es fundamental volver a pensar, en palabras de Rita, **en trabajar por una reforma de los afectos y las sensibilidades, por una ética feminista para toda la sociedad.**

## REFERENCIAS:

Agencia Presentes (2024). *Triple lesbicidio de Barracas: La justicia no lo considera crimen de odio*. Agencia Presentes. <https://agenciapresentes.org/2024/06/05/triple-lesbicidio-de-barracas-la-justicia-no-lo-considera-crimen-de-odio/>

BENITEZ, J. (2024). *Desmantelamiento y desigualdad. La protección de las mujeres y diversidades en Argentina a la luz del caso Catalina Gutiérrez*. Revista Pensamiento Penal. <https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/91413-desmantelamiento-y-desigualdad-proteccion-mujeres-y-diversidades-argentina-luz-del>

36 Corte Suprema de Justicia de la Nación CSJN (2023). Registro Nacional de Femicidios de la justicia argentina. <https://om.csjn.gob.ar/consulta-TalleresWeb/public/documentoConsulta/verDocumentoById?idDocumento=242>

ELA (2024) *¿Libradas a su suerte? Políticas públicas contra la violencia de género en Argentina en los primeros 6 meses del gobierno de Javier Milei*. <https://ela.org.ar/wp-content/uploads/2024/09/LIBRADAS-A-SU-SUERTE-Monitoreo-politicas-violencias-primeros-6-meses-Milei.pdf>

Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2022). Encuesta de prevalencia de violencia contra las mujeres. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/08/encuesta\\_de\\_prevalencia\\_violencia.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/08/encuesta_de_prevalencia_violencia.pdf)

Programa Acompañar (2024). Argentina.gob.ar [https://www.argentina.gob.ar/generos/plan\\_nacional\\_de\\_accion\\_contra\\_las\\_violencias\\_por\\_motivos\\_de\\_genero/programa-acompanar](https://www.argentina.gob.ar/generos/plan_nacional_de_accion_contra_las_violencias_por_motivos_de_genero/programa-acompanar)

SEGATO, Rita Laura (2010) *La estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. (2). Buenos Aires. Prometeo Libros

## 02

# Igualdad y no discriminación en la integración de la Corte Suprema argentina: el caso «Red Mujeres para la Justicia»

37

Francisco Verbic<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

El caso «Red Mujeres para la Justicia» ha puesto en evidencia una problemática histórica y de carácter estructural del sistema judicial argentino: la persistente discriminación contra las mujeres en el acceso a los más altos cargos de la magistratura.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Abogado recibido en UNLP con Especialización en Derecho Civil, especialista en procesos colectivos, acciones de clase, litigios complejos, acceso a la justicia y reforma judicial. Fundador de FV&A / Abogados, Especialista en Derecho Procesal Profundizado. Profesor Adjunto de Derecho Procesal II (UNLP). Secretario Académico y Profesor de la Maestría en Derecho Procesal.

<sup>2</sup> «Red Mujeres para la Justicia y otros c/ PEN y otro s/ Amparo» (Expte. CAF 10637/2024), tramitado ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 8 y actualmente ante la CSJN, Secretaría Judicial N° 4, con un recurso extraordinario federal por salta de instancia (Expte. CAF 010637/2024/2).

Este litigio, promovido por diversas organizaciones de la sociedad civil,<sup>3</sup> tiene por objeto impugnar la decisión del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) de postular a dos varones para cubrir las vacantes existentes en la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en un contexto donde el máximo tribunal ya está integrado exclusivamente por hombres.<sup>4</sup>

38 El caso fue iniciado el 18 de junio de 2024 mediante una acción de amparo colectivo con tres pretensiones concretas, a saber: (I) una pretensión de nulidad y/o inconstitucionalidad de los Mensajes del PEN que desestimaron las impugnaciones realizadas en el marco del procedimiento habilitado por el Decreto 222/2003 y decidieron postular a dos candidatos varones para cubrir las vacantes ante la CSJN; (II) una pretensión exhortativa, con el objeto de que en lo sucesivo el PEN y el Senado de la Nación cumplan con el marco convencional, constitucional y reglamentario que impone el equilibrio de género en la composición del tribunal; y (III) una pretensión cautelar orientada a suspender el trámite de las designaciones hasta tanto se resuelva el caso, debido al perjuicio irreparable que se producirá en caso de confirmarse las postulaciones en cuestión.

La medida cautelar fue rechazada el 3 de julio del corriente año, en decisión luego confirmada por la Cámara de Apelaciones el 9 de agosto. Las pretensiones de fondo, a su turno, también fueron rechazadas por sentencia en fecha 15 de agosto del presente.

¿Cuáles fueron los fundamentos de esta última decisión? Por un lado, la caracterización del objeto del caso como una «cuestión política no justiciable». Por otro lado, de manera inconsistente y contradictoria (por avanzar sobre el fondo del asunto, cuando éste previamente fue considerado como «no justiciable»), una interpretación del Decreto 222/2003 restrictiva y aislada del contexto fáctico, convencional y constitucional que debió considerarse para una correcta hermenéutica de dicha norma (en especial,

---

3 La Asociación Civil Red Mujeres para la Justicia, Amnistía Internacional Argentina, el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, y el Center for Justice and International Law.

4 Mensajes MEN-2024-30-APN-PTE y MEN-2024-31-APN-PTE.

de la frase contenida en su art. 3 que, al referirse a la consideración del género para nuevas postulaciones, dice «en la medida de lo posible».<sup>5</sup>

Contra esta última sentencia, el 26 de agosto de este año, la parte actora interpuso un recurso extraordinario federal por salto de instancia en los términos del art. 257 bis del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN). Al cierre de este trabajo han transcurrido más de cuarenta días sin que el expediente registre movimientos en la Secretaría Judicial N° 4 de la CSJN. Ello así, a pesar de la urgencia del asunto, su trascendencia institucional y el hecho de que se han presentado más de una decena de instituciones y colectivos de personas solicitando la convocatoria de amigas del tribunal para el caso (en los términos del art. 9 de la Acordada CSJN 7/2013).<sup>6</sup>

La controversia en discusión trasciende la mera designación de los dos candidatos postulados por el PEN y se presenta como un punto de inflexión en la lucha por la igualdad de género en Argentina.

39

---

**5** El art. 3 del Decreto 222/2003 establece lo siguiente: «Dispónese que, al momento de la consideración de cada propuesta, se tenga presente, en la medida de lo posible, la composición general de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para posibilitar que la inclusión de nuevos miembros permita reflejar las diversidades de género, especialidad y procedencia regional en el marco del ideal de representación de un país federal».

**6** La Acordada CSJN 7/2013 regula la presentación de amigas del tribunal ante sus estrados. El art. 9 de esta reglamentación establece lo siguiente: «En el caso de que un tercero pretenda intervenir espontáneamente sin aguardar la providencia mencionada en el artículo 5º, deberá solicitar a la Corte la inclusión de la causa en el listado correspondiente. La petición se llevará a cabo mediante una presentación por escrito que no excederá de cinco (5) páginas de veintiséis (26) renglones cada una de ellas, con firma de letrado autorizado para litigar ante el Tribunal según lo dispuesto por la acordada 54/85, en que deberá expresar la naturaleza del interés del peticionario y las razones por las cuales considera que el asunto es de trascendencia o de interés público. Hasta tanto la Corte no tome una decisión expresa que admita la solicitud, no se aceptarán presentaciones en el carácter propuesto». Entre las instituciones y colectivos de personas que se han presentado en el expediente en el marco de dicha norma podemos mencionar la Asociación de Abogados de Buenos Aires (AABA), la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA), la Clínica Jurídica de DDHH de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, la Red Profesoras de la UBA, el Programa de Género de la UBA, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), la Asociación Civil Colectiva de Trabajadoras Judiciales, el Colegio de la Abogacía de San Isidro, y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

Este caso pone a prueba el compromiso del Estado con sus obligaciones constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos, especialmente en términos de no regresividad, igualdad y no discriminación. Además, plantea interrogantes fundamentales sobre la legitimidad democrática de nuestras instituciones judiciales en general y, en particular, de la propia CSJN llamada a resolver el caso.

La lucha por una Corte Suprema que refleje la diversidad de la sociedad argentina es parte de un esfuerzo más amplio por lograr la igualdad de género en todos los ámbitos de la vida pública y privada.

40 Esta no es una cuestión que afecte exclusivamente a las mujeres, sino que tiene implicancias profundas para la calidad de nuestra democracia y de nuestro sistema judicial. En última instancia, lo que está en juego es la construcción de un sistema de administración de justicia más representativo, legítimo y equitativo.

En este trabajo nos proponemos analizar el caso desde la perspectiva de los derechos humanos que involucra. Para ello, abordaremos la violación de derechos fundamentales que se pretende remediar, la discriminación estructural en el sistema judicial, la afectación del principio de igualdad, la regresividad en materia de derechos adquiridos y las potenciales responsabilidades internacionales del Estado argentino en caso de no atenderse el conflicto a tiempo.

## **VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN EL CASO**

El caso en cuestión pone de relieve una serie de violaciones a derechos humanos fundamentales, consagrados tanto en la Constitución Nacional (CN) como en tratados internacionales ratificados por Argentina.

En primer lugar, se evidencia una clara vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación, principio rector del ordenamiento jurídico argentino y pilar fundamental del sistema internacional de derechos humanos. La decisión del PEN de postular a dos varones para integrar una CSJN ya compuesta exclusivamente por hombres contraviene directamente lo

establecido en el artículo 16 de la CN, así como en los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).<sup>7</sup>

También se vulnera el derecho de las mujeres a participar en la vida pública y política del país, reconocido en el artículo 37 de la Constitución Nacional y en el artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Este último instrumento internacional establece expresamente la obligación de los Estados de garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, *«el derecho a ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales»* (art. 7, inc. «b» de la CEDAW).

La gravedad de estas violaciones se acentúa al considerar que no se trata de un hecho aislado, sino del último eslabón de un patrón histórico de exclusión de las mujeres de los más altos cargos del Poder Judicial. Tal como se explica en la demanda que dio inicio al caso, tan sólo 3 mujeres han sido juezas del máximo tribunal desde su creación en 1863.<sup>8</sup>

Este contexto histórico refuerza la idea de que las postulaciones impugnadas no sólo violan derechos individuales, sino que perpetúan una discriminación estructural contra las mujeres en el acceso a la justicia y en su participación en la toma de decisiones judiciales del más alto nivel. Una discriminación que afecta de manera directa y manifiesta derechos de incidencia colectiva, tanto sobre bienes colectivos como referidos a intereses homogéneos (art. 43 de la CN).

41

---

**7** Como se argumenta en el recurso extraordinario presentado ante la CSJN: «Estamos ante una afectación sistémica de derechos de raigambre constitucional y convencional que involucra a la clase que representamos e incluso trasciende a las mujeres que podrían estar en condiciones de acceder a la CSJN. Se trata de una situación que lesiona el derecho de las mujeres que integran el grupo representado (y el de todas las mujeres en general) a la igualdad y no discriminación, así como su derecho de acceder a cargos públicos en igualdad de condiciones».

**8** Concretamente, la demanda sostiene lo siguiente: «Desde su creación en 1863 hasta hoy, la CSJN ha tenido 107 jueces en total. De ellos, solo tres han sido mujeres. La primera, Margarita Argúas, fue nombrada recién en 1970, durante un gobierno de facto, y renunció en 1973 para que el gobierno democrático entrante pudiera elegir a sus propios integrantes».

## DISCRIMINACIÓN ESTRUCTURAL CONTRA LAS MUJERES EN EL SISTEMA JUDICIAL

La existencia de una discriminación estructural contra las mujeres en el sistema judicial argentino, particularmente en lo que respecta al acceso a los cargos de mayor jerarquía, es evidente. Se trata, además, de una discriminación que no sólo se advierte en la composición actual de la CSJN, sino que afecta a todo el entramado del Poder Judicial.<sup>9</sup>

42 La situación de las mujeres, así, puede explicarse claramente con el concepto que se conoce como «techo de cristal». Es decir, la existencia de barreras invisibles que impiden a las mujeres ascender a los cargos más altos, a pesar de estar igual o mejor calificadas que sus colegas varones. Este fenómeno no se explica por una falta de interés o capacidad de las mujeres, sino que es el resultado de prejuicios, estereotipos de género y prácticas institucionales arraigadas que favorecen a los varones en los procesos de selección y promoción.

Esta discriminación estructural también se manifiesta en las prácticas y culturas institucionales que perpetúan la exclusión de las mujeres de los espacios de toma de decisión. El hecho de que el PEN haya decidido postular a dos varones para integrar una CSJN ya compuesta exclusivamente por hombres, en un contexto donde existen numerosas mujeres altamente calificadas para ocupar esos cargos, es un claro ejemplo de cómo operan estos mecanismos discriminatorios.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Según datos oficiales citados en la demanda: «De acuerdo con los datos publicados en el Mapa de Género del año 2023 elaborado por la Oficina de la Mujer de la CSJN, las mujeres ocupan solo el 31% de los cargos de magistrados y magistradas de la justicia nacional y federal y solo el 29% de las máximas autoridades del Poder Judicial (Ministras/os, Procuradoras/es Generales, Defensoras/es Generales), pese a que en el sistema judicial argentino en su conjunto, el 57% del personal del poder judicial está conformado por mujeres».

<sup>10</sup> Vale recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en su jurisprudencia que la discriminación contra la mujer incluye «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 [...] de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera» (Corte IDH, Caso González y otras [«Campo Algodonero»] Vs. México, 2009, párr. 401).

Esta situación no sólo afecta los derechos individuales homogéneos del grupo de mujeres que podrían acceder a estos cargos, sino que también tiene implicancias más amplias para la sociedad en su conjunto por involucrar la afectación de bienes propiamente colectivos: una Corte Suprema sin diversidad de género tiene consecuencias significativas para toda la sociedad.

Los tribunales, y especialmente la Corte, toman decisiones con un alto y profundo impacto en la vida de las personas y en la forma en que se interpreta y aplica la ley. Desde la reforma constitucional de 1994, este impacto se ha intensificado con la intervención de la Corte en procesos colectivos y de interés público. Una Corte diversa, con paridad de género en su composición, estará mejor preparada para entender y abordar los complejos conflictos que llegan a sus estrados.

43

En tal sentido, insistimos, la persistencia de la discriminación estructural que sirve de causa a la demanda que impulsó el caso no solo viola los derechos de las mujeres, sino que también compromete la legitimidad y eficacia del sistema judicial en su conjunto.

Es que un Poder Judicial que no refleja la diversidad de la sociedad a la que sirve corre el serio riesgo de perder la confianza pública, y también de tomar decisiones que no contemplen adecuadamente las realidades y necesidades de todos los sectores de la población.

## VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD

El principio de igualdad, consagrado en el artículo 16 de la Constitución Nacional y en diversos tratados internacionales de derechos humanos, es uno de los pilares fundamentales del ordenamiento jurídico y político argentino. La decisión del PEN de postular a dos varones para integrar la CSJN, en un contexto donde el tribunal ya está compuesto exclusivamente por hombres, representa una clara violación de este principio.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> En el recurso extraordinario por salto de instancia se argumenta lo siguiente: «Frente a las claras previsiones contenidas en los arts. 16, 37, 75 inc. 22º y 23º de la CN, arts. 1, 2, 23 inc. "c" y

La violación del principio de igualdad no se limita a una mera cuestión formal, sino que tiene derivaciones profundas en términos de igualdad sustantiva. La CSJN ha establecido en su jurisprudencia que, en casos de discriminación que involucran «categorías sospechosas» (como el género), la carga de la prueba recae sobre quien se le imputa el trato discriminatorio. En el caso que nos ocupa, los hechos que configuran la discriminación están claramente demostrados: la postulación de dos varones para integrar un tribunal ya compuesto exclusivamente por hombres.

44 Frente a esta situación, corresponde al Estado demostrar en el expediente judicial que su decisión obedece a motivos objetivos y razonables, ajenos a toda discriminación, lo cual resulta difícil de sostener considerando el señalado marco convencional y constitucional, así como la existencia de numerosas mujeres altamente calificadas para ocupar estos cargos. Tales explicaciones, además, deben ser sometidas por el Poder Judicial a un «escrutinio estricto», debido al señalado involucramiento de una categoría sospechosa.<sup>12</sup>

En este sentido, es importante destacar que el principio de igualdad, en su interpretación moderna, no se limita a la igualdad formal ante la ley. Por el contrario, exige la adopción de medidas positivas para garantizar la igualdad real de oportunidades. El reflejo más claro de esto puede verse en el art. 75, inc. 23 de la CN, que expresamente impone sobre el Estado el deber de realizar acciones afirmativas para proteger a las mujeres, entre otros grupos vulnerabilizados.

Es por ello que el reclamo por la igualdad de género en la CSJN no es un lujo, un capricho, ni puede estar sometido a una concesión puramente

---

24 de la CADH, y arts. 1, 2, 5 y 7, inc. "b" de la CEDAW, es evidente que la postulación de dos varones para ocupar un tribunal ya integrado exclusivamente por varones configura una decisión revisable por el Poder Judicial ante una invocación concreta, como la contenida en nuestra demanda, de la violación derechos y principios consagrados convencional y constitucionalmente».

<sup>12</sup> Sobre dicho estándar de interpretación y el alcance conceptual de las «categorías sospechosas», ver CSJN en «Castillo, Carina Viviana y otros c/ Provincia de Salta - Ministerio de Educación de la Prov. de Salta s/ amparo», Fallos 340:1795; y también en «Vázquez, Miriam c/ Consejo Provincial de Educación de la Provincia de Santa Cruz s/ demanda contencioso administrativa», Fallos 343:1447; y «Barrios Rojas, Zoyla Cristina c/ EN-DNM resol. 561/11- (exp. 2091169/06 (805462/95)) y otro s/ recuso directo para juzgados», Fallos: 343:990.

discrecional de las autoridades de turno. Por el contrario, es un reclamo que busca hacer realidad una manda convencional, constitucional y reglamentaria, además de una necesidad fundamental para un sistema de administración de justicia democráticamente legítimo.

En este sentido, la decisión del PEN no solo falla en promover la igualdad real de oportunidades, sino que activamente perpetúa y profundiza una situación de desigualdad estructural. Y de este modo, contraviene no solo el principio de igualdad en sí mismo, sino también el mandato constitucional de adoptar medidas de acción positiva en favor de grupos históricamente desaventajados, como las mujeres.

## PRINCIPIO DE NO REGRESIVIDAD

45

El principio de no regresividad es un pilar fundamental en materia de derechos humanos. Especialmente reconocido en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, también resulta aplicable a todos los derechos fundamentales. Este principio establece que una vez que se ha alcanzado un determinado nivel de protección de los derechos, el Estado no puede retroceder a un nivel inferior de garantía.<sup>13</sup>

En el caso que comentamos, la decisión de postular a dos varones para integrar la CSJN representa una clara regresión en materia de igualdad de género y participación de las mujeres en los altos cargos del Poder Judicial, porque anteriormente se había logrado la inclusión de mujeres en el máximo tribunal y, además, una de las vacantes a cubrir obedece a la renuncia de la última de ellas en ocupar un lugar en el máximo tribunal.

En efecto, con el fallecimiento de Carmen Argibay en 2014 y la renuncia de Elena Highton de Nolasco en 2021, la Corte Suprema volvió a estar com-

---

**13** La CSJN ha reconocido la importancia del principio de no regresividad en diversos fallos. En «Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores» (Fallos 338:1347), el tribunal sostuvo: «El principio de progresividad o no regresión que veda al legislador la posibilidad de adoptar medidas injustificadas regresivas, no solo es un principio arquitectónico de los Derechos Humanos sino también una regla que emerge de las disposiciones de nuestro propio texto constitucional en la materia».

puesta exclusivamente por varones. La decisión del PEN de postular a dos varones más para cubrir las vacantes actuales, por tanto, no solo implica un retroceso en términos numéricos, sino que también envía un mensaje simbólico negativo sobre el compromiso del Estado con la igualdad de género en los altos cargos del Poder Judicial.

Esta decisión refuerza las barreras y estereotipos existentes, y transmite así a la sociedad el mensaje de que los espacios de mayor poder y decisión en el sistema judicial siguen siendo territorio exclusivamente masculino. La violación del principio de no regresividad en este caso es particularmente grave, además, porque afecta no solo los derechos individuales homogéneos de las mujeres que podrían acceder a estos cargos, sino también el derecho colectivo a contar con un sistema de justicia diverso y representativo de la sociedad en su conjunto.

46

## RESPONSABILIDADES INTERNACIONALES DEL ESTADO ARGENTINO

La decisión del PEN de postular a dos varones para integrar la CSJN en el contexto histórico, normativo y social que hemos señalado, no solo viola normativas nacionales, sino que también compromete seriamente la responsabilidad internacional del Estado argentino. Es que la República Argentina ratificó numerosos tratados internacionales que establecen obligaciones concretas en materia de igualdad de género y no discriminación. Entre ellos se destaca especialmente la CEDAW, cuyo art. 7 inc. «b», establece lo siguiente:

Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: [...] b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.<sup>14</sup>

---

**14** Además, el Comité CEDAW, en su Recomendación General N° 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia, ha enfatizado la importancia de la participación de las mujeres en el sistema judicial: «La participación de las mujeres en el poder judicial y en los sistemas de justicia es también una

La postulación de dos varones para la CSJN, en un contexto donde el tribunal ya está integrado exclusivamente por hombres, representa una clara violación de esta obligación internacional. Y el incumplimiento de obligaciones de este tipo, como bien sabemos, podría exponer a nuestro país a sanciones en el ámbito internacional.

Es por ello que el modo en que se resuelva este caso podría tener importantes derivaciones para impulsar un cumplimiento más estricto de la CEDAW y, en consecuencia, impulsar una mayor participación de las mujeres en otros espacios de toma de decisión (tanto en el sector público como en el privado).

El incumplimiento de estas obligaciones también afecta la credibilidad del país en el escenario internacional como defensor de los derechos humanos y la igualdad de género. El resultado de este caso determinará también si Argentina está a la altura de sus compromisos internacionales en materia de igualdad de género o si, por el contrario, se expone a ser denunciada por incumplimiento y a perder la referencia en dicho escenario.

En última instancia, el caso representa una oportunidad crucial para que el Estado argentino demuestre su compromiso real con la igualdad de género y el cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Obligaciones cuyo cumplimiento, no olvidemos, corresponde a los tres poderes del Estado argentino.

47

## CONCLUSIÓN

El caso «Red Mujeres para la Justicia» pone de manifiesto las profundas, históricas y estructurales deficiencias que persisten en materia de igualdad de género en el sistema judicial argentino, particularmente en sus más altas esferas.

La decisión del PEN de postular a dos varones para integrar una CSJN ya compuesta exclusivamente por hombres no sólo viola el derecho a la igualdad y no discriminación, sino que también perpetúa una discriminación

---

garantía de acceso a la justicia y un paso importante hacia la eliminación de la discriminación contra la mujer en el sistema de justicia».

estructural contra las mujeres, transgrede el principio de no regresividad en materia de derechos adquiridos y compromete seriamente la responsabilidad internacional del Estado argentino.

Este caso trasciende la mera cuestión de la composición de un tribunal. La igualdad de género en la CSJN, repetimos una vez más, es una imposición convencional, constitucional y reglamentaria, y una verdadera y propia necesidad para un sistema de administración de justicia democráticamente legítimo.

48 Es por ello que la resolución de este litigio tendrá un impacto significativo para el futuro de la igualdad de género en Argentina, no solo en el ámbito judicial sino en todos los espacios de toma de decisión. El caso representa, por tanto, una oportunidad crucial para que el Estado demuestre su compromiso real con la igualdad sustantiva y la no discriminación.

Es imperativo que tanto el Poder Judicial como la sociedad en su conjunto comprendan la gravedad de la situación y actúen en consecuencia. Es momento de reflexionar seriamente sobre el tipo de instituciones que queremos para nuestro país y de actuar en consecuencia. Necesitamos de funcionarios y funcionarias públicas que estén a la altura de las circunstancias, y de una sociedad comprometida que tome consciencia de la gravedad del asunto y exija en consecuencia.

La lucha por una CSJN que refleje la diversidad de la sociedad argentina es, en última instancia, una lucha por un sistema de justicia más legítimo, representativo y sensible a las problemáticas sociales. Es, por tanto, un paso necesario e ineludible para la construcción de una sociedad más justa e igualitaria.

## REFERENCIAS

Acordada 7 de 2013. Corte Suprema de la Justicia de la Nación sobre régimen que regula la participación de los Amigos del Tribunal y modificaciones. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/acordada-7-2013-212209/texto>

Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de discriminación contra la Mujer. 18 de diciembre de 1979

Constitución Nacional [CN]. 14 de diciembre de 1994 (Argentina).  
Decreto 222 de 2003. Atribuciones del Poder Ejecutivo Nacional. 20 de  
junio de 2003. [https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/  
decreto-222-2003-86247](https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-222-2003-86247)



# 03

## Las vejeces y el acceso a la justicia. Vulneraciones estructurales que se profundizan

Pablo Garciarena<sup>1</sup>

51

### ACCESO A LA JUSTICIA Y DDHH

A fines de la década del 70, los grandes referentes del movimiento mundial de acceso a la justicia, los profesores Mauro Cappelletti y Bryant Garth publicaron un trabajo/investigación colosal respecto a la situación del efectivo goce de derechos fundamentales –especialmente los derechos económicos, sociales y culturales– en el mundo occidental. Esa obra se conoció como el «Proyecto Florentino sobre el acceso a la Justicia», participaron de ella más de un centenar de juristas, sociólogos, politólogos, antropólogos, psicólogos, etc., de más de 30 países representativos de seis

---

<sup>1</sup> Abogado. Fiscal Ad-Hoc en causas de Lesa Humanidad. Coordinador de la Agencia Territorial de Acceso a la Justicia (MZA). Ministerio Público Fiscal de la Nación. Investigador y docente universitario. Miembro del equipo promotor de la Red Argentina de Abogacía Comunitaria. Integrante de la Asociación Xumek y miembro de la REPAD (Red Popular de Acceso a Derechos).

continentes durante 5 años. En 1979 fue finalmente publicado, el informe tenía cuatro densos volúmenes en seis tomos.

En el prólogo de la presentación de dicho informe en Argentina -1983- se plantea que el movimiento por el acceso a la justicia se expresa a través de «oleadas», las cuales, la primera de ellas intentó superar los impedimentos de la pobreza, la segunda intenta asegurar la tutela efectiva de ciertos derechos propios de las modernas sociedades, intereses difusos o colectivos, y la última y «más reciente» (ya 50 años), diversificada en diferentes acciones interconectadas: simplificación e informalismo, formas conciliatorias, un tipo de justicia co-existencial para vínculos «de duración», descentralización, participación activa de los interesados en los conflictos, remediar y superar la burocratización, el apego a formalismos inconducentes, procedimientos complicados y su consecuente retardo o inútiles costos.

La presentación de la obra cierra con una propuesta de acción concreta (Cappelletti y Garth, 1983):

...la difusión de esa obra se ofrece así a juristas y especialmente a los legisladores que orienten la política judicial...que deberán ser tenidos en consideración en cualquier iniciativa que intente la modificación sustancial del actual estado de cosas, que impone perentoriamente hacer más accesible al pueblo el derecho y la justicia.

En esta última expresión está, creo, la discusión de fondo, o bien, la centralidad del debate: que el derecho exprese realidad concreta, no mero nominalismo abstracto, sino materialidad efectiva. Así, quien sea titular de un derecho, a la vez, pueda gozar del mismo, es decir ejercerlo efectivamente, y en caso de que tal derecho se encuentre vulnerado -principalmente por el Estado- tener una tutela judicial efectiva.

Sintetizando el concepto, entendemos en sentido amplio el acceso a la justicia, no sólo -de manera restrictiva- como acceso a la jurisdicción para la tutela judicial efectiva ante la vulneración de derechos, sino como el conjunto de acciones, intervenciones y dispositivos orientados a remover los obstáculos y/o mitigar las brechas estructurales existentes que impiden el pleno ejercicio de los derechos económicos y sociales (garantizan la vida digna) a los sectores sociales vulnerabilizados. Esas acciones y dis-

positivos deben orientarse y desplegarse con criterios de territorialización y participación comunitaria

Es por ello que, tal como nos enseñó Cappelletti: «...el acceso efectivo a la justicia se puede considerar entonces, como el requisito más básico-el derecho humano más fundamental- en un sistema legal igualitario moderno que pretenda garantizar y no solamente proclamar los derechos de todos.» (Perez Curci, 2015).

El acceso a la justicia es el derecho humano fundamental, es el derecho «llave». El derecho que garantiza derechos.

## EL ACCESO A LA JUSTICIA Y LAS VEJECES. REPASEMOS EL DERECHO

53

Si bien excede ampliamente el presente, no obstante, corresponde identificar normativamente y caracterizar a las vejeces como un grupo social especialmente vulnerabilizado, y así distinguir las consecuencias y efectos legales que esto implica.

Con relación al acceso a la justicia de los grupos vulnerabilizados, resulta relevante mencionar a las «100 reglas de Brasilia». Las Reglas de Brasilia son un conjunto de reglas reconocidas por las redes del sistema judicial iberoamericano como estándares básicos para garantizar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

Las Reglas contienen, por un lado, principios de actuación o ideas básicas que deben inspirar la materia, aportando elementos de reflexión sobre los problemas de acceso a la justicia de los sectores más desfavorecidos de la población; y, por otro lado, establecen una serie de recomendaciones que pueden ser de utilidad en la actuación de los responsables de las políticas públicas judiciales y de los servidores y operadores del sistema judicial. Estas reglas fueron aprobadas en el 2008 y luego actualizadas en 2018.

En la exposición de motivos de tal instrumento se confirma el espíritu y orientación de estas. Refiere que el sistema judicial se debe configurar como un instrumento para la defensa efectiva de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad. Poca utilidad tiene que el Estado reconozca formalmente un derecho si su titular no puede acceder de forma efectiva al sistema de justicia para obtener la tutela de dicho derecho.

Si bien la dificultad de garantizar la eficacia de los derechos afecta con carácter general a todos los ámbitos de la política pública, es aún mayor cuando se trata de personas en condición de vulnerabilidad dado que éstas encuentran obstáculos mayores para su ejercicio (Delgado Martín, 2019).

Como es sabido, el Estado argentino suscribió la Convención Americana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores (sancionada el 15/6/2015). Mediante la Ley 27.360, el Congreso de la Nación aprueba la Convención (9/5/2017). Finalmente, por conducto de la ley 27.770 se le otorga jerarquía constitucional (9/10/92022).

54 Tal Convención está orientada por los siguientes principios: la promoción y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales; la valorización de la persona mayor, su papel en la sociedad y contribución al desarrollo; la dignidad, independencia, protagonismo y autonomía de la persona mayor.; la igualdad y no discriminación; la participación, integración e inclusión en la sociedad; el bienestar y cuidado; la seguridad física, económica y social; la autorrealización; la equidad e igualdad de género; la solidaridad y fortalecimiento de la protección familiar y comunitaria; el buen trato y la atención preferencial; el respeto y valorización de la diversidad cultural; la protección judicial efectiva; y la responsabilidad del Estado y participación de la familia y de la comunidad en la integración de la persona mayor, así como en su cuidado y atención, de acuerdo con su legislación interna.

Entre los derechos que la Convención reconoce tenemos (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2018): Igualdad y no discriminación por razones de edad; Derecho a la vida y a la dignidad en la vejez; Derecho a la independencia y a la autonomía: se reconoce el derecho de la persona mayor a tomar decisiones, a desarrollar una vida autónoma e independiente, a elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir; Derecho a la participación e integración comunitaria.; Derecho a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia; Derecho a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; Derecho a la accesibilidad y a la movilidad personal; Derecho a la salud; Derecho a dar consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud, las instituciones y los profesionales de la salud no pueden realizar ningún tratamiento, intervención o investigación de carácter médico o quirúrgico

sin el consentimiento de la persona mayor; Derecho a recibir servicios de cuidado a largo plazo; Derecho a la libertad personal; Derecho a la libertad de expresión y de opinión y al acceso a la información; Derecho a la nacionalidad y a la libertad de circulación; Derecho a la privacidad y a la intimidad; Derecho a la seguridad social, toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social para llevar una vida digna; Derecho al trabajo, la persona mayor tiene derecho al trabajo digno y decente y a la igualdad de oportunidades y de trato con los otros trabajadores, sea cual fuera su edad; Derecho a la educación, la persona mayor tiene derecho a la educación en igualdad de condiciones con otros sectores de la población y sin discriminación; Derecho a la cultura, la persona mayor tiene derecho a su identidad cultural, a participar en la vida cultural y artística de la comunidad y a compartir sus conocimientos y experiencias; Derecho a la recreación, al esparcimiento y al deporte; Ninguna persona mayor puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley; Derecho a la vivienda; Derecho a un medio ambiente sano; Derechos políticos, la persona mayor tiene derecho a la participación en la vida política y pública en igualdad de condiciones con los demás y a no ser discriminada por motivo de edad; y Derecho de reunión y de asociación.

55

### **¿QUÉ PASA CON LAS VEJECES Y EL ACCESO A LA JUSTICIA EN EL ACTUAL CONTEXTO?**

Un interesante material al respecto es el informe elaborado por el Ministerio Público Fiscal de la Nación del año 2021, denominado «Acceso a la Justicia para los Adultos Mayores». Allí, se pretende visibilizar este colectivo vulnerable, sus derechos y su rol en la sociedad, las distintas herramientas con las que hoy cuenta y, en particular, el acceso a la justicia (especialmente ante la pandemia por el Covid 19).

En dicho informe se reconoce imprescindible el acompañamiento de los operadores judiciales en el fortalecimiento de los procesos de empoderamiento de estos sectores vulnerables, lo que se traduce en un trabajo

continuo para detectar a cada paso las distintas necesidades que se van presentando.

También se destaca que el abuso, maltrato y violencia social, familiar e institucional, tienen su sustento en una situación de inferioridad de este colectivo, basada fundamentalmente en el desconocimiento de sus derechos, que junto con prejuicios sociales que hoy en día aún existen limitan la defensa de aquellos.

Si bien el informe concluye con apreciaciones y consideraciones ya conocidas o identificadas respecto a la situación de las vejeces, lo cierto es que asume especial relevancia atento la agencia pública que las expresas, nada menos que el MPF de la Nación, un actor que claramente tiene un rol sustantivo en las acciones a emprender para modificar el actual estado de cosas.

56

Entre las conclusiones refiere que el/la adulto/a mayor sufre una especial marginación y discriminación debido a su edad que lo coloca en una situación de inferioridad o vulnerabilidad, lo que trae aparejada la limitación en el ejercicio pleno de sus derechos.

De esta manera, -concluye- resulta imperante visibilizar y reconocer las situaciones de discriminación y/o abusos de este colectivo, para contribuir en el proceso de empoderamiento, creando políticas públicas y herramientas necesarias que permitan un mejor acceso a la justicia, para un real y eficaz ejercicio de sus derechos (Arzubi Calvo et al, 2021).

## ACTUALIDAD Y DESAFÍOS

En la Argentina, las estadísticas indicaban en 2000 que las personas de más de 60 años representaban el 13,5% de la población, es decir, aproximadamente 5,5 millones de personas. Actualmente, se estima que el porcentaje de personas adultas mayores es del 17% de la población total, es decir, casi 8 millones de personas.

A la vez, el envejecimiento poblacional en Argentina está caracterizado por una marcada feminización. Hay mayor presencia de mujeres dentro de la población de 60 años y más, vinculado a que las mujeres presentan una esperanza de vida más elevada que la de los varones.

Otra característica es la urbanización, la población adulta mayor del país es fundamentalmente urbana. Un poco menos de una de cada diez personas mayores habita en áreas rurales y el resto lo hace en áreas urbanas.

Finalmente, el incremento de los más viejos/as dentro de la población mayor: una de cada tres personas mayores en Argentina tiene 75 y más años. Esto indica que la población mayor de 80 años es la que tiende a incrementarse en mayor medida, entre los distintos grupos sociales, e incluso dentro de la población mayor (Arzubi Calvo et al, 2021).

Frente a lo que venimos desarrollando, resulta ineludible analizar la situación o configuración social de este grupo vulnerable, frente a una coyuntura que se manifiesta desoladora y que solo avizora la profundización de las vulneraciones estructurales.

Actualmente, nos encontramos ante un Estado que se repliega o retira de las funciones «sociales» -de consensos o pilares básicos del sistema democrático-, con una evidente retracción de prestaciones elementales como la seguridad social, el acceso a la salud o la nula movilidad jubilatoria frente a un escenario inflacionario que no cede.

Según una reciente publicación de la Red Latinoamericana de Gerontología (2024) refiere que, según los últimos datos publicados por el INDEC, hay casi un millón de personas mayores (65 años o más) en situación de pobreza, lo que significa que no ganan lo suficiente como para cubrir el 100% de sus necesidades básicas.

De acuerdo con los datos publicados, la pobreza para ese rango etario subió de 14,5% en el segundo semestre de 2022 a 17,6% en igual período de 2023. Medido en cantidad de personas, lo que indican las cifras es que la cantidad de mayores pobres saltó de 792.288 a 961.674 personas (164.386 más).

También hubo un crecimiento importante en la cantidad de indigentes. Los informes del INDEC muestran que, en la segunda mitad del 2022, el índice de indigencia en personas de más de 65 años era de 1,7%; un año más tarde, el indicador había saltado a 2,6%. Esto se traduce en que la cantidad de personas mayores en condiciones de indigencia ascendió de 92.889 a 142.065 personas.

La publicación en cuestión cita al economista José Vargas, quien señala que el aumento de la pobreza en la población mayor de 65 años está

directamente relacionado con la inconsistencia de las últimas fórmulas de movilidad jubilatoria: «Que la pobreza haya crecido de manera considerable en las personas mayores tiene que ver con la evolución de la inflación y la pérdida de poder adquisitivo que van teniendo los haberes jubilatorios, sobre todo en los últimos meses.»

A lo anterior, además, debe señalarse la decisión adoptada recientemente por el Poder Ejecutivo Nacional con relación al intento parlamentario de ajustar o actualizar los montos de las jubilaciones y pensiones a través de la modificación de la ley de movilidad jubilatoria. Así, luego de la aprobación en ambas cámaras, el presidente de la Nación vetó en su totalidad la misma, marcando un antecedente inédito ante la sanción de una ley que beneficia a dicho sector (Boletín Oficial, 2024).

58 Esto último aconteció en un contexto de protesta social en el espacio público, la cual fue respondida con una brutal y desmedida represión, en muchos casos dirigida a personas adultas mayores (ANRed, 2024).

Para concluir y retomando lo dicho al inicio, la «primer ola» del movimiento mundial de acceso a la justicia pretendió atacar la primera gran barrera u obstáculo de acceso: «la pobreza».

No podemos hablar de igualdad en el acceso a derechos con índices de pobreza estructural que son devastadores. El 55% de pobreza y más del 15% de indigencia no sólo nos debe avergonzar como ciudadanos/as, sino también porque es el reflejo de un fracaso como sociedad. Las infancias y las vejezes, especialmente las que pertenecen a los sectores más pobres, son quienes padecen en sus cuerpos y en sus proyectos vitales estos fracasos intolerables.

El jurista y maestro Carlos María Cárcova –quien nos enseñó, entre otras cosas, el potencial emancipador del derecho– nos decía: «...en el derecho la solución correcta nunca es lógica siempre es política...»

Una vida plena y digna para nuestras vejezes no es un tema de ausencia de norma -que por cierto existe, de la más alta jerarquía- sino que implica una decisión política que deben asumir inexorablemente los tres poderes del Estado de Derecho.

## REFERENCIAS

- ANRED (6 de septiembre de 2024). *Represión a jubilados/as: hubo portación de armas de fuego, agentes sin identificación, un operativo desmedido y ataque a la prensa*. ANRED. <https://www.anred.org/2024/09/06/represion-a-jubilados-as-hubo-portacion-de-armas-de-fuego-agentes-sin-identificacion-un-operativo-desmedido-y-ataque-a-la-prensa/>
- ARZUBI CALVO, J., RAMPONI, A., SZMOISZ, C. E. y PEREIRA, L. V. (2021). *Acceso a la Justicia para los Adultos Mayores*. Procuración General de la Nación. Boletín Oficial (2024). Decreto 782/2024, DECTO-2024-782-APN-PTE - Obsérvase en su totalidad el proyecto de Ley registrado bajo el N° 27.756. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/313142/20240902>
- CAPPELLETTI, M. y GARTH, B. (1983). *El acceso a la justicia*. Colegio de Abogados del Departamento Judicial de la Plata. La Plata.
- DELGADO MARTÍN, J. (2019). *Guía comentada de las Reglas de Brasilia*. Programa Eurosocial, Madrid, España.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2018). *Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores: en lectura fácil* (1). Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ediciones SAIJ.
- PEREZ CURCI, J. I. (2015). *El derecho fundamental de acceso a la justicia*. Editorial de la Universidad del Aconcagua, Mendoza.
- Red Latinoamericana de Gerontología (1 de abril de 2024). *Argentina. En 2023 la pobreza de personas mayores aumentó 3,1 puntos y afectó a más de 960 mil personas*. <https://www.gerontologia.org/portal/information/showInformation.php?idinfo=5302>



# 04

## Argentina ante el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas

Julieta Agustina Giordano<sup>1</sup>  
María Sol Hanono Pino<sup>2</sup>

61

En el presente capítulo, analizaremos el mecanismo de control que ha implementado el Comité de los Derechos del Niño sobre el Estado Argentino, el rol desempeñado por las organizaciones no gubernamentales, y la situación de las políticas públicas de nuestro país en los últimos tiempos.

En primer lugar, es importante recordar que Argentina ratificó en el año 1990 la Convención sobre los Derechos del Niño, y con la Reforma de la Constitución en el año 1994, ésta adquirió rango constitucional. Esta convención introduce al Comité de los Derechos del niño (en adelante Comité), el mismo es el órgano constituido por expertos encargados de supervisar la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos facultativos.

---

<sup>1</sup> Co-Responsable del Área de Niñez y Adolescencia de Xumek. Abogada distinguida por la Facultad de Derecho de la uncuvo.

<sup>2</sup> Co-Responsable del Área de Niñez y Adolescencia de Xumek. Abogada de la uncuvo

Para llevar a cabo dicha supervisión el Comité ha puesto a disposición de los Estados un procedimiento simplificado de presentación de informes, en el cual consiste en una primera parte del envío por parte del Comité de una «Lista de Cuestiones Previas a la Presentación de Informe» (LOIPR siglas en inglés), en la cual radica en un conjunto de preguntas estratégicas sobre la situación de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño que es enviada a los Estados, para que estos respondan y esas respuestas constituyen el Informe del Estado Parte. Por último, el Comité lleva a cabo sesiones e invita a los representantes de los Estados con el fin de poder ampliar la información brindada y someterse a preguntas por parte de los expertos.

62 Todo este trabajo concluye con «Observaciones Generales» por parte del Comité, en el cual tendrá una serie de recomendaciones para mejorar la efectiva aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En el proceso de control de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño resulta de gran valor el papel de las organizaciones no gubernamentales, ya que las mismas participan en el proceso de elaboración de la «Lista de Cuestiones Previas a la Presentación de Informes» (LOIPR) y del «Informe Sombra» (informe alternativo) contrastando la información suministrada por Estado.

El Área de niñez y adolescencia de Xumek (adelante Área de NNYA) ha participado del último proceso de control a través del Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia (en adelante Colectivo). El Área de NNYA forma parte desde el 2016 del Colectivo Nacional de Niñez y Adolescencia, el mismo es una coalición federal de organizaciones no gubernamentales que desarrolla acciones de incidencia en la prácticas sociales y políticas públicas del país para que niñas, niños, adolescentes y jóvenes ejerzan protagónicamente su ciudadanía y gocen con plenitud sus derechos conforme lo establece la Convención sobre los Derechos del niño.

Es por ello que el Área de NNYA a través del Colectivo ha participado en el año 2021 en la presentación de la «Lista de Cuestiones Previas a la Presentación de Informes» (LOIPR) y en el año 2023 realizamos la presentación del «Informe Sombra» (informe alternativo), ampliando información en el presente año.

## INFORME ALTERNATIVO - INFORME SOMBRA

A continuación, traemos algunos de los puntos fundamentales de nuestro «Informe Sombra» (informe alternativo) actualizado al presente año presentados ante el Comité.

En primer lugar, realizamos un planteo general respecto al contexto actual en que se desarrollan niñas, niños y adolescentes (en adelante NNYA) en Argentina dando cuenta de los últimos cambios repentinos introducidos en diciembre de 2023, con la asunción del actual gobierno de Javier Milei.

A nivel nacional se promulgó el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2023 «Bases para la reconstrucción de la economía argentina», el mismo modifica y deroga una multiplicidad de regímenes normativos, y le atribuye al Poder Ejecutivo Nacional facultades extraordinarias vedadas por la Constitución Nacional. Es por ello que el Colectivo (2024, p.4) indica que estas reformas son incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos y representan un retroceso en la conquista de derechos en general y para las niñas y adolescencias en particular.

Además, se dictó la Resolución 19/2023, lo que genera una reestructuración del Estado Nacional, reduciendo la cantidad de Ministerios Nacionales de 22 a 9, suprimiendo el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad y desjerarquizando la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (en adelante, SENAF). Puntualmente, la SENAF fue absorbida por el Ministerio de Capital Humano, y las antiguas funciones quedaron subsumidas en la Subsecretaría de Políticas Familiares, que presenta un enfoque contrario a los derechos sexuales y reproductivos de las niñas y las mujeres.

Sumado a esto, la Ley 26.061 establece la obligatoriedad de contar con la Defensorías nacionales y provinciales en defensa de NNYA, en el plano Nacional logró llevarse a cabo en el año 2019, sin embargo, según los datos recabados por el Colectivo (2024, p.6) la provincia de Mendoza sigue sin contar con una defensoría especializada, al igual que muchas otras provincias del país ya que solo cinco jurisdicciones cuentan con esta figura.

A todo este panorama se suma la fuerte crisis económica que ha afectado de forma principal a NNYA. UNICEF (2024) indicó que 1 millón de niñas y niños se van a dormir sin cenar, sumado a los últimos datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), exponen que el

66,1% de los menores de 14 años viven en hogares con ingresos inferiores a una Canasta Básica Total y el 27% de la población de ese rango etario se encuentra en situación de indigencia, lo que significa que uno de cada cuatro niños pasan hambre en el país, dado que en sus hogares no ganan lo suficiente para cubrir el costo de una Canasta Básica Alimentaria (Zalazar, 2024).

64 Frente a esta situación de fuerte vulnerabilidad socioeconómica en la población infantil, lejos de destinar recursos tendientes a mitigar la crisis económica, el gobierno actual según UNICEF (2024, p.5) generó una caída del 75% del presupuesto destinado a la infancia en términos reales respecto del presupuesto devengado en 2023 de ingreso en términos reales. Cabe recordar que los recortes en materia de niñez vulneran la Convención de los Derechos del Niño y la Ley Nacional 26.061, que establece asignar prioritariamente recursos a NNYA y prohíben disminuir la inversión con respecto a años anteriores.

Otro punto analizado fue la situación en de las políticas públicas tendientes a la lucha de toda forma de violencia contra las mujeres y niñas; según el Colectivo (2024, p.10) en Argentina el mayor porcentaje de NNYA víctimas de violencia sexual pertenece al género femenino, representando casi 4 veces más que el masculino. Asimismo, el 74,2% de las víctimas fueron violentadas por alguien de su entorno cercano o ámbito de confianza. Pese a esta situación el nuevo gobierno ordenó la eliminación del Ministerio de Género, Mujeres y Diversidad a través del decreto 8/23 del 10 de diciembre de 2023, a ello se le suma la prohibición de la utilización de lenguaje inclusivo en la administración pública. Lo que evidencia una clara intención por parte del gobierno nacional de eliminar la perspectiva de género de las instituciones, generando un retroceso en materia de protección de derechos de mujeres y niñas y en materia de no discriminación hacia las mismas.

Además con el fin de generar un «Orden Social», el Ministerio de Seguridad de la Nación creó el «Protocolo para el mantenimiento del orden público en caso de cierre de vías de tráfico», en el que dispone en su artículo 10 que se deben recabar datos de organizadores y manifestantes y comunicar a la autoridad a cargo de la protección de los menores cuando se comprobare que se ha llevado a niños o adolescentes a la concentración, con riesgo de

su integridad física y en detrimento de su concurrencia a los establecimientos educacionales. Es decir, el Protocolo niega derechos fundamentales tales como la participación y el protagonismo, el derecho a opinar y ser escuchado, a organizarse y expresarse, a la libertad de reunión y manifestación pacíficas todos ellos amparados por la Convención de los Derechos del Niño y la Ley Nacional 26.061. Además, busca la criminalización de la protesta y aborda a las adolescencias como objetos de tutela en lugar de reconocer su autonomía para ejercer su ciudadanía.

Por último, se expuso la situación del sistema de salud argentino, el mismo se compone de tres subsistemas: público, seguridad social y privado. El sector público, en el cual haremos foco, está integrado por los ministerios nacional-provinciales y la red de hospitales y centros de salud públicos que prestan atención gratuita a toda la población. Este subsistema en sus diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), se financia de recursos que provienen de fondos del Tesoro (impuestos, contribuciones y préstamos).

65

A partir de diciembre de 2023 el sistema de salud argentino sufrió una fuerte desregulación y un brutal desfinanciamiento. Por un lado, según los datos expuestos, el subsistema público cuenta con el mismo presupuesto que en 2023 (Varela, 2024). Por otro lado, en materia de seguridad social, el gobierno apuntó con el DNU 70/2023 a reducir drásticamente la cantidad de afiliados de las obras sociales y a terminar con las comisiones por la intermediación. Y mediante el mismo DNU desreguló el precio de las cuotas de las prestadoras de medicina prepaga, las cuales aumentaron más de 100% en enero, febrero y marzo, provocando una gran baja de afiliados y una carga del sector público (Vexler, 2024).

Como hemos expuesto más adelante, el Comité ha realizado el proceso del control de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño al Estado Argentino, comenzando en el año 2022 con la «Lista de Cuestiones Previas a la Presentación de Informes» (LOIPR) y concluyendo con la Observación General en septiembre del 2024.

Luego de realizado el listado de cuestiones previas, se presentó en diciembre de 2023 el informe país aún con el Gobierno de Alberto Fernández pero la defensa de dicho informe se realizó en sesiones 2828<sup>a</sup> y 2829<sup>a</sup>, celebradas los días 2 y 3 de septiembre de 2024 en Comité de los

Derechos del niño en Suiza, es decir bajo la gestión del nuevo gobierno de Javier Milei. Esta situación, resulta ser un dato no menor, ya que durante el periodo de tiempo transcurrido entre la presentación del informe en diciembre de 2023 y la defensa del mismo en septiembre de 2024, se produjeron importantes cambios a nivel nacional, como antes hemos expuesto, lo que deja al informe presentado desactualizado frente al panorama actual que enfrentan las niñeces en Argentina.

66

Sumado a ello, el actual gobierno, en lugar de darle importancia a la defensa y la presentación del informe ante el comité, optó por no asistir no se presentó presencialmente a las sesiones. En su lugar, participó de manera virtual, conectando el representante en forma tardía a la realización de preguntas por partes de lxs comisionadxs. Esto generó que las respuestas fueran confusas, poco claras y falaces en muchos aspectos en cuanto a las acciones llevadas a cabo para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes en Argentina. Ejemplo de esto es que, cuando se consultó sobre la situación de 1.000.000 de niñeces que en Argentina se van a dormir sin comer, la respuesta fue vergonzosa, sin atender a la situación crítica y sin generar medidas urgentes para dar respuesta a las infancias y adolescencias que se encuentran en riesgo.

Estos comportamientos del gobierno actual en organismos internacionales no son hechos aislados, un ejemplo es el discurso que dio el presidente Javier Milei (septiembre de 2024) ante la Asamblea General de Naciones Unidas:

El modelo de Naciones Unidas, que había sido exitoso, cuyo origen podemos rastrear, en las ideas del presidente Wilson, que hablaba de la «sociedad de paz sin victoria» y que se fundaba en la cooperación de los Estados nación, ha sido abandonado; ha sido reemplazado por un modelo de gobierno supranacional de burócratas internacionales, que pretenden imponerles a los ciudadanos del mundo un modo de vida determinado. Lo que se está discutiendo –esta semana, aquí, en Nueva York, en la Cumbre del Futuro– no es otra cosa que la profundización de ese rumbo trágico que esta institución ha adoptado.

Sepan, también, que la Argentina no acompañará ninguna política que implique la restricción de las libertades individuales, del comercio, ni la violación de los derechos naturales de los individuos, no importa quién la promueva ni cuánto consenso tenga esa institución. Por esta razón, queremos expresar –oficialmente– nuestro disenso sobre el Pacto del Futuro, firmado el día domingo, e invitamos a todas las naciones del mundo libre a que nos acompañen, no sólo en el disenso de este pacto, sino en la creación de una nueva agenda para esta noble institución: la agenda de la libertad.

En este discurso, demuestra un claro desinterés por cumplir con pactos y compromisos internacionales.

Es por este motivo que el Comité, en su Observación General CRC/C/ARG/CO/7, expuso su gran preocupación por la situación de Argentina y los últimos cambios observados. Entre las preocupaciones expresada por el Comité queremos resaltar las siguientes:

- ▶ La promulgación Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 y las reformas legislativas que promueven el cierre o la desjerarquización de instituciones reducen el alcance de las políticas públicas de derechos del niño o promueven la derogación de normas que garantizan los derechos del niño, pidiendo la inmediata derogación de la mismas e insta al Estado Argentino a tomar medidas urgentes tendientes a protección de NNYA.
- ▶ Reducción, fusión y supresión de Ministerios.
- ▶ Sustitución de la SENAF (Secretaría Nacional de la Infancia, la Juventud y la Familia) por una nueva Subsecretaría de menor jerarquía centrada en la familia y la infancia.
- ▶ Disminución drástica de las asignaciones presupuestarias para los niños, incluida la desinversión en salud y educación en los últimos meses.
- ▶ La preocupación de que sólo 5 jurisdicciones de todo el país cuenten con un Defensor del Menor.
- ▶ El «Protocolo para el mantenimiento del orden público en caso de cierre de vías de tráfico» que restringen el derecho de los niños a participar en protestas.

Finalmente, creemos que la retracción de políticas públicas que garanticen derechos de NNYA no solamente es contraria al principio de progresividad receptado en los pactos internacionales de DDHH, de los cuales Argentina es parte, sino que es especialmente gravoso en el contexto de crisis socioeconómica como la que se encuentra viviendo nuestro país. Y tal como lo refleja este informe, los NNYA son el principal sector de la población afectado.

El nuevo gobierno ha demostrado un claro desinterés en el cumplimiento de pactos y compromisos internacionales, restándole importancia a pesar de que éstos sólo buscan generar un grado de bienestar básico para el común de la población y establecer estándares que en un tiempo se vieron como ideales a los cuales apuntar. Este rechazo explícito se refleja en la falta de generación de políticas de estado que amortigüen el impacto provocado por los grandes cambios implementados por la nueva gestión, los cuales han afectado de forma más severa a los sectores más vulnerables de la población, y de forma especial al sector etario más joven: niños, niñas y adolescentes.

## 68 REFERENCIAS

- Casa Rosada (24 de septiembre de 2024). *Palabras del presidente de la Nación Javier Milei, en el debate general, del 79 Período de Sesiones, de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos*. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50676-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-en-el-debate-general-del-79-periodo-de-sesiones-de-la-asamblea-general-de-naciones-unidas-nueva-york-estados-unidos>
- Colectivo de Derechos de Infancias y Adolescencias (2024). *Informe Alternativo de seguimiento al cumplimiento del Estado argentino a la Convención de los Derechos del Niño*. Disponible en: <https://www.colectivoinfancia.org.ar/wp/wp-content/uploads/2024/07/Colectivo-de-Infancia-y-Adolescencia-Arg-Informe-Alternativo-a-la-cdn-Argentina-2024.docx-2.pdf>
- Comité de los Derechos del Niño (16 de septiembre de 2024). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Argentina*.
- Resolución 943 de 2023 (Resolución 943/2023). Protocolo para el Mantenimiento del Orden Público. Ministerio de Seguridad.
- Unicef (12 de agosto de 2024). *El hambre no tiene final feliz, la nueva campaña de Unicef Argentina*. Unicef Argentina. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/el-hambre-no-tiene-final-feliz-la-nueva-campania-de-unicef-argentina>

— (2024). *Análisis del Presupuesto Nacional 2024 con foco en niños, niñas y adolescentes*. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/21136/file/An%C3%A1lisis%20del%20Presupuesto%20Nacional%202024%20con%20foco%20en%20ni%C3%B1as,%20ni%C3%B1os%20y%20adolescentes.pdf>

VARELA, P. (23 de marzo 2024). *El Gobierno en cifras: números en rojo para Salud y subejecución en varios programas alimentarios*. PERFIL <https://www.perfil.com/noticias/politica/el-gobierno-en-cifras-numeros-en-rojo-para-salud-y-subejecucion-en-varios-programas-alimentarios.phtml>

VEXLER, E. (8 de febrero de 2024). *Prepagas: llegan los aumentos de marzo y empiezan a aplicar subas diferenciadas según el plan*. Clarin. [https://www.clarin.com/sociedad/prepagas-llegan-aumentos-marzo-empiezan-aplicar-subas-diferenciadas-plan\\_o\\_f6fcCmxoAX.html](https://www.clarin.com/sociedad/prepagas-llegan-aumentos-marzo-empiezan-aplicar-subas-diferenciadas-plan_o_f6fcCmxoAX.html)

69

ZALAZAR, M. (26 de septiembre de 2024). *Los números que más duelen: el 66,1% de los niños de la Argentina viven en la pobreza y el 27% son indigentes*. Infobae. <https://www.infobae.com/economia/2024/09/26/los-numeros-que-mas-duelen-el-661-de-los-ninos-de-la-argentina-viven-en-la-pobreza-y-el-27-son-indigentes/>



# 05

## El cuidado como derecho humano: un cruce necesario entre la agenda de género y de la niñez

Candelaria Kelly<sup>1</sup>

71

### CUIDAR: NECESIDAD, TRABAJO Y DERECHO

Los cuidados comprenden las tareas destinadas al bienestar cotidiano de las personas, tanto en lo material y económico como en lo afectivo y emocional. Abarcan desde la provisión de bienes esenciales para la vida (alimentación, salud, limpieza), hasta el apoyo y la transmisión de conocimientos, valores y prácticas a través de la crianza. En otras palabras, los cuidados son una **necesidad** para la existencia y desarrollo de las sociedades y un **trabajo** que posee un valor socioeconómico significativo.

Pero también, gracias a la acción y lucha del movimiento feminista, académicas/os y decisores públicos en las últimas décadas, se ha reconocido al cuidado como un **derecho humano**. Situar el cuidado como un derecho humano, implica superar el lugar y la función de cuidadora que el patriar-

---

<sup>1</sup> Socióloga especializada en niñeces y juventudes. Coordinadora de la comisión de investigación del Colectivo Nacional de Niñez y Adolescencia.

cado asigna en exclusividad a las mujeres, ubicando el respaldo del derecho al cuidado en los instrumentos internacionales de derechos humanos, bajo la concepción que son reclamables, indivisibles, interdependientes y universales (Pautassi, 2007 en Gherardi y Zibecchi, 2011); especialmente a través del desarrollo e implementación de políticas públicas y priorización del gasto público, de acuerdo a una jerarquización de las demandas y necesidades.

El derecho al cuidado debe garantizarse en tres dimensiones esenciales: brindar cuidados, recibir cuidados y al autocuidado.

## **BRINDAR CUIDADOS: LAS MUJERES ADULTAS**

### **72 Y ADOLESCENTES QUE CUIDAN**

El cuidar involucra a personas que ejercen esta tarea como un empleo, y aquellas que la realizan en el marco de una vinculación familiar y/o comunitaria y no perciben una remuneración por dicha labor.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en todo el mundo, sin excepción, las mujeres realizan la mayor parte de los trabajos de cuidado no remunerados. Las mujeres dedican, en promedio, 3,2 veces más horas que los varones a los trabajos de cuidado no remunerados: 4 horas y 25 minutos (265 minutos) por día frente a 1 hora y 23 minutos en el caso de los varones (83 minutos). En el curso de un año, esto representa un total de 201 días laborables (sobre la base de una jornada laboral de 8 horas) en el caso de las mujeres y de 63 días laborables, en el de los varones.

En Argentina, de acuerdo a datos oficiales, las mujeres duplican a los varones en las horas diarias dedicadas al cuidado de miembros del hogar y los superan en el tiempo destinado por día a las tareas domésticas. La brecha se acrecienta para el caso de mujeres con recurso educativo bajo y con menores ingresos (ENUT, 2021).

Existe, a su vez, dos conjuntos de mujeres especialmente desprotegidas e invisibilizadas: las adolescentes que cuidan y las mujeres adultas en el sistema de cuidados alternativos. Sin embargo, las tareas de cuidados que ejercen las mujeres adultas y adolescentes no son reconocidas, acompañada ni recompensada. Esta situación impacta de manera negativa tanto

en quienes cuidan como en quienes son cuidadx. Es decir, la falta de apoyo estatal tiene consecuencias en mujeres adultas y en niñas, niños y adolescentes (NNYA).

Esta situación genera una sobrecarga mental, emocional y de tareas a las mujeres -adultas y adolescentes- que cuidan lo cual limita su autonomía y su participación en el ámbito laboral remunerado, así como restringe su acceso a la educación, salud, capacitación y recreación. También, dicha sobrecarga afecta la calidad del cuidado que reciben NNYA, dificultando el apoyo y atención adecuados a sus intereses y necesidades.

### *Adolescentes que cuidan*

Casi 7 de cada 10 adolescentes de 15 a 17 años realizan tareas de cuidado y trabajo doméstico no pago, lo cual afecta su tiempo para jugar, estudiar y descansar. Esta situación compromete la calidad de vida e impacta en las posibilidades de desarrollo de quiénes llevan adelante sistemáticamente estas tareas (ELA y UNICEF).

73

En promedio, lxs adolescentes que realizan estas tareas dedican 3 horas y 30 minutos diarias al cuidado de hermanos, abuelos u otros familiares. Además, las adolescentes mujeres dedican significativamente más tiempo que sus pares varones a las tareas de cuidado: destinan un promedio de más de 4 horas diarias, mientras que los chicos dedican 3 horas, lo que equivale a un 44% más de tiempo.

Para el grupo etario de 16 y 17 años, el tiempo dedicado a las tareas de cuidado crece: las adolescentes mujeres dedican 5:18 h por día a los cuidados, mientras que los varones dedican 3:29 h.

Estos datos visibilizan que no se trata de una participación circunstancial en las tareas del hogar, en el marco de asumir progresivamente responsabilidades acordes a su edad, sino una tarea intensiva a cargo de las adolescencias.

## Mujeres adultas que cuidan en el sistema de cuidados alternativos

En Argentina, las dos modalidades de cuidado alternativo son el cuidado institucional (hogares, residencias o casas convivenciales que garantizan el alojamiento y cuidado de NNYA) y el cuidado familiar o comunitario (convivencia familiar del NNOA con su familia extensa o con una familia de acogimiento sin vínculo previo con el NNOA). En cualquiera de las alternativas, las mujeres que cuidan no cuentan con apoyo, acompañamiento ni reconocimiento por la tarea que realizan.

74

En el caso del cuidado familiar, se trata de tías, abuelas, vecinas, madres de acogimiento y referentas comunitarias que asumen temporalmente el cuidado de un niño, niña o adolescente (NNOA) que ha sido separado de su familia de origen, ante una vulneración grave a sus derechos. Esto implica una doble carga para ellas: además de realizar las tareas de cuidado de miembros de su familia y la mayor parte del trabajo del hogar, asumen la crianza y el cuidado de un NNOA que hasta ese momento no formaba parte de sus responsabilidades de cuidado, lo cual implica una reconfiguración familiar y el desarrollo de recursos simbólicos y materiales para acompañar su desarrollo integral.

Por otro lado, las personas que desarrollan profesionalmente tareas de cuidados con NNYA sin cuidados parentales en dispositivos residenciales, encuentran enmarcados sus derechos en la Ley de Contrato de Trabajo (Nº20.744) a nivel nacional, como por la adhesión a instrumentos de carácter internacional (26 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y artículos 3, 6, 7 y 9 del Protocolo de San Salvador) los cuales especifican el derecho a la salud de las personas que trabajan garantizando su acceso a servicios de salud mental teniendo en cuenta la carga emocional y afectiva del trabajo que realizan.

No obstante, en Argentina una gran mayoría de quienes llevan adelante estas tareas, las desarrollan bajo desprotección legal, en condiciones de trabajo informales y/o precarias, siendo una población feminizada: 78,9% del personal de dispositivos residenciales son mujeres. En los dispositivos residenciales de gestión pública, de las 6.800 personas que componen el personal, sólo un 45,4% lo hace de manera formal y en el sector privado tan sólo un 21,3% sobre un total de 3815 personas (Censo de Dispositi-

vos Residenciales, 2022). Esta precariedad en las condiciones de trabajo afecta la calidad del trabajo de cuidado que realizan y, por lo tanto, afecta el bienestar de aquellas personas que los reciben.

Es decir que, tanto en dispositivos residenciales como en modalidades familiares, siguen siendo mujeres quienes ejercen y sostienen los cuidados en condiciones de absoluta precariedad. Por la cantidad de horas, por el escaso o nulo reconocimiento, por la falta de apoyos, formación y contención para desarrollar la tarea.

## **RECIBIR CUIDADOS: LA SITUACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN CUIDADOS ALTERNATIVOS**

75

La distribución injusta de los cuidados y la falta de políticas públicas para achicar la brecha tiene un impacto directo en el bienestar, la salud física y mental y el desarrollo personal de quienes realizan la tarea de brindar cuidados, pero también de quienes los reciben, vulnerando los derechos de las mujeres y las NNYA.

Las NNYA sin discriminación tienen derecho a recibir cuidados de calidad, es decir, cuidados que contemplen sus intereses y necesidades y que fortalezcan el desarrollo de su autonomía progresiva. Una mayor disponibilidad y disposición de las personas cuidadoras redundan en la posibilidad de brindar más apoyo y acompañamiento en las actividades cotidianas de las niñas, niños y adolescentes. A su vez, esto contribuye a la configuración de vínculos cercanos y afectivos.

Sin embargo, como se ha señalado, el trabajo de las personas cuidadoras, tanto remunerado como no remunerado, desarrollado sin acompañamiento y remuneración en un caso, y de manera informal, precaria, en el otro, afecta la calidad del cuidado: propicia situaciones de impaciencia, irritación, o rechazo hacia las demandas de NNYA (Doncel, 2024).

Particularmente en el sistema de cuidados alternativos, chicas y chicos que han participado de una consulta participativa (Doncel, 2024) destacaron la importancia de ciertas prácticas de cuidado y afecto, como el acompañamiento en actos escolares, trabajos prácticos de la escuela, controles médicos, actividades recreativas, la lectura de cuentos antes de

dormir. Sin embargo, en dispositivos residenciales, la rotación (de operadoras y de chicas y chicos entre dispositivos) y la alta carga laboral de cada trabajadora obstaculiza la disponibilidad y la atención de quienes cuidan a NNYA, lo cual dificulta la generación de vínculos de confianza y cercanía intergeneracionales. En la misma línea, chicas y chicos que viven en dispositivos residenciales entienden que quienes los cuidan son operadores de un sistema y que su función principal es garantizar sus necesidades básicas, pero que el cariño no es parte de su trabajo. En líneas generales, NNYA manifiestan que su opinión no es tenida en cuenta.

El Estado debe velar para que quienes cuidan accedan a formas de apoyo en su función cuidadora, favoreciendo que niñas, niños y adolescentes permanezcan con su familia y comunidad. Cuando el Estado no adopta todas las medidas necesarias para cumplimentar sus obligaciones de respeto, protección y garantía del derecho a cuidar, se afecta la calidad de los cuidados.

76

## **HACIA UN ESTÁNDAR REGIONAL: LA OPINIÓN CONSULTIVA SOBRE CUIDADOS ANTE LA CORTE IDH**

En 2023, el Estado argentino sometió ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) una solicitud de opinión consultiva sobre el contenido y el alcance del cuidado como derecho humano y su interrelación con otros derechos, a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales. La opinión de la Corte en este asunto será una guía fundamental para el diseño de las políticas de cuidado dirigidas a quienes cuidan, incluyendo políticas y legislaciones que promuevan la corresponsabilidad de los cuidados, brinden apoyo y acompañamiento a los cuidadores y reconozcan y jerarquicen los trabajos de cuidado.

En el marco de este proceso, la Corte IDH recibió aportes escritos de 7 estados y cientos de actores como OSC, académicos, especialistas, defensorías, poniendo a los cuidados en la agenda regional de derechos humanos.

Desde Xumek, como integrante del Colectivo de Derechos de Infancia y junto a la Asociación Civil Doncel, se presentó un amicus curiae de Aportes

a la Opinión Consultiva solicitada, en particular en lo referido a los cuidados de niñas, niños y adolescentes. Este aporte ha sido central para pensar integralmente los cuidados incluyendo, en virtud del principio de protección especial y con un enfoque diferenciado, a niñas, niños, adolescentes, mujeres, colectivo LGBTIQ+ y personas adultas mayores.

Los estándares que este alto Tribunal regional desarrolle en su Opinión Consultiva sobre las preguntas presentadas por Argentina respecto de los cuidados serán una guía fundamental para que NNYA y mujeres adultas tengan garantizado sus derechos fundamentales.

## CONTEXTO NACIONAL REGRESIVO EN MATERIA DE CUIDADOS

77

En Argentina, las políticas públicas para proteger y garantizar el derecho al cuidado han ido evolucionando, especialmente en el contexto de la lucha por la igualdad de género y el reconocimiento de la importancia del trabajo de cuidado.

Sin embargo, desde la llegada a la presidencia de Javier Milei, se desplegó un plan sistemático de desmantelamiento de las políticas de género y de niñez, representando un retroceso en la conquista de derechos en general y para las niñas y para las mujeres, particularmente.

El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 «Bases para la reconstrucción de la economía argentina» modifica y deroga una multiplicidad de regímenes normativos, y le atribuye al Poder Ejecutivo Nacional **facultades extraordinarias** vedadas por la Constitución Nacional e incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos.

Mediante la Resolución 19/2023, se realizó una **reestructuración del Estado Nacional**, reduciendo la cantidad de Ministerios Nacionales (de 22 a 9), suprimiendo el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad y desjerarquizando la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (en adelante, SENAF). Puntualmente, la SENAF fue absorbida por el Ministerio de Capital Humano, y las antiguas funciones quedaron subsumidas en la Subsecretaría de Políticas Familiares, que presenta un enfoque contrario a la promoción de los derechos sexuales y reproductivos de las niñas y las mujeres adultas.

Estos cambios generaron un recorte de facultades y de recursos a dispositivos de atención y contención de mujeres y NNA ante amenaza o vulneración a sus derechos. Actualmente en el país, de 49 políticas de cuidados, solo 7 están vigentes. El 86% ha sido discontinuada, subejecutada o está en riesgo (La cocina de los cuidados, 2024). En esta línea, se han interrumpido las capacitaciones obligatorias sobre derechos de niñas, niños y adolescentes a agentes estatales en el marco de la Ley Lucio, y se desconoce la suerte que tendrá el único programa que brinda apoyo a las familias ampliadas que cuidan en el marco de los cuidados alternativos, el Aunar Familias.

78

Este escenario político se conjuga con la proliferación de discursos de odio que se han normalizado e institucionalizado y que niegan la existencia del patriarcado y descalifican la perspectiva de género.

A su vez, la devaluación de la moneda nacional en un 54% en diciembre de 2023, produjo un salto cambiario del 118% encareciendo el precio de todas las mercancías, especialmente los productos alimentarios. En febrero de 2024, según fuentes oficiales el índice de precios al consumidor registró un alza mensual de 13,2%, acumulando una variación de 36,6% en los dos meses del año, siendo la inflación interanual del 276,2%.

En este contexto, en el proyecto de Presupuesto para 2025 elaborado por el Poder Ejecutivo, se reducen las partidas destinadas a disminuir las brechas de género respecto del 2024 y se consolida el profundo recorte efectuado este año en políticas de NNA. La inversión en infraestructura social y del cuidado (que incluye a los Centros de Desarrollo Infantil) tendría una reducción de 63% o 68,9% en 2025, que se suma a la caída en 2024 de más de 67% (Defensora Nacional de derechos de niñas, niños y adolescentes, 2024). Por ejemplo, el presupuesto destinado al fortalecimiento edilicio de jardines infantiles disminuye un 30% respecto al presupuesto vigente de 2024 y un 69% en relación con lo ejecutado en 2023 (ELA, 2024).

Es decir que, a pesar de la imperiosa necesidad de desarrollar políticas de cuidado que protejan a quienes cuidan y quienes son cuidadxs, el gobierno nacional va a contramano de estándares y de los esfuerzos realizados en Argentina para desarrollar un sistema integral de cuidados.

## AVANZAR EN TIEMPOS DE CRISIS

Como se ha analizado, resulta fundamental desarrollar un sistema integral de cuidados, en articulación con el Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, considerando que quienes cuidan lo hacen en situación de desprotección, y también para garantizar cuidados de calidad a todes les niñxs, sin discriminación. El cuidado debe dejar de ser un problema individual de las mujeres para convertirse en un derecho de la ciudadanía, una corresponsabilidad social y una obligación del Estado.

Al mismo tiempo, en un contexto nacional regresivo como el descrito, resulta fundamental defender los derechos conquistados. Para ello, se considera indispensable, en primer lugar, **fortalecer la alianza entre la agenda de género y la de niñez**. Estos sectores no pueden funcionar de manera aislada, ya que los problemas y desafíos que enfrentan están profundamente interconectados. El cuidado de las niñxs tiene una repercusión directa sobre la vida de las mujeres, y viceversa, así como el recorte de políticas de cuidado les afecta simultáneamente. La integración y el diálogo intersectorial es vital para lograr políticas de cuidado que sean coherentes, transversales y eficaces.

79

En segundo lugar, pensar integralmente los cuidados implica también **considerar la voz de las mujeres adultas y de las niñas, niños y adolescentes** en el diseño y evaluación de las políticas de las que son sus principales destinatarixs. Esto implica crear y fortalecer mecanismos participativos que reconozcan la capacidad de agencia y autonomía de las mujeres y niñeces y que se adecuen a las diferentes etapas de desarrollo para el caso de NNyA. Mecanismos donde las mujeres adultas y las niñeces y adolescencias puedan expresarse y participar en el diseño de las soluciones que afectarán sus vidas cotidianas. Su participación no solo enriquece el proceso, sino que contribuye a que estas políticas respondan mejor a sus necesidades reales.

Dado el contexto nacional, estos canales de construcción y participación parecieran más viables a nivel municipal y provincial (en ciertas jurisdicciones). Por ello, resulta fundamental **robustecer el diálogo y la articulación a nivel local** entre actores territoriales para asegurar una mejor

implementación y adecuación de las políticas a las realidades particulares de cada territorio del diálogo local.

Las crisis económicas, sanitarias o sociales tienden a agudizar las desigualdades preexistentes, afectando de manera diferencial a las mujeres adultas y a las niñas. Por lo tanto, es urgente proteger el desarrollo alcanzado y avanzar en el reconocimiento del cuidado como un derecho humano fundamental, asegurando que la responsabilidad de cuidar no recaiga exclusivamente en los individuos, sino que sea un compromiso de toda la sociedad, facilitado y respaldado por políticas públicas integrales.

## REFERENCIAS

80

- CEPAL (2023). *Avances en materia de normativa del cuidado en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad del cuidado con igualdad de género*. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/366a82bo-6a72-4a70-878e-c83bfd8d45d1/content>
- Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia & Doncel (2023). *Aportes a la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por Argentina sobre «el contenido y alcance del cuidado como derecho humano, y su interrelación con otros derechos»*. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/oc-31/30\\_DONCEL.pdf](https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/oc-31/30_DONCEL.pdf)
- Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia (2024). *Informe Alternativo de seguimiento al cumplimiento del Estado argentino a la Convención de los Derechos del Niño*. Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCRC%2FNGO%2FARG%2F58094&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCRC%2FNGO%2FARG%2F58094&Lang=en)
- Defensora Nacional de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2024). *Análisis del Proyecto de Ley de Presupuesto 2025 de la Defensora de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Octubre 2024*. Disponible en: <https://defensoraderechosnya.gob.ar/wp-content/uploads/2024/10/Analisis-del-Proyecto-de-Ley-de-Presupuesto-2025.pdf>

Doncel (2024). *Consulta participativa sobre cuidados alternativos: ¿qué piensan las chicas y los chicos sobre los cuidados que reciben?*. Disponible en: <https://doncel.org.ar/publicaciones/de-doncel/>

Doncel (2024). *Informe temático sobre Entorno familiar y otras formas de cuidado ante el Comité de los derechos del Niño de la onu*. Disponible en: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCRC%2FNGO%2FARG%2F58089&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCRC%2FNGO%2FARG%2F58089&Lang=en)

ELA & Unicef (2024). *Adolescentes que cuidan: un trabajo invisible que moldea el presente y condiciona el futuro*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Primera edición julio de 2024. Disponible en: <https://ela.org.ar/wp-content/uploads/2024/09/Adolescentes-que-cuidan-ELA-UNICEF-2023.pdf>

ELA & ACIJ (2024). *PRESUPUESTO 2025. Una distribución injusta de los recursos para mujeres, niñas y adolescentes*. Disponible en <https://ela.org.ar/wp-content/uploads/2024/10/Analisis-del-proyecto-de-Presupuesto-2025-Policas-de-genero-ELA-Y-ACIJ.pdf>

81

Indec (2024). *Índice de Precios al Consumidor. Cobertura Nacional febrero 2024. Índice de Precios Vol. 8, N° 54*. Buenos Aires, Marzo 2024. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc\\_03\\_24BF7A335103.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_03_24BF7A335103.pdf)

Resolución 19 de 2023 (Resolución 19/2023). Ministerio de Capital Humano. 29 de diciembre de 2023.

Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70 de 2023 (DNU 70/2023). Bases para la reconstrucción de la economía argentina. 20 de diciembre de 2023.

Corte IDH (2023). *Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El contenido y alcance del cuidado como derecho humano, y su interrelación con otros derechos*. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc\\_2\\_2023\\_es.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_2_2023_es.pdf)



# 06

## La Función Consultiva de las Organizaciones no Gubernamentales en los Sistemas de Protección de los Derechos Humanos

83

Victoria Prada Videla<sup>1</sup>

En los últimos años, el rol de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos (ONG) ha ganado protagonismo en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos. Estas asociaciones privadas, que operan de manera formal o informal, asumen voluntariamente la misión de supervisar el respeto de los derechos humanos en los Estados. Su actividad es diversa e incluye acciones de defensa, investigación y denuncia, así como educación y promoción en materia de derechos humanos –tal y como lo hacemos desde Xumek–.

Este protagonismo se ve reflejado en una marcada tendencia a utilizar los mecanismos y procedimientos jurídicos internacionales de protección de derechos humanos tanto en la órbita de Naciones Unidas (en adelante,

---

<sup>1</sup> Abogada egresada de la Universidad Nacional de Cuyo. Activista de Derechos Humanos. Coordinadora de la Secretaría de Litigio Estratégico Internacional

ONU) como en la Organización de Estados Americanos (en adelante, OEA). En estos espacios, las ONGs representan a sectores de la sociedad civil de uno o más países.

Si bien en el sistema internacional de protección de los derechos humanos el titular del reconocimiento y los derechos es el individuo -quien tiene la capacidad de reclamar al Estado las violaciones de derechos humanos que sufra de parte de este-, las ONGs han asumido en la práctica el rol de representación de estos individuos -víctimas- ante estos sistemas de protección.

84 Este rol de representación del individuo como sujeto del derecho internacional no se da sólo en el ámbito de la representación jurídica en casos específicos<sup>2</sup>, sino también de manera amplia, procurando representar sus intereses a través de diversas vías, tales como la promoción y educación, la colaboración en iniciativas para mejorar los estándares internacionales y su aplicación efectiva, el servir como canales de participación, entre otras (González, 1997, p. 30).

La labor de representación en foros internacionales tiene su base en el trabajo local, donde se establece contacto con la realidad de las comunidades, las problemáticas vigentes y los intereses que requieren un canal de comunicación ante la falta de respuesta del Estado local. La canalización de estos reclamos en la vía internacional puede llevarse a cabo a través de redes de organizaciones, trabajando en conjunto con entidades de alcance internacional o de manera individual. La digitalización de los canales de difusión y recepción de información ha facilitado el acceso a los organismos internacionales de protección de los derechos humanos.

La expansión e importancia creciente del trabajo de las ONGs ha ido de la mano de otro factor: el debilitamiento de algunas formas tradicionales de representación de la sociedad civil. En efecto, las transformaciones a nivel ideológico y económico han impactado en las formas de participación ciudadana y en los mecanismos de representación de la ciudadanía. Al nivel de las ideas, el debilitamiento de las visiones políticas globales ha

---

<sup>2</sup> Como pueden ser, por ejemplo, denuncias individuales con patrocinio letrado que llevamos adelante en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

afectado de manera notable la participación en los partidos políticos. Al nivel de la organización de la economía, las nuevas y más complejas formas de relación económicas han disminuido el rol de los sindicatos y de otras formas de representación (González, 1997, p. 31).

## ¿QUÉ FORMAS DE PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL EXISTEN?

Tradicionalmente, las ONGs han contado con dos grandes ámbitos de trabajo: por un lado, la opinión pública nacional e internacional, y por otro, los procedimientos de defensa previstos en los tratados internacionales de derechos humanos, tanto a nivel de la ONU como de la OEA.

La gran mayoría de las ONGs acuden a la opinión pública internacional para informar y sensibilizar respecto de violaciones a los derechos humanos cometidas en ciertos Estados. El vehículo por excelencia de trabajo son las publicaciones propias, como es el caso del presente informe, y las denuncias ante los medios de comunicación, especialmente los internacionales (Vivanco, 1994).

Por otro lado, como hemos mencionado en informes anteriores, las ONGs utilizan sistemas de denuncias individuales que conducen a procedimientos jurisdiccionales, donde se determina la responsabilidad del Estado por violaciones de derechos humanos en casos específicos. En este tipo de procedimientos intervienen dos factores limitantes: la capacidad de trabajo, que exige una selección estratégica de casos por temática o por las circunstancias del caso dependiendo de los criterios de cada organización, y el tiempo, ya que los litigios en instancias internacionales pueden llevar años.

Sin embargo, en los últimos años hemos explotado una tercera vía de participación: la función consultiva. Este mecanismo consiste en acercar información a los organismos internacionales encargados de proteger los derechos humanos, con el propósito de que conozcan la realidad local y aprovechar el espacio que brindan para denunciar públicamente a Estados violadores de derechos humanos.

## FUNCIÓN CONSULTIVA

En el desarrollo de esta función, las ONGs asumimos el rol de auxiliares de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, acercándoles información que les permita desempeñar mejor su función «legislativa», creando normativas internacionales, o «fiscalizadora», controlando el cumplimiento de la normativa vigente.

Los aportes que realizamos varían según la naturaleza de la función asistida e incluyen conocimientos técnicos específicos -como el aporte de una ONG especializada en un tema particular-, experiencias legislativas locales exitosas y datos de fiscalización sobre la realidad local.

86 Los canales a través de los cuales se desarrolla esta asistencia dependen de la estructura de cada organismo de protección. En este sentido, algunas instancias requieren el cumplimiento de ciertos niveles de acreditación para permitir la participación.

En fin, el objeto de esta vía de participación es que los organismos internacionales se nutran del trabajo y la experiencia de las ONGs, reconociendo, en parte, su imposibilidad de abarcar la inmensa misión que se les encomienda de velar por la vigencia de los derechos humanos a nivel mundial o regional. Para nosotros, este espacio representa una vía de alcance e influencia que nos permite mostrar a los organismos internacionales la cara que los Estados intentan ocultar y poner en su conocimiento nuestra realidad diaria.

Además de la denuncia, este espacio nos permite orientar el debate hacia temas que consideramos importantes, ya que la información brindada suele ser clave para el desarrollo de iniciativas de acción. Es común que se realicen actividades de «lobby» para promover la adopción de resoluciones u otras iniciativas alineadas con la agenda de derechos humanos del momento.

## MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

El único órgano que cuenta con un sistema oficial de acreditación («status consultivo») para las ONGs es el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU. Este organismo se encuentra autorizado por la Carta de la ONU para establecer mecanismos de consulta con ONGs.

Actualmente, la relación consultiva con el ECOSOC está regida por la resolución 1996/31, que determina los requisitos de admisibilidad para el estatus consultivo, los derechos y obligaciones de las ONGs con carácter consultivo, los procedimientos para anular o suspender dicho estatus, y el rol y las funciones del Comité de ONGs de ECOSOC y las responsabilidades del Secretariado de la ONU en cuanto al respaldo de la relación consultiva. En dicha resolución se expresa:

87

Hace falta establecer acuerdos consultivos, por un lado, para permitir al Consejo o a alguno de sus órganos obtener información experta o asesoramiento de organismos con experiencia en los asuntos que tratan los acuerdos consultivos, y por el otro, para permitir a los organismos internacionales, regionales, subregionales y nacionales que representan aspectos importantes de la opinión pública expresar su punto de vista (Resolución ECOSOC 1996/31, parte II, párrafo 20).

Este reconocimiento del carácter consultivo nos permite<sup>3</sup> (ECOSOC, 2018):

- ▶ Brindar análisis experto sobre distintos asuntos basados en nuestra experiencia en el campo.
- ▶ Ser agentes de alerta temprana.
- ▶ Ayudar a controlar e implementar acuerdos internacionales.
- ▶ Ayudar a generar conciencia pública sobre asuntos relevantes.
- ▶ Desempeñar un papel mayor en el cumplimiento de los objetivos de las Naciones Unidas.
- ▶ Aportar información valiosa en eventos de distintas organizaciones.

---

<sup>3</sup> Xumek cuenta con el status consultivo ante el ECOSOC desde el año 2023.

Por otra parte, el ECOSOC también ofrece a las ONGs la posibilidad de ser escuchadas por un público mundial y contribuir a su agenda. Una ONG con carácter consultivo puede (ECOSOC, 2018):

- ▶ Asistir a conferencias y eventos internacionales.
- ▶ Realizar declaraciones escritas y orales en dichos eventos.
- ▶ Organizar eventos paralelos.
- ▶ Ingresar a las instalaciones de las Naciones Unidas.
- ▶ Tener la oportunidad de establecer redes y nuevos contactos.

88 El mecanismo más común de participación en ejercicio de estas facultades son convocatorias a presentar informes o aportar datos. Estas convocatorias son lanzadas por diferentes organismos de acuerdo a sus agendas y establecen pautas de participación y temas a tratar. Son difundidas por el Comité de Derechos Humanos y posteriormente publicadas en la página del organismo solicitante.

Por ejemplo, en abril de 2023, desde la Secretaría de Litigio Estratégico Internacional (SLEI) de Xumek, participamos en la convocatoria de observaciones al proyecto de observación general sobre el artículo 4 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (OPCAT) del Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT).

Nuestro aporte se centró en la falta de inspección en lugares donde niños, niñas y adolescentes (NNYA) sin cuidado parental están privados de libertad en Mendoza, subrayando la importancia de que organismos externos realicen controles para prevenir la tortura y malos tratos. Proporcionamos datos concretos sobre la ausencia de visitas del Comité Nacional de Prevención de Tortura (CNPT) en estas instituciones y la falta de un marco normativo provincial efectivo para inspecciones en estos casos. También enfatizamos la necesidad de controles especializados e interdisciplinarios para abordar las necesidades particulares de la infancia en contextos de privación de libertad.

Asimismo, en agosto del presente año participamos en la convocatoria para aportar observaciones a la Observación General Nº 27 del Comité de los Derechos del Niño centrada en el acceso de NNYA a la justicia y recursos efectivos.

En esta ocasión, nuestro enfoque se dirigió a la situación de los NNYA migrantes, destacando las barreras adicionales que enfrentan por su condición de menores y migrantes, y la falta de un reconocimiento específico de estas problemáticas en el documento. Señalamos la necesidad de que se adopten garantías como la asistencia legal gratuita, la asignación de tutores y la protección del derecho a ser oído, siguiendo estándares internacionales como los de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). También, acercamos información concreta sobre la situación local en Mendoza, donde la falta de instituciones específicas y la debilidad de las políticas públicas limitan el acceso efectivo a la justicia para estos niños y niñas, instando al Comité a pronunciarse de manera clara sobre los derechos de este grupo para que los gobiernos establezcan pautas de protección adecuadas.

Además del trabajo de sus órganos regulares, una vía de gran impacto del trabajo de la ONU son las conferencias que celebran sobre diversas temáticas.

En los últimos años las de mayor difusión han sido la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia de El Cairo de 1994, que abordó temas reproductivos y la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). En estas conferencias han participado –además de las ONGS con status consultivo– un significativo número de otras ONGS (González, 1997, p. 35).

## **MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS**

A diferencia de la ONU, en la OEA no existe ningún mecanismo formal de participación de las ONGS. Sin embargo, es importante destacar la participación en los órganos políticos de la OEA (Consejo Permanente y Asamblea General), ya que en ellos se adoptan importantes resoluciones que afectan cuestiones como los derechos humanos, el medio ambiente, los derechos de la mujer y otras materias, y se carece de un sistema de acreditación formal. La importancia de las decisiones que adoptan estos órganos políti-

cos es tal que podrían transformar sustancialmente el sistema (González, 1997, p. 36).

En la Asamblea General de la OEA, las ONGs asisten por medio de una invitación y sólo pueden presenciar el desarrollo de los debates sin intervenir en los mismos ni distribuir documentos oficiales. Por su parte, el Consejo Permanente de la OEA trabaja sin la participación del público.

Si bien no existe un mecanismo formal para la participación, la actividad de las ONGs ha sido crucial en el fortalecimiento de todos los aspectos del trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a través de la presentación de casos individuales, la canalización de información sobre distintos países, la contribución en las visitas in loco, la realización de estudios especializados, etc.

90 En cuanto a la participación de las ONGs en asuntos de competencia de la Corte IDH, si bien no contamos con la posibilidad de presentar casos contenciosos o solicitar opiniones consultivas, existen vías de participación.

Una de esas vías es a través del instituto del *amicus curiae* que nos permite participar en un proceso contencioso en curso, sin ser parte en él, acercándole información útil al tribunal sobre la temática a tratar. Es, en efecto, un ejercicio de la función consultiva que nos permite poner en discusión aspectos que consideremos relevantes dentro de un determinado litigio, brindándole a la Corte mayor material de estudio y fundamentación en sus sentencias.

Por otro lado, en cuanto a las opiniones consultivas, si bien no podemos solicitarlas, sí podemos participar en su proceso de redacción. Esta participación se canaliza a través de invitaciones cursadas por la Corte Interamericana al momento de estar trabajando en una opinión consultiva, que se extienden a la sociedad civil en general. La convocatoria estructura una serie de interrogantes a desarrollar e invita a los participantes a reformular y repensar las preguntas y brindar su respuesta, sirviendo las ONGs –como parte de la sociedad civil– como auxiliares de consulta de la Corte en este proceso.

Además de las contribuciones escritas, la Corte IDH permite que quienes hagan sus aportes de forma escrita, den sus alegatos orales ante los jueces de este tribunal mediante audiencias públicas.

Desde Xumek, tuvimos la oportunidad de participar en la audiencia pública sobre emergencia climática ante la Corte IDH, celebrada del 24 al 29 de mayo en Manaos, Brasil, en relación con la solicitud de opinión consultiva sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos presentada por los estados de Chile y Colombia en enero del año pasado, lo que nos permitió hacer escuchar nuestra voz en un tema tan relevante y urgente. Desde Xumek, contribuimos presentando nuestras observaciones escritas que integraron las perspectivas de varias áreas, como el Área de Ambiente y el Área de Pueblos Indígenas.

Posteriormente, en nuestra intervención en la audiencia pública celebrada en mayo en Manaos, Brasil, abordamos temas esenciales como el acceso a la información pública ambiental y el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. En particular, resaltamos la tríada de derechos de acceso establecida en el Acuerdo de Escazú y la importancia de garantizar un acceso efectivo a la información, lo que consideramos un derecho fundamental para la defensa de otros derechos.

91

También enfatizamos la necesidad de un registro público de infractores ambientales y un sistema integral de información que facilite la defensa de quienes protegen el medio ambiente.

Finalmente, hicimos un llamado a la Corte IDH para que reafirmara la obligación de los Estados de garantizar el diálogo entre las cosmovisiones indígenas y occidentales, subrayando que el derecho a la consulta debe ser reconocido como un mecanismo vinculante, en contraposición a las audiencias públicas, que a menudo no cumplen con los estándares necesarios para garantizar la participación efectiva. Con un enfoque en la resistencia y la construcción colectiva, afirmamos nuestro compromiso con la justicia social y los derechos humanos, instando a la Corte a considerar estos puntos críticos en su deliberación.

## CONCLUSIONES

El ejercicio del rol consultivo se ha vuelto cada vez más importante en la actividad de nuestra organización, así como en la de muchas otras. Este enfoque representa una opción superadora a las vías tradicionales: en rela-

ción con el impacto en la opinión pública, proporciona un acceso directo a los organismos de protección, permitiéndonos influir en sus decisiones y poner en agenda las problemáticas de nuestra sociedad. Además, esta información se publica con el respaldo del organismo receptor, dando más peso al mensaje.

En cuanto a los litigios, si bien no los reemplaza la necesidad de abordar violaciones específicas de derechos humanos, puede funcionar como mecanismo de prevención de dichas violaciones al servir de alerta temprana y apoyar las búsquedas de justicia.

Esta herramienta nos permite ampliar nuestro campo de acción, brindándonos reconocimiento internacional y la oportunidad de trabajar en coordinación con organismos de protección y otras ONGs en pos de nuestro objetivo común: una mayor protección de nuestros derechos humanos.

92

## REFERENCIAS

- Resolución ECOSOC 1996/31 de 1996. Relación consultiva entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales. 25 de julio de 1996. ECOSOC (2018). *Una guía para las ONGs sobre el carácter Consultivo. Trabajando con el ECOSOC*. Naciones Unidas. Nueva York.
- GONZÁLEZ, F. (1997). *El Control Internacional de las Organizaciones No-Gubernamentales*. Derecho & Sociedad, no 12, p. 186-195.
- VIVANCO, J. M. (1994). *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos*. En: S. I. Humanos, Estudios de Derechos Humanos, vol 1, p. 275-294.

# 07

## Tierra y sangre. El costo de defender el territorio en América Latina

Florencia D. Vega<sup>1</sup>

93

### LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE: UN ESCENARIO EN CONSTRUCCIÓN

La idea de un medio ambiente como sujeto de derecho, e incluso como objeto de observación o de estudio es extremadamente reciente en la historia, y se asemeja un poco a la trayectoria dibujada por el reconocimiento de los Derechos Humanos e incluso el Derecho Internacional, antes conocido como Derecho de Gentes, y que se formaliza recién con el fin de la segunda guerra mundial y la creación de institucionalidad internacional.

Es justamente en la segunda mitad del siglo xx cuando los organismos internacionales comienzan a cimentar los diferentes paradigmas dentro de la arquitectura de los derechos. El derecho ambiental, se construyó en términos de institucionalidad internacional –formalmente y de forma

---

<sup>1</sup> Analista en políticas y asuntos internacionales (Universidad de Santiago de Chile). Trabaja en la ONG Defensoría Ambiental, organización dedicada a la defensa del medio ambiente con enfoque de género y DDHH y que ha servido a comunidades afectadas por algunos de los casos de conflicto ambiental más emblemáticos de Chile. Investiga en temáticas de seguridad, defensa, medio ambiente y género, y relaciones internacionales.

consistente– a partir de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Pacto de San Francisco 1945, más específicamente con la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que data del año 1972 –tan sólo apenas medio siglo–.

94 No obstante, si miramos algunos siglos hacia atrás, notaremos que las consecuencias de la acción humana en el medio ambiente no son recientes, ni tampoco eran desconocidas antes de la Revolución Industrial. Existen análisis de los componentes y características del suelo que entregan pruebas claras de que incluso la actividad económica preindustrial y a pequeña escala generó niveles elevados de contaminación del aire, agua y suelo en algunas ciudades de Europa. Lo que vino después, y el nivel de destrucción ambiental del que somos testigos hoy, son una muestra de la acción humana multiplicada por millones, y aumentada exponencialmente por el uso de la tecnología.

No son pocos los instrumentos de uso internacional que han surgido del trabajo común de los países en materia ambiental, algunos más efectivos que otros, y, en otras ocasiones, meras declaraciones sin ningún efecto relevante. La esperanza y los esfuerzos de las comitivas internacionales hoy están depositados en la Agenda 2030<sup>2</sup>, que ha tenido grados variables de implementación desde que vio la luz, en 2015, y desde donde las organizaciones de la sociedad civil exigimos hojas de ruta y estándares de implementación adecuados y urgentes, siempre subrayando que deben ser coherentes con las particularidades de cada territorio, por lo que la acción local es fundamental.

El presente análisis viene dado desde la perspectiva de Defensoría Ambiental, ONG que se constituyó formalmente como organización en 2016, en Chile. Desde entonces, hemos representado a comunidades implicadas en conflictos socioambientales y situadas en una posición asimétrica en

---

<sup>2</sup> La Agenda 2030 es un conjunto de planes con metas e indicadores surgidos del Acuerdo de París y que busca implementar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible enunciados por consenso internacional en 2015, durante el periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Es una guía de referencia para orientar las acciones de los países durante los 15 años posteriores a la firma del Acuerdo. Ver texto del acuerdo en: <https://documents.un.org/doc/undoc/lt/d/n15/285/76/pdf/n1528576.pdf>

cuestiones de poder político, jurídico y económico en relación a grandes conglomerados con intereses económicos en Chile, desde empresas de la industria energética hasta proyectos de desarrollo comercial.

Hemos atestiguado cómo se desarrollan proyectos de enorme impacto ambiental sin tener en cuenta las consideraciones de los habitantes de los territorios, mucho menos de la biodiversidad que alberga cada uno de los ecosistemas en los que se interviene. En la actualidad, nuestro quehacer implica tanto acciones judiciales y jurídicas, como también labores con fines pedagógicos, de incidencia política, y de desarrollo de las comunicaciones en el ámbito del medio ambiente y divulgación de la ciencia relativa a temas medioambientales.

A lo largo de nuestra experiencia hemos relevado la importancia de construir jurisprudencia con enfoque de género y derechos humanos. En casos determinados esto implica además un tratamiento que contemple la perspectiva de los pueblos originarios, con la gobernanza de la que se dispone a nivel internacional y, en menor medida y profundidad, a nivel local.

Nuestro punto de partida es el reconocimiento de una situación generalizada de injusticia ambiental, en la que sobre las lógicas de centro-periferia, se replican las asimetrías del modelo económico de la globalización -evolucionado, pero no transformado, desde el siglo xv con el arribo del imperialismo a nuestro continente- a distintos niveles. En la escala internacional, los países del sur global han sido y continúan siendo los proveedores de materia prima (minerales, agua, alimentos y otros *commodities*). Esta lógica es la que se reitera de forma desafortunada a nivel local, y a nivel doméstico.

Los epicentros económicos de cada país o región se abastecen de lo que se extrae y genera -con grandes costos ambientales, muchas veces irreversibles- en las denominadas «zonas de sacrificio»<sup>3</sup>, un concepto utilizado para describir la realidad de territorios abandonados a la actividad industrial

---

**3** El Instituto Nacional de Derechos Humanos de nuestro país (INDH) las define como «una situación de injusticia ambiental evidente, por cuanto los beneficios que genera una industria se reparten difusamente entre la sociedad toda, mientras que los costos ambientales son soportados por personas en situación de vulneración social y económica» (2014).

con una significativa degradación ambiental, y que, en consecuencia, han ido perdiendo las condiciones para el desarrollo de la vida humana, pero también de fauna, flora y funga. Es en este punto donde cabe preguntarnos sobre los supuestos beneficios de un liberalismo que promete un mercado de capitales que se «autorregula», y que, con la suma de actitudes emanadas del egoísmo y afán de lucro, se conduce al bienestar general. Nada más alejado de la realidad, de la que nuestros pueblos acumulan muchas y muy desafortunadas experiencias.

Por lo demás, y a pesar de tener una gobernanza ambiental que se refiere como ejemplar por los artífices de la misma, nuestra institucionalidad es muy reciente, e inició hacia finales de la década de los 90, y no fue sino hasta avanzada la primera década del siglo XXI que se vislumbraron los primeros hitos de una Política Climática Nacional, con el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático<sup>4</sup> (2008).

96

Así las cosas, en el plano de un debate por el tipo de sociedad que queremos tener, y que se materializó de forma tangible en dos procesos constituyentes fallidos, la institucionalidad ambiental chilena se encuentra hoy en un contexto clave de transición hacia un marco normativo capaz de contemplar las características de las dinámicas que se suscitan en los territorios, entre comunidades y empresas, y entre grupos de empresas.

De la mano de aquello, la Ley 20417 (2010) estableció tres nuevas instituciones que, en conjunto, vinieron a reemplazar al sistema centrado en la CONAMA. De ese modo, «se crearon el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) –encargado de la regulación y la política ambiental–, la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) –con funciones de fiscalización y sanción– y el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) –competente para la evaluación

---

<sup>4</sup> Este insumo fue seguido por el Inventario Nacional de emisiones (GEI) y la Oficina Nacional de Cambio Climático (2010), el desarrollo de escenarios de mitigación del Cambio Climático en Chile (2012), el Plan de Adaptación Silvoagropecuaria (2013), Plan Nacional de Adaptación, Plan de Adaptación de Biodiversidad, y 1º Informe Bienal de Actualización de Emisiones (2014), adhesión al Acuerdo de París, Plan de Adaptación en Salud y Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC) (2015), Plan de Adaptación de Pesca y Acuicultura y 2º Informe Bienal de Actualización de Emisiones (2016), 2º Plan de Acción Nacional contra el Cambio Climático (2017), 3º Informe Bienal de Actualización (2018), creación del Comité Científico de Cambio Climático para la COP 25 (2019), y la Estrategia Climática de Largo Plazo (2021), a modo de ejemplo.

y certificación de proyectos—» (Biblioteca del Congreso Nacional, 2022, p.3), a lo que se añade la creación de Tribunales Ambientales.

En el escenario inmediato, la reciente entrada en vigencia –septiembre de 2023– de la Ley 21600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SBAP), además de ser la culminación de un proceso de reformas que tomó más de 10 años, se convierte en un instrumento vital para el análisis, dado que es el primero que se aboca a la gestión de la biodiversidad y las áreas protegidas, prometiendo asegurar mediante la preservación y restauración el patrimonio natural del país, con foco en las especies y los ecosistemas.

Con todo ello, podemos hablar de un marco temporal que, en grueso, ronda escasamente los 20 años de construcción de institucionalidad.

El principal punto débil de los tempranos intentos de institucionalidad es que en principio no tenían relación directa con los órganos regionales –Comisiones Regionales del Medio Ambiente–, lo cual es una deficiencia recurrente en la administración pública de Chile, un país que se autodefine en su Constitución de la República como «unitario». En la actualidad, si bien los cambios introducidos son demasiado recientes como para hacer una evaluación de su alcance, los esfuerzos por alcanzar un carácter nacional se reflejan en la elaboración de la institucionalidad.

97

## **RIESGOS QUE ENFRENTAN LAS PERSONAS DEFENSORAS DE LA TIERRA Y EL MEDIO AMBIENTE EN LA REGIÓN.**

Durante el bienio 2022-2023, como Defensoría Ambiental, realizamos un ejercicio analítico participativo en el que contamos con la colaboración de distintas organizaciones ambientales y territoriales del Cono Sur. Agrupaciones de Argentina, Chile y Colombia nos compartieron sus experiencias sobre la situación de las personas defensoras en sus territorios, gracias a lo cual identificamos un grupo de amenazas específicas de las cuales son objeto, y que se replican en diferente medida, pero en similar proporción, en los diferentes territorios, a saber:

Criminalización de la actividad social/ambiental, amenazas a la integridad espiritual del bien natural y la comunidad, difamación y/o descalificación en espacio público y redes sociales, amenazas, hostigamientos y persecución a integrantes por «terceros» (vinculados a empresarios), amenazas a la integridad espiritual del bien natural y la comunidad, violencia sexual y/o de género, amenazas a la vida e integridad física y psíquica, discriminación laboral por ser activista, amenazas a niñas, niños y adolescentes, falta de acceso a asesoría jurídica específica de confianza, amenaza policial o institucional<sup>5</sup> e intervención de las comunicaciones. (Defensoría Ambiental, 2023)

La realidad que describe en conjunto este listado de situaciones de amenaza es alarmante.

98

El escenario en que se suscitan estos hechos es una región cuyo equilibrio ecológico de reservorios de biodiversidad se ven afectados de manera constante y progresiva, poniendo en riesgo la salud, y la integridad física y psíquica de quienes luchan para defender los territorios (Defensoría Ambiental, 2023) bajo el paradigma del ya conocido extractivismo, cuyas prácticas desde antaño son extremadamente nocivas para la tierra, las aguas, la biodiversidad, y por supuesto, las personas. Se trata de un modelo exportador primario que extrae recursos naturales en grandes volúmenes, y que se enraizó en nuestra región a conveniencia de las potencias económicas internacionales, en un primer momento occidentales, pero a las que ahora también se suma la intervención china, por ejemplo, para la explotación de recursos en nuestras tierras.

En nuestros días, las formas renovadas de extractivismo -que no ostentan mayor novedad ni modernización- son las que sostienen el modelo de economías de enclave, desplazando y haciendo desaparecer las formas de producción locales.

La interpretación de esta realidad sería incompleta sin poner en el centro el rol de las mujeres en la defensa de los territorios, quienes históricamente

---

<sup>5</sup> Tratos injustos, violentos y arbitrarios que atentan contra la igualdad ante la ley, vida personal, integridad física y libertad ambulatoria perpetradas por agentes policiales, gendarmería institucional, etc.

y en mayor proporción han asumidos roles de lideresas en la defensa de su entorno. La explicación para ello debemos buscarla en el hecho de que los roles instalados en la sociedad las sitúan como gestoras de la organización, tanto familiar como comunitaria, al mismo tiempo que tienen un papel preponderante en la provisión de los medios de subsistencia.

Al mismo tiempo, la relación entre territorio y corporalidad también ha sido desarrollada con el paso del tiempo por la figura de las mujeres. Más aún, durante los últimos años la centralidad del rol de la mujer defensora no sólo no ha mermado, sino que se ha intensificado, junto con el recrudecimiento de los conflictos y la violencia, en el marco de un patriarcado que encuentra nuevas y más sofisticadas formas de sometimiento frente a la conquista de derechos de las mujeres en nuestro continente, y en el mundo.

99

### **PERSONAS DEFENSORAS: EXPERIENCIAS EN EL CONO SUR. REGISTROS DE COLOMBIA, ARGENTINA Y CHILE.**

Frente a lo anterior las formas de resistencia han sido variadas, y en cada territorio poseen características locales relacionadas a la particularidad de la geografía, factores socio-históricos y económicos, y la presencia de pueblos originarios. El factor común en todos estos casos es la amenaza y violencia constante de la que son objeto los grupos organizados, líderes y lideresas locales por la defensa de la tierra y los derechos humanos.

En 2023, Global Witness registró 196 casos documentados de personas defensoras asesinadas por ejercer su derecho a proteger sus tierras y el medioambiente (Global Witness, 2024). Las cifras resultan perturbadoras, y ni siquiera abarcan el recuento de las otras numerosas formas de violencia que se practica contra los y las defensoras. En nuestra región, la lista de asesinatos registrados está encabezada por Colombia, seguida por Brasil, Honduras, México y Nicaragua. Los 4 primeros países nombrados, ostentan los primeros lugares a nivel global. Somos la región más peligrosa del mundo para defender la tierra y la naturaleza.

Sobre el caso puntual de Colombia, la Defensoría Ambiental, mantiene vínculos con distintas organizaciones defensoras que nos han entregado testimonio del escenario estremecedor que les rodea. Se trata del país con

la mayor tasa del mundo de homicidios de personas defensoras de la tierra y el medioambiente (Global Witness, 2024). Tratándose de un Estado que mantiene un conflicto de larga data por el acceso a las tierras rurales, es importante destacar que indígenas y afrodescendientes se encuentran en el centro de las amenazas.

100 La ausencia del Estado en vastos territorios de la nación, la presencia de guerrillas, y la connivencia del paramilitarismo con el poder económico, alimentado por el extractivismo de recursos naturales y la producción de coca, han contribuido a que la violencia armada sea no un caso aislado, sino una característica sistemática. En términos medioambientales, la deuda ecológica del país hoy en día está fuertemente ligada a la producción del carbón y extracción de minerales (Defensoría Ambiental, 2023), así como al problema de la deforestación para ganadería extensiva y cultivos ilícitos, principalmente.

En este marco, las personas defensoras son amenazadas, o de plano, asesinadas por protestar, o por proponer formas alternativas de hacer las cosas. Hay un ataque directo al movimiento social que se evidencia hacia los líderes de las juntas de acción comunal, en forma de violencia o bajo la cooptación a manos del paramilitarismo, que es la expresión armada más fuerte del país. En términos amplios, Colombia está paramilitarizada.<sup>6</sup>

Otro caso investigado por la Defensoría Ambiental es el de Argentina, que se encuentra en una coyuntura especialmente crítica desde la asunción como primer mandatario del autodenominado «anarco-capitalista» Javier Milei, que, en el afán de favorecer las condiciones para el funcionamiento del libre mercado, no ha escatimado en impulsar iniciativas anti-derechos.

Hay dos temas sustanciales para comprender el contexto argentino y las acciones asociadas al cuidado de la naturaleza y defensa de los DDHH. Por un lado, la enorme biocapacidad del país, lo que lo constituye en un actor clave para aportar y bregar por una transición energética a nivel regional y global. Por otro lado, las implicancias que la implementación del Acuerdo de Escazú tendrá para la sociedad en tanto y en cuanto su aplicación permitirá el aumento gradual y sostenido de la participación

---

<sup>6</sup> Entrevista anónima a líder territorial colombiano.

ciudadana en materia de medio ambiente, lo que supone una disminución de riesgos para la integridad física de las/os defensoras de la naturaleza (Defensoría Ambiental, 2023).

Será clave para el desenlace de lo anterior ver el impacto que tendrá la securitización y la criminalización de la protesta liderada por el Ministerio de Seguridad, cuyas medidas se apuntan como contrarias a la defensa de los derechos humanos.

En relación a las amenazas a la naturaleza, se encuentran entre los tópicos más recurrentes la desertificación, el derretimiento de glaciares, la pérdida de bosque nativo, contaminación de las aguas, megaminería y fracking para la extracción de petróleo (Defensoría Ambiental, 2023). Estos dos últimos, hoy generan detración por buena parte de las comunidades que habitan los territorios donde se pretenden instalar proyectos mineros y yacimientos extractivos de gran envergadura, y que son un peligro latente para la disponibilidad de agua en sectores azotados por la sequía. En cuanto a la minería, los puntos polémicos hoy son el sur de cuyo y norte de Neuquén, en donde funciona el Proyecto Vaca Muerta que ya tiene en funcionamiento proyectos de explotación mediante fracking, y en donde se quieren abrir aún más focos de extracción en el corto plazo, y la amenaza de la industria del litio en la Puna, en el extremo norte del país.

En ambos casos se entra en conflicto no sólo con los ecosistemas y la seguridad hídrica, sino también con las poblaciones indígenas locales (mapuche en el sur, y kolla en Salinas Grandes, Jujuy), que denuncian graves situaciones de agravio contra la tierra y contra ellas mismas.

Además, es imposible dejar de mencionar, la devastación causada durante 2024 por los incendios forestales que se propagaron por el Delta del Paraná, las Sierras de San Luis, y las Sierras de Córdoba. En la provincia de Córdoba, este año fue particularmente agresivo el avance del fuego, que si bien se puede relacionar con condiciones climáticas (sequía y altas temperaturas<sup>7</sup>), fue ampliamente asociado al agronegocio y actividad inmobiliaria por

---

**7** El índice meteorológico de peligro de incendios FWI (Fire Water Index) muestra que las mismas condiciones de sequía, escasez de precipitaciones y temperaturas altas fue constante para el primer trimestre en gran parte de la zona central del país. No hay evidencia de que los sectores

grupos activistas, abogados e investigadores, y personas defensoras del monte nativo. Lo que resulta indudable es que ya sea de forma accidental o intencional, la actividad humana en espacios ocupados por el bosque nativo constituye una importante amenaza a los ecosistemas, a las personas, y que no mermará si no se comprometen recursos del Estado nacional de forma constante para la prevención, y el desarrollo de políticas públicas ambientales que trasciendan gobiernos y posiciones políticas, y que se combinen con consecuencias penales sustantivas para crímenes ambientales.

102

Por último, el caso de Chile, donde la Defensoría Ambiental centra su actividad, es particularmente interesante porque se pregona una institucionalidad modelo y un sistema de derechos en el que la violencia hacia las personas defensoras es marginal. Dado el caudal de proyectos energéticos, mineros e industriales que proliferan, acompañados por un sistema de mercado funcional que facilita la concreción de este tipo de negocios en el país, y por las condiciones naturales que suscitan para condicionar la ambición en la extracción y explotación de recursos naturales de norte a sur del país.

Para 2023, un informe realizado por nuestra organización dio cuenta de la existencia de al menos 129 conflictos socioambientales, y tenemos problemas latentes en las zonas de extracción de litio, en las áreas donde se practica la salmonicultura, conflictos relacionados a la deforestación e incendios forestales, además de la actividad humana e industrial que afecta las cuencas hidrográficas y que, acompañada de condiciones naturales, producen sequías. Todo ello, recrudece la afectación a ecosistemas completos, en áreas que son reservorios de invaluable biodiversidad a nivel global.

Como ONG que busca acercar la justicia ambiental a comunidades desprovistas de recursos jurídicos (y económicos), hemos sido parte de procesos judiciales que, sin la labor de comunidades organizadas por la

---

afectados por los incendios en la provincia de Córdoba tuvieran condiciones que facilitarían la propagación de fuego más que otras zonas con características similares, que no fueron afectadas por el fenómeno.

defensa de sus territorios y maritorios, no hubiera sido posible una defensa adecuada.

En las 5 zonas de sacrificio reconocidas institucionalmente en nuestro país, nos involucramos en la defensa de comunidades de dos de ellas: Huasco, en el «Norte Chico», y Concón-Quintero y Puchuncaví, en el litoral. Este último enclave es, tristemente célebre, por los estragos que la instalación de enormes complejos industriales causó en el medio ambiente, a lo largo de más de 60 años de actividad no regulada, y que tiene como consecuencia niveles insalubres de contaminación en el agua y aire, además de las repercusiones en la tierra, flora, fauna y funga.

De forma paralela, la acción de litigio estratégico que se llevó a cabo ha tenido gran trascendencia, dado que, a propósito de las intoxicaciones masivas ocurridas en 2018, un gran logro compartido fue la sentencia de la Corte Suprema que reconoció la magnitud de las vulneraciones a los derechos de los habitantes del territorio, y su origen en la negligencia del actuar del Estado, mandando una serie de acciones a ser cumplidas (Defensoría Ambiental, 2023). Esta resolución ha sido catalogada como el fallo ambiental más importante de Chile, siendo el primero en esta materia que posee un marcado enfoque de DDHH.

103

## **PENSAR EN UN HORIZONTE COMÚN Y UNA ESTRATEGIA DE DEFENSA COLECTIVA**

Año tras año las estadísticas y los testimonios de las personas defensoras, a lo largo de América Latina, nos muestran un contexto complejo para el ejercicio de los derechos humanos y derechos del medio ambiente. Los enclaves extractivistas abundan, y amenazan con extenderse. Las injusticias ambientales son transversales a las diferentes formas de resistencia.

Un medio ambiente que está en constante ataque y que no puede defenderse correctamente bajo ausencia de Estado, asesinatos a defensores/as, y un sistema político cooptado por intereses económicos y/o criminales, impide el ejercicio de derechos en general, y es incompatible con un paradigma de buen vivir y que establece una relación intrínseca entre naturaleza y cuerpo.

El establecimiento de redes de cuidado y cooperación mutua entre las organizaciones defensoras, y actores a nivel local, estatal e internacional nos apuntala para enfrentar con tenacidad las formas de violencia que se ven fortalecidas por la impunidad y por las necesidades creadas por el modelo económico de acumulación de capital, que luego de la conquista se nos impuso a fuerza de espada, y hoy se mantiene a con armas de fuego.

El caso colombiano es un exponente claro de las relaciones entre capitalismo extractivo, criminalidad armada, y devastación del medio ambiente. La injusticia ambiental, entonces, surge como la consecuencia estructural de un modelo de desarrollo basado en el despojo de los bienes comunes (Defensoría Ambiental, 2023).

104 Las personas defensoras constituyen la piedra angular para la búsqueda de justicia, sobre todo en un contexto de emergencia climática. El riesgo en que viven, en el continente más peligroso del mundo para la defensa del medioambiente, es una aberración, que debe ser cortada de raíz y de forma inmediata, con la cooperación de todos los eslabones de la política, y con instrumentos legales que entreguen garantías adecuadas. El Acuerdo de Escazú como tratado de DDHH con identidad regional es un paso importante para ello, y su implementación dependerá de una planificación concienzuda y participativa.

El involucramiento y responsabilidad de las empresas en el ámbito de los DDHH es otra de las rutas que las organizaciones y personas defensoras observan con especial atención, y por la que se apuesta a establecer consensos (y legislación) relevantes en materia de debida diligencia.

Una interrogante que nos planteamos con el curso de la historia, y que tiene que ver con la narrativa que imponen de forma soslayada los discursos desarrollistas hasta calar en el inconsciente colectivo, es la que refiere a ¿Cómo se explica que aún después de más de 200 años de economías primario-exportadoras y de enclaves, se siga insistiendo en que las industrias extractivas traerán desarrollo, progreso y bienestar? ¿No son más que suficientes las expresiones de zonas de sacrificio, exterminio de pueblos originarios y degradación de la vida en general para demostrar que un proyecto energético no es condición sine qua non para traer «desarrollo» a las comunidades de nuestra región?

## REFERENCIAS

- Biblioteca del Congreso Nacional (2022). *Institucionalidad ambiental en Chile, órganos y competencias*. Disponible en: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33265/1/N\\_19\\_22\\_Institucionalidad\\_ambiental\\_en\\_Chile\\_en\\_la\\_perspectiva\\_de\\_la\\_CC.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33265/1/N_19_22_Institucionalidad_ambiental_en_Chile_en_la_perspectiva_de_la_CC.pdf)
- Defensoría Ambiental (2023). *Herramientas para el cuidado colectivo frente a conflictos socioambientales. Experiencias y riesgos que enfrentan organizaciones defensoras de la naturaleza en Colombia, Chile y Argentina*. 2ª edición. Disponible en: <https://www.defensoriaambiental.org/wp-content/uploads/2023/12/2da-Edicion-Guia-Defensoras-Defensoria-Ambiental.pdf>
- Defensoría Ambiental (2023). *Memoria Anual*. Disponible en: <https://www.defensoriaambiental.org/wp-content/uploads/2024/05/Memoria-Anual-2023-Defensoria-Ambiental.pdf> 105
- DELFINO, E. (2024). *Salinas Grandes, la Puna que resiste el desembarco de la minería del litio*. Revista Pulso Ambiental, (22) FARN, p. 6-9.
- Global Witness (2024). *Voces silenciadas. La Violencia contra las personas defensoras de la tierra y el medioambiente*.
- CHRISTIANSEN, F. C. y CANÉ, S. (16 de abril de 2020) *Radiografía de Vaca Muerta: megaproyecto de energía fósil y fracking en Argentina*. Heinrich Boll Stiftung. Disponible en: <https://co.boell.org/es/2020/04/16/radiografia-de-vaca-muerta-megaproyecto-de-energia-fosil-y-fracking-en-argentina>
- INDH (2014). *Derecho a un medio ambiente libre de contaminación: zonas de sacrificio e institucionalidad ambiental*. En Territorios y Derechos Humanos, p. 253-267 Disponible en: <https://www.indh.cl/wp-content/uploads/2014/12/Territorios-y-derechos-humanos-INDH-2014.pdf>
- Secretaría de Gestión de Riesgo Climático y Catástrofes, Ministerio de Ambiente y Economía Circular (2024). *Áreas afectadas por incendios forestales 2024 en la provincia de Córdoba*. Disponible en: [https://obs-idecor-mapas-docs.obs.sa-argentina-1.myhuaweicloud.com/m505/Incendios\\_Forestales\\_1er\\_trimestre\\_2024.pdf](https://obs-idecor-mapas-docs.obs.sa-argentina-1.myhuaweicloud.com/m505/Incendios_Forestales_1er_trimestre_2024.pdf)

Hijos del Churqui (24 de septiembre de 2024). *Incendios en Córdoba: una historia repetida y un gobierno responsable*. Tierra Viva. <https://agenciaterraviva.com.ar/incendios-en-cordoba-una-historia-repetida-y-un-gobierno-responsable/>

## Malargüe Distrito Minero Occidental. Nos quieren minera pero Mendoza es del agua

Anahí Roca<sup>1</sup>  
Verónica Tomás Gómez<sup>2</sup>

107

### INTRODUCCIÓN

El 14 de septiembre del 2024, se realizó la Audiencia Pública<sup>3</sup> por el Proyecto Malargüe Distrito Minero Occidental (MDMO);<sup>4</sup> audiencia de la cual participamos y que catalogamos de *mera instancia* institucionalizada de participación, que dista mucho todavía de ser un *proceso* sistemático y

---

<sup>1</sup> Licenciada en Comunicación Social (UNCUYO). Magíster en Antropología Visual (FLACSO Ecuador), cursando Doctorado en Ciencias Sociales (UNLP). Becaria INCIHUSA, CONICET.

<sup>2</sup> Abogada (Univ. Nacional de Córdoba). Magíster en Derecho Internacional y comparado del Ambiente (Université de Limoges).

<sup>3</sup> En el Centro de Convenciones y Exposiciones Thesaurus, en el Departamento de Malargüe, provincia de Mendoza.

<sup>4</sup> Toda información que desee ser consultada obra en el Expediente donde se tramita el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental de los 34 Proyectos analizados, bajo referencia EX-2024-03259557-GDEMZA-MINERIA.

riguroso de involucramiento pleno de la ciudadanía en la toma de decisiones finales en los asuntos ambientales.

En este capítulo, expondremos una breve referencia a MDMO, nuestros alegatos en la audiencia especificando sus ilegalidades, y concluimos con reflexiones relativas a lo legal.

Aseveramos que, si bien el proyecto es ilegal respecto a la normativa vigente, se vienen gestando desde el Estado modificaciones y nuevas normativas en aras de permitir el avance de la minería a gran escala en Mendoza y el país. Asimismo, reflexionamos acerca de los desafíos vigentes de la participación pública.

## 108 EL PROYECTO MDMO

Se trata de un megaproyecto que incluye 34 proyectos individuales en etapa de exploración y sus tareas de prospección para realizar a futuro megaminería metalífera en el sur de Mendoza. El área comprende 18.754 km<sup>2</sup>. (1.875.484 ha) -aproximadamente más de la mitad de la superficie total de dicho departamento-, abarcando parcialmente los distritos de Río Barrancas, Río Grande, Agua Escondida y Malargüe. Por tanto, téngase en cuenta que su emplazamiento supera la escala prevista para la evaluación de impacto ambiental.

El proponente es la empresa Impulsa Mendoza Sustentable sA, dirigida por Emilio Guiñazú, la cual fue creada por el Estado provincial para desarrollar este tipo de proyectos. Aunque es preciso aclarar que esta iniciativa fue presentada por la ministra de Ambiente y Energía, Jimena Latorre, el director de Protección Ambiental, Leonardo Fernández, y el director de Minería Jerónimo Shantal, además de contar con el pleno apoyo de la intendencia de Malargüe a través de Celso Jaque.

## DE LA AUDIENCIA PÚBLICA

La audiencia contó con un total de 99 exposiciones, en donde se observó la existencia de posturas tanto a favor como en contra del proyecto. Fue-

ron 45 voces que manifestaron su más amplio rechazo, con diversidad de argumentos en pos de intereses comunes y colectivos

Es de destacar la especial participación de las comunidades indígenas del territorio, representadas en la voz de Gabriel Jofré, werken de la Organización Identidad Territorial Malalweche que nuclea a más de 20 comunidades mapuche.

También participaron la mayoría de las Asambleas mendocinas por el Agua Pura. Tuvo un rol fundamental la participación de la Asamblea Maipucina por el Agua Pura, quienes analizaron en detalle los proyectos del MDMO y sus dictámenes, y lo pusieron en circulación con el resto de las asambleas, organizaciones ambientales y territoriales de la provincia para debatir y fundamentar cada participación.

Del otro lado se presentaron 54 personas a favor de la realización del proyecto, la mayoría empresarixs, funcionarixs, profesionales del sector, y la escuela de minería de Malargüe. Su apoyo estuvo marcado por intereses personales y económicos, priorizando estos beneficios por sobre los intereses comunes.

109

Primero hicieron uso de la palabra las personas que habían sido «invitadas a participar» mientras que dejaron para lo último las voces de participantes voluntarixs, todxs en contra de este megaproyecto, quienes debieron esperar su turno, hasta 8 horas más tarde, poniendo a prueba su determinación.

Vale destacar que fueron muchas las personas que se inscribieron para participar y cuyas solicitudes no fueron respondidas oportunamente y, por lo tanto, tácitamente se les negó la posibilidad de participar.

Asimismo, llamamos la atención sobre cómo se mide la participación efectiva en una instancia de audiencia pública. Cuando se trata de la postura de una organización de la sociedad civil ¿vale por una sola voz?

Creemos que vale hacer la diferencia entre la participación a título personal y la participación de una persona en representación de una organización, que actúa como portavoz de la reflexión conjunta de todo el equipo de colaboradores y refleja los valores de todos los miembros de la misma. Este es el caso de la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, donde no todxs están disponibles para participar en nombre propio en una audiencia, pero cuya postura se ve reflejada en el alegato común.

Por otro lado, alertamos a la sociedad sobre la desinformación que circuló con posterioridad a la audiencia, donde los medios hegemónicos (Alé, 2024) vociferaron erróneamente que dicha audiencia por la minería logró el apoyo de especialistas y de la comunidad malargüina *aplastando* a la oposición, tergiversando la cantidad de participantes a favor, el tiempo de audiencia, entre otros detalles. Esto generó indignación de los diversos colectivos de participantes y cuyo repudio se vio reflejado en las redes sociales.

## ALEGATOS EN LA AUDIENCIA PÚBLICA

110 Desde el Área de Ambiente de Xumek manifestamos nuestro rechazo y oposición al proyecto MDMO, ya que el mismo pone en juego nuestro derecho humano fundamental de vivir en un ambiente sano y, en consecuencia, nuestras vidas y las de las generaciones futuras.

Hablar de mega minería sustentable es una contradicción en sí misma. Las experiencias históricas y las evidencias científicas nos llevan a la conclusión inequívoca de que la misma atenta gravemente contra nuestra salud, el ambiente, el desarrollo económico local y puede afectar a otras actividades no contaminantes.

Asimismo, estos proyectos están pautados para zonas de alta vulnerabilidad, donde se combinan factores ambientales, glaciares, ríos, flora, fauna, paisaje, arqueología, paleontología, puestos, pueblos originarios y los caminos de la trashumancia, además de incluir Áreas Naturales Protegidas.<sup>5</sup>

Por otro lado, respecto a las graves irregularidades en las que incurre el megaproyecto mencionadas en la Audiencia, profundizamos a continuación, analizando en detalle algunas leyes.

---

5 Como Castillos de Pincheira y Caverna de las Brujas.

## IRREGULARIDADES DEL MEGAPROYECTO MDMO<sup>6</sup>

En primera instancia es contrario a los principios de política ambiental argentina, consagrados en la Ley 25675, tales como el principio de congruencia, prevención, precautorio, de equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, subsidiariedad, sustentabilidad, solidaridad, y cooperación. Asimismo, es contraria a lo dispuesto en sus artículos 11, 12 y 13, sobre el proceso de evaluación de impacto ambiental; y también, frente al proceso de participación ciudadana determinado en los artículos 19, 20 y 21 de dicha norma.

El megaproyecto viola la Ley provincial 5961 de Preservación del Medio Ambiente, en sus artículos 26 y 27, y el Decreto 820 (2006), en cuyo artículo 11 versa: «La participación ciudadana<sup>7</sup> (...) será a través de la consulta pública y/o audiencia pública, conforme con la categorización del proyecto y a tenor de lo establecido en los Artículos 4º y 6º, Incisos a) del presente decreto, dándose amplia participación a la ciudadanía así como al Municipio en donde se encuentre la zona objeto de la actividad minera». Sin embargo, ello no aplica a las etapas de prospección y exploración, tal como fue el caso para MDMO.

No es acorde a lo establecido por la Ley provincial 7722 que su art. 3 indica:

(...) los informes sectoriales Municipales del lugar donde pretenda ejecutarse, del Departamento General de Irrigación, del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA), y de otros organismos que considere la Autoridad de Aplicación como necesarios. Además se deberá incluir una manifestación específica de impacto ambiental sobre los recursos hídricos conforme al artículo 30 de la Ley Provincial N° 5.961 –Preservación del Medio Ambiente–.

Las opiniones vertidas en los dictámenes sectoriales deberán fundar expresamente las motivaciones técnicas que los justifican, y ser avalado por profesional matriculado habilitado según su incumbencia profesional.

---

**6** Las mismas han sido analizadas por las Asambleas Mendocinas por el Agua Pura, particularmente por la Asamblea Maipucina por el Agua Pura.

**7** Establecida en el Artículo 19º de la Ley Nacional N° 25.675, atento a lo dispuesto en el Artículo 3º e Inciso 1) del Anexo I de la Ley Provincial N° 5961 y modificatorias.

Asimismo, la Ley 7722 normativiza en su Artículo 5º que la autoridad de aplicación garantizará, en todo proceso de evaluación del proceso de impacto ambiental, la participación de los municipios de las cuencas hídricas y aquellas regiones que se manifiesten como tales, afectadas por el proyecto respectivo, debiendo respetarse las realidades productivas y sociales de cada uno de los mismos, cuyos dictámenes sectoriales serán de carácter necesarios.

Como se dijo en la Audiencia, los proyectos presentan enormes vacíos en cuanto a la localización precisa, los planes de trabajo y las tareas específicas a realizar. Deben cumplir con la información solicitada, tal como lo indicaron también sus respectivos dictámenes.<sup>8</sup>

112 En la Audiencia Pública pusimos en relieve este tema. En el MDMO, no se consideran las posibles afectaciones cuenca abajo del Río Colorado, río que atraviesa Neuquén, Río Negro, La Pampa y Buenos Aires; la cuenca de mayor tamaño incluida en el área, además de Pampas de Malargüe y del Río Malargüe.

## ENTRE LA PARTICIPACIÓN TRUNCADA Y LA AVANZADA NORMATIVA PARA EL SAQUEO

Observamos con preocupación la avanzada del desarrollo de la megaminería en la provincia, la Argentina y todo el Sur Global. Para esto, el Estado tanto a nivel provincial como nacional, han promovido este 2024, un marco de legislaciones favorables a expensas de la legalidad y de la falta de licencia social, tanto en Mendoza, como en Jujuy y en el resto de las provincias susceptibles de ser explotables.

Para esto, se dotaron de las siguientes herramientas jurídicas: a nivel provincial, reformularon el Código de Procedimiento Minero –sustituyendo

---

**8** El dictamen técnico de la Facultad de Ciencias Aplicadas a la Industria (FCAI-UNCUYO) y los dictámenes sectoriales del Departamento General de Irrigación (DGI), la Municipalidad de Malargüe, el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA), el Instituto Argentino de Investigaciones de Zonas Áridas (IADIZA) -ambos organismos del CONICET-, y el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).

al Decreto 299 de 1945– para darle agilidad a la gestión minera en un contexto internacional que demanda la explotación de nuestros minerales para generar energías renovables y dejar los combustibles fósiles, un contradictorio de la llamada «transición energética» (HCD Mendoza, 2024).

Al respecto, es preciso aclarar que no se abrió ningún tipo de participación o consulta ciudadana para su reformulación y que la mayoría de los movimientos sociales, ambientales y territoriales de la provincia, han rechazado este Código.

Tras el éxito del Código Minero sin licencia social, la Legislatura provincial adhirió al Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones (RIGI), como parte de Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos a nivel nacional (Ley 27742).

El diario online Explicito (2024), informó que apenas fue aprobado este reglamento, una misión del Banco Mundial, encabezada por David Michaud, gerente de la Práctica Global de Agua para América Latina y el Caribe, llegó a la provincia para hacer negocios con el reparto de los ríos:

113

El Banco Mundial defiende la tesis de que la forma de aumentar la disponibilidad de agua, es tratándola como un producto más del suelo y del subsuelo, que como el cobre, el oro y el petróleo, debe ser explorado y desarrollado por capitales privados que tengan el aliciente de la ganancia para animarse a invertir.

(...) Las mineras que vengan a llevarse el cobre y el oro de la cordillera de Mendoza no pagarán impuestos provinciales, podrán dejar sus dólares en el exterior, no estarán obligadas a transferir tecnología a empresas locales y en el caso de que se quiera revertir esto en futuros gobiernos, los juicios y controversias se resolverán en el exterior, mediante el CIADig donde Argentina es el país con mayor cantidad de demandas, y ha perdido todas.

Nuestra Ley Guardiania del Agua (Ley 7722), queda totalmente en peligro con el RIGI, al excluir cualquier ley local que se interponga a los intereses de las empresas mineras. Dice el artículo 165 de la Ley Bases (Boletín Oficial, 2024):

---

9 Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Grupo del Banco Mundial. Para mayor información, véase: <https://icsid.worldbank.org/es/acerca>

(...) Sin perjuicio del ejercicio legítimo de las jurisdicciones y competencias locales, cualquier norma o vía de hecho por la que se limite, restrinja, vulnere, obstaculice o desvirtúe lo establecido en el presente título por parte de la Nación como las provincias, por sí y por sus municipios, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que hubieran adherido al RIGI, será nula de nulidad absoluta e insanable y la Justicia competente deberá, en forma inmediata, impedir su aplicación.

Como si esto fuera poco, el esquema se completa con el Anteproyecto del Código de Agua que está llevando a cabo el Departamento General de Irrigación (DGI, 2024). En su artículo 6g, le da una *carta en blanco* al Ejecutivo para modificar las prioridades de usos del agua a razón de un mayor beneficio económico y social para la provincia.

114 En paralelo, sigue avanzando la «consultoría» de Mekorot para diseñar un «Plan Maestro para el manejo de los recursos hídricos y el saneamiento en la provincia», quienes por estos momentos se encuentran *calculando* el valor económico del agua en Mendoza.

Hasta acá, todo este nuevo cuerpo legal busca cimentar las bases del saqueo, destrucción y contaminación para nuestra provincia, en aras de la «transición energética».

Más allá de todos los incumplimientos constitucionales y procedimentales a los cuales ya hemos hecho referencia, nos parece importante reflexionar sobre cuál es la manera de determinar si existe o no licencia social para un proyecto de semejante escala en la provincia.

En cuanto a la escasa participación ciudadana en audiencias públicas, a lo largo de años de trabajo hemos constatado un descreimiento de la población en general y de los movimientos ciudadanos en particular, que ponen en duda la eficacia de dichas audiencias, dado su carácter no vinculante, frente a lo que consideran proyectos decididos de antemano.

A esto se suma las dificultades ligadas a la participación como la disponibilidad de tiempo (a veces con largas esperas que pueden durar horas), desplazamiento al lugar de la audiencia o las dificultades en el acceso a internet, entre otras. Allí es donde se restringe la verdadera y plena participación a un solo momento, donde el orden político -en contubernio con las empresas interesadas en la extracción de nuestros bienes comunes- se autogestionan procesos legitimarios, donde definen la naturaleza de los problemas y las soluciones posibles, imponiendo sus propias racionalidades

mercantilistas por encima de otras formas de territorialidades alternativas (Guardamagna y Reyes, 2020).

Las Audiencias Públicas de la provincia, están sólo reflejando cómo se maquilla de consenso y participación, el ejercicio del poder, que luego –además– es legitimado por los medios hegemónicos de comunicación.

Estamos viviendo un momento histórico crucial, de cambios estratégicos en la manera de administrar los bienes naturales en la provincia. Estos temas no deberían debatirse como proyectos separados y desvinculados, sino como la continuidad de distintas políticas públicas que integran un todo, a saber, el manejo de los recursos naturales, en particular los mineros y la gestión del agua, recurso esencial para llevar a cabo las actividades extractivas.

115

## CONCLUSIÓN

Este nuevo marco normativo en su conjunto, tanto de leyes nacionales como provinciales (reforma de código de aguas, MDMO, Mekorot, RIGI, etc) deja en evidencia el rol funcional del Estado provincial y nacional, entreguista de nuestros bienes comunes. Favoreciendo así a grandes corporaciones extractivas internacionales por un lado y dejando pobreza y pasivos ambientales en el territorio nacional por el otro.

Megaproyectos, como el MDMO, implican graves consecuencias sobre las escasas fuentes de agua, la preservación de un ambiente sano y el acceso a los derechos humanos en condiciones de dignidad. Esta manera de proceder es contraria al derecho, viola tratados internacionales, no consulta la población en general ni los pueblos indígenas en particular, y no respeta los derechos de acceso característicos de una democracia ambiental.

El proyecto MDMO no cuenta con licencia social en Mendoza y difícilmente la obtenga, teniendo en cuenta la larga tradición de defensa de nuestros bienes comunes, especialmente de nuestra Ley Guardiania del Agua. Este proyecto viene a profundizar las vulnerabilidades para los grupos sociales de siempre: pequeños productores, ganaderos, puesteros, pueblos indígenas y los caminos de trashumancia.

Por tanto, exigimos más instancias de participación ciudadana como lo establece el Acuerdo de Escazú, desde las etapas más tempranas de cualquier diseño de proyecto; como así también, el cumplimiento riguroso del Convenio 169 de la OIT. El debate en los medios de comunicación, como así también, un análisis profundo y detallado del estado actual de todo el entorno ecológico, económico y socio-cultural.

## REFERENCIAS

- 116 ALÉ, P. (14 de septiembre de 2024). *La audiencia pública por la minería logró el apoyo de especialistas y de la comunidad malargüina*. Diario Uno. <https://www.diariouno.com.ar/politica/la-audiencia-publica-la-mineria-logro-el-apoyo-especialistas-y-la-comunidad-malarguina-n1352987>
- Decreto 820 de 2006 (Decreto 820/2006). Por el cual se adopta el decreto con carácter de reglamento específico para la protección ambiental en el ámbito de la Minería en la Provincia de Mendoza. 5 de mayo de 2006. Departamento General de Irrigación (2024). *Anteproyecto de Código de Aguas de la Provincia de Mendoza*. <https://participa.irrigacion.gov.ar/processes/anteproyecto>
- Explicito (13 de junio de 2024). *Con el RIGI y el Código de Aguas en marcha, llegó a Mendoza una misión del Banco Mundial para hacer negocios con el reparto de los ríos*. Explicito. <https://explicitoonline.com/con-el-rigi-y-el-codigo-de-aguas-en-marcha-llego-a-mendoza-una-mision-del-banco-mundial-para-hacer-negocios-con-el-reparto-de-los-rios/>
- GUARDAMAGNA, M.M.; REYES, M. L. (2020). *El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial: Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina*. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. *Proyección*; 14; 28; 11-2020; 113-140.
- Honorable Cámara de Diputados de Mendoza (12 de marzo de 2024). *Comenzó en Diputados el análisis del Código de Procedimiento Minero*. <https://www.hcdmza.gob.ar/site/noticias/8507-comenzo-en-diputados-el-analisis-del-codigo-de-procedimiento-minero>

- Ley 25675 de 2002. Política Ambiental Nacional. Presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable. 6 de noviembre de 2002.
- Ley 27742 de 2024. Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos a nivel nacional. 8 de julio de 2024.
- Ley 5961 de 1992. Preservación del Medio Ambiente. 26 de agosto de 1992.
- Ley 7722 de 2007. Prohibición de uso de sustancias químicas en procesos de extracción de minerales. 20 de junio de 2007.
- ROCA, A (2023). *El problema social y político de la escasez hídrica en Mendoza. emergencia hídrica «real» con la injerencia de Mekorot a nuestro territorio*. En: Díaz Peccinetti [et al] (ed.), Informe Xumek 2023: situación de los Derechos Humanos en Mendoza (p. 149 a 154). MM Ediciones.



## Aportes de Xumek al Sistema Interamericano de DDHH sobre el derecho a la información pública en materia ambiental

Ariadna Camila Fajner Correa<sup>1</sup>

Los Estados de Chile y Colombia, en enero de 2023, presentaron en conjunto una solicitud de opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>2</sup> (en adelante Corte IDH) sobre Emergencia Climática.

Una opinión consultiva es un documento elaborado a partir de las consultas que le formulen los Estados miembros o la Comisión Interameri-

---

<sup>1</sup> Estudiante avanzada de abogacía en la Universidad Nacional de Cuyo. Voluntaria en el Área de Ambiente de Xumek. Integrante de la Red Popular de Acceso a Derechos.

<sup>2</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos se creó en 1979 y tiene su sede en Costa Rica. Su objetivo fundacional es interpretar y aplicar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), tratado ratificado por los miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). Desde entonces, veinte países han aceptado su jurisdicción y estos son: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam y Uruguay. Por su parte, los Estados de EEUU y Canadá, entre otros países, no lo han hecho. Por lo tanto no pueden ser juzgados por la Corte, pero sí son parte de la OEA.

cana a la Corte IDH, respecto a temáticas relacionadas con los derechos humanos. La finalidad es que el Tribunal se expida al respecto o interprete determinado tópico y, dentro de sus posibilidades, preste el asesoramiento que los países soliciten.

Es importante resaltar que, si bien las opiniones consultivas no son en sí mismas jurídicamente vinculantes, si tienen una gran influencia. Y en este caso, la solicitud de opinión consultiva que formularon los Estados de Chile y Colombia es sobre la vinculación que existe entre la emergencia climática y los derechos humanos: el rol de los DDHH en la emergencia climática. La respuesta que de la Corte IDH, es decir la opinión consultiva, va a ser clave en torno a las obligaciones que tienen los Estados que han ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) en este contexto de emergencia climática.

120

En este escenario de crisis climática, ecológica y calentamiento global que estamos viviendo, habiendo sobrepasado los 1,5 °C, y con las consecuencias climáticas y socioambientales que ya están afectando a las comunidades, la función consultiva de la Corte Interamericana resulta una oportunidad histórica para esclarecer el rol de los DDHH en este contexto que afecta al mundo entero.

Es importante aclarar que la solicitud de opinión consultiva se hace partiendo del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, entendiendo que, si bien todos los Estados tienen la responsabilidad de actuar ante esta crisis, no todos deben hacerlo en la misma medida.

La opinión consultiva que emitirá la Corte IDH brindará una guía a los Estados de la región y también será un ejemplo para otros tribunales internacionales, así como servirá de guía a otros Estados del mundo para el desarrollo de políticas públicas y programas a nivel local, nacional e internacional de acuerdo con los compromisos adquiridos en la CADH como en otros tratados internacionales de derechos humanos y de ambiente.

En este contexto tan urgente donde se encuentra amenazada la supervivencia humana y no humana, ya no hay tiempo para que cada Estado intente bajar sus emisiones de CO<sub>2</sub> o solucione los conflictos ambientales de su territorio, necesitamos lineamientos generales y obligaciones claras que nos permitan lograr legislación y políticas públicas eficientes en cada Estado en el marco de la cooperación internacional.

Las obligaciones ambientales de los Estados que se desprenden de la CADH, necesitan de la explicación detallada de su contenido por la Corte IDH para acelerar la respuesta a la emergencia climática de manera urgente y sobre la base de los principios de equidad, justicia, cooperación, precaución y sostenibilidad. Es por esto que estamos ante una instancia histórica tan importante como urgente en torno a la justicia socioambiental.

## ¿EN QUÉ ESTADO SE ENCUENTRA LA SOLICITUD ANTE LA CORTE INTERAMERICANA?

La misma ya ha sido recepcionada; luego la Corte IDH puso a disposición las preguntas que responderá; posteriormente se abrió un periodo de recepción de observaciones e informes de amicus curiae sobre los temas a tratar para que los Estados interesados y la sociedad civil hagan sus aportes. Finalmente, en mayo de este año se abrió una etapa de debate oral para escuchar los aportes de las y los interesados.

121

Esta etapa oral de debate tiene el nombre de Audiencia pública. La misma se realizó en Brasil, en una primera instancia del 23 al 25 de abril en Barbados; luego en Brasilia, el día 24 de mayo; y en Manaos, los días 27, 28 y 29 de mayo de 2024.

Tanto en la etapa de observaciones a la solicitud de Opinión Consultiva como en la Audiencia Pública participamos desde Xumek. Desde la Asociación presentamos una observación a la solicitud de opinión consultiva de más de 70 páginas. La misma fue un trabajo colaborativo, interdisciplinario y dividido en áreas temáticas, que llevó una duración de más de 7 meses.

En este sentido, nos parece importante acercar algunos de los aportes que realizamos al Sistema Interamericano de Derechos Humanos en torno al derecho a la información pública en materia ambiental. Los aportes se realizaron partiendo de la importancia de reconocer y exigir el cumplimiento de dos principios fundamentales del derecho ambiental, el principio Precautorio y el principio de Prevención, que se reflejan en varios puntos que aborda nuestro escrito «Observaciones a la solicitud de opinión consultiva ante la Corte IDH sobre emergencia climática», y más específicamente en el derecho antes mencionado. Revalorizar estos principios centrales del

derecho ambiental se vuelve más que necesario en este contexto en el cual vivenciamos cómo la crisis climática y ecológica se cobra nuestras vidas, consecuencia del sistema capitalista y extractivista, y de la omisión de los Estados en cumplir sus responsabilidades en cuanto a políticas públicas concretas de adaptación y mitigación.

Comenzamos entonces, resaltando al derecho a la información pública en materia ambiental como condición sin la cual no podemos ejercer otros derechos, al ser un derecho esencial garantía de otros. En el Informe Anual 2023 (Fajner Correa, Roca, Álvarez, 2023), desde el Área de Ambiente compartimos aportes analizando el derecho a la participación pública en materia ambiental. Recordemos, entonces, la tríada inescindible de derechos de acceso establecida en el Acuerdo de Escazú:

122

- ▶ Derecho a la información pública
- ▶ Participación pública
- ▶ Acceso a la justicia en materia ambiental

No podemos pensar países donde se garantice efectivamente el derecho a la participación pública ambiental o el acceso a la justicia, sin acceso a información clara, concisa, transparente y desde etapas tempranas.

Es por esto que, tanto en las observaciones que presentamos al Sistema Interamericano de Derechos Humanos como en nuestra participación en la Audiencia Pública, instamos a reafirmar la obligación de transparencia activa. Esto implica la obligación de los Estados de proporcionar información de manera proactiva y mantener una comunicación constante con la ciudadanía desde las primeras etapas de proyectos, obras, leyes y demás decisiones.

Es menester reafirmar esta obligación ya que contamos con ejemplos concretos de cómo en Mendoza el Estado incumple con el derecho de acceso a la información pública en materia ambiental incluso en su faz pasiva, ignorando pedidos de acceso a la información pública o contestándolos escuetamente. Ejemplo de esto son los pedidos de información que hemos realizado, entre otros, del «Plan Maestro» sobre la gestión del agua de la provincia realizado con la empresa Mekorot. Donde hemos recibido respuestas evasivas y nada de información clave para la ciuda-

danía en una temática tan central y crítica como es la gestión del agua en nuestro territorio.<sup>3</sup>

Entendemos que el acceso a la información ambiental constituye una garantía fundamental. La ausencia de información deja a la sociedad civil sin herramientas para enfrentar proyectos que impactan en el ambiente de manera perjudicial, modificando la realidad de quienes lo habitan y generando una profunda desprotección de los derechos humanos (Xumek, 2024).

Consideramos necesario que la Corte IDH inste a los Estados a una implementación obligatoria, eficaz y rápida de los derechos de acceso. Entendiendo al derecho a la información ambiental como el primer eslabón de esta cadena inescindible para la efectiva concreción del ejercicio de la democracia ambiental en la región, con miras a la garantización del derecho a la vida (Xumek, 2024).

123

Ya se ha dicho ante la Corte Interamericana la importancia de la implementación de un sistema integral de producción y divulgación de información pública ambiental. Para ello, propusimos que este sistema incluya un mapeo detallado de actividades extractivas, además de la medición continua de la contaminación en el aire, agua y suelo para que la población tenga acceso a conocer cuáles son los riesgos a los que están expuestos en el lugar donde viven.

A modo de ilustración de cómo se vería este sistema integral podemos imaginarnos un sitio web similar al que utiliza Estados Unidos: «Environmental Justice Screening and Mapping Tool».<sup>4</sup> En dicho sitio se clasifica la información ambiental en diversas categorías y se puede ver reflejada en un mapa (Xumek, 2024).

En este sentido es imperativo recordar que la especial vulnerabilidad de quienes defendemos el ambiente y la vida está intrínsecamente ligada a la conflictividad socioambiental generada por el actual modelo extractivista

---

**3** Para mayor información, consultar «El problema social y político de la escasez hídrica en Mendoza» de Anahí Roca, publicado en el Informe Anual 2023 de Xumek.

**4** Para mayor información consultar el siguiente enlace: <https://ejscreen.epa.gov/mapper/>

predominante en los Estados de América Latina. Este modelo es ejecutado de manera inmediata por empresas dedicadas a las mismas.

Entendemos, que contar con este registro y su efectiva publicidad y accesibilidad facilitaría el proceso de investigar los delitos contra defensores ambientales. De esta manera, el conocimiento preciso de las actividades extractivas locales permitiría comprender el contexto en el que quien defiende el ambiente desarrolla –o lamentablemente desarrollaba– su labor. Así como también podría desestimar las acciones en su contra en aquellos procesos judiciales donde tanto Estados como empresas intentan amedrentar a quienes defienden la vida por sobre intereses económicos.

124

Asimismo, consideramos necesaria la implementación por parte de los Estados, de un registro público de infractores ambientales y un registro público de denuncias ambientales, ambos incorporados al sistema integral de información ambiental (Xumek, 2024). Este sistema integrado permitiría tener información producida por el Estado que facilite probar quien terminó con la vida de quien defiende los derechos humanos ambientales.

Consideramos que el sistema integral de información pública debería estar vinculado con las medidas y políticas que deben adoptar los Estados para facilitar la labor de las personas defensoras del ambiente. Es por esto que expresamos ante la Corte Interamericana la necesidad de hacer extensiva las recomendaciones del caso Luna López vs. Honduras (Corte IDH, 2013), para lo cual sin duda será imprescindible una efectiva cooperación internacional. Entre ellas resaltamos:

- ▶ La creación de un sistema de gestión de la información sobre la situación de prevención y protección de los defensores de derechos humanos.
- ▶ La necesaria dotación de los recursos humanos y financieros suficientes que respondan a las necesidades reales de protección de los derechos humanos.

Proponemos también que se haga extensiva a los Estados la obligación de garantizar la producción de informes sobre el progreso de las investigaciones de crímenes contra defensores ambientales mediante la aplicación del «Protocolo de debida diligencia para la investigación de crímenes

cometidos en contra de defensores y defensoras de derechos humanos», como en el caso Escaleras Mejía y Otros vs. Honduras (Corte IDH, 2018).

Ahora bien, habiendo expuesto de forma breve en qué consistiría este sistema integral de información pública ambiental, cabe preguntarnos ¿cómo se produce la información ambiental? ¿desde qué paradigmas?

Sin dudas se realiza con una perspectiva occidental sobre qué es el ambiente. Y en este punto nos parece fundamental resaltar la necesidad y obligación que tienen los Estados de hacer dialogar el mundo occidental con las cosmovisiones de los distintos pueblos indígenas. Esto no sólo para garantizar los derechos de los pueblos sino también para que «la naturaleza» deje de tener un mero sentido material-capital, y así pasar a ser un conjunto de relaciones complejas entre humanos y no-humanos, en donde existen diálogos, obligaciones y vínculos de reciprocidad entre ellos (Xumek, 2024).

125

En el escrito de observación a la solicitud de opinión consultiva expresamos que:

En el plano ambiental, dicha discusión filosófica cobra un importante sentido en el marco de un contexto geopolítico complejo, en el que encontramos:

- el desarrollo de megaproyectos bajo alianzas entre el sector empresarial transnacional
- gobiernos exentos de controles que garanticen el cumplimiento de estándares mínimos que resguarden el ambiente y, por ende, la vida;
- y Estados que no cumplen con derechos específicos de los pueblos indígenas como es el de la consulta previa, libre e informada; sumado a un escenario cada vez más crítico frente a los efectos del cambio climático. (Xumek, 2024).

La construcción de la información ambiental sin la validación e incorporación en igualdad de condiciones a los conocimientos indígenas lejos de ser garantía de otros derechos, como de la participación en materia ambiental, profundiza el actual sistema occidental capitalista y racista (Xumek, 2024).

Para concluir, queremos resaltar que la implementación de los principios de prevención y precaución se materializan gracias a la población local. Cuando la misma advierte la posibilidad de enfrentar posibles impactos negativos, alza la voz y reclama legítimamente su derecho a la vida y a un ambiente sano. Este proceso solo sucede cuando la ciudadanía tuvo acceso a la información y educación ambiental.

Es por esto que reafirmamos que un pueblo que ha accedido a información y educación es un pueblo que puede defender sus derechos y prevenir vulneraciones.

## REFERENCIAS

126

- Caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras (2018). Corte Interamericana de Derechos Humanos. Serie C N° 361. [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_361\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_361_esp.pdf)
- Caso Luna López vs. Honduras (2013). Corte Interamericana de Derechos Humanos. Serie C N° 269. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_269\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_269_esp.pdf)
- FAJNER CORREA, A. C., ROCA, A. y ÁLVAREZ, A. (2023). Deudas y desafíos en la participación pública ambiental. En: Díaz Peccinetti [et al] (ed.), Informe Xumek 2023: situación de los Derechos Humanos en Mendoza (p. 165 a 174). MM Ediciones.
- ROCA, A (2023). El problema social y político de la escasez hídrica en Mendoza. emergencia hídrica «real» con la injerencia de Mekorot a nuestro territorio. En: Díaz Peccinetti [et al] (ed.), Informe Xumek 2023: situación de los Derechos Humanos en Mendoza (p. 149 a 154). MM Ediciones.
- Xumek (2024). Observación a la Solicitud de opinión consultiva sobre emergencia climática y derechos humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: [https://corteidh.or.cr/sitios/observaciones/OC-32/48\\_Xumek.pdf](https://corteidh.or.cr/sitios/observaciones/OC-32/48_Xumek.pdf)

# 10

## Frente a la violencia, el negacionismo y el racismo, la dignidad y fortaleza milenaria de los pueblos indígenas

127

Erica Labeguerie<sup>1</sup>

Martín Vilariño<sup>2</sup>

Ñushpi Quilla Mayhuay Alancay<sup>3</sup>

El año 2024 no ha sido un año fácil para los pueblos indígenas. En particular, porque aquellos derechos que fueron conquistados y defendido a lo largo de todos estos años, no sólo fueron puestos en duda, sino que comenzaron a ser atacados desde viejas lógicas: civilización y barbarie, orden y administración, progreso, mercantilización, comenzaron a ser los lineamientos para el nuevo diseño de políticas públicas hacia los pueblos indígenas.

---

**1** Politóloga. Integrante de Xumek y del Observatorio de Justicia Sanitaria y Climática.

**2** Antropólogo. Miembro del área de Pueblos Indígenas de Xumek.

**3** Abogada indígena de identidad quechua kolla. Defensora de los derechos humanos. Responsable del Área de Pueblos Indígenas de Xumek.

Los cambios políticos y el ascenso al poder político (y económico) de sectores vinculados a la derecha, al liberalismo y conservadurismo, tanto a nivel nacional como provinciales, han intensificado una retórica que deslegitima y hostiliza a los pueblos indígenas, sus comunidades y familias. Para el plan político, económico y sociocultural que quieren imponer en Argentina, los pueblos indígenas molestan –incomodan– ¿por qué?

Desde hace tiempo, hemos expresado desde el Área de Pueblos Indígenas que los hermanos y hermanas habitan –desde generaciones– espacios que representan «riquezas» para el mercado. Sin embargo, seguimos convencidos en que el problema con los pueblos indígenas no radica sólo en la lucha por sus derechos territoriales: su preexistencia también ha significado la pervivencia de una cosmovisión y filosofía de vida milenaria, una identidad indígena que a través de su resistencia se ha posicionado –y se posiciona cada vez con más fuerza– contra un sistema capitalista, individualista y extractivista, e invita constantemente a que nos interpelemos sobre la dirección a la que nos dirigimos bajo estos paradigmas.

128

Una identidad indígena latente que ha trascendido y –hoy– se ha transformado en bandera de lucha de muchos y variados sectores de la sociedad.

### **PRIMERAS JORNADAS INTERCULTURALES MALALHUE NGVLAM PEWVN: UN ESPACIO DE ENCUENTRO, REFLEXIÓN Y CONSTRUCCIÓN**

Ante los eventos acontecidos en Mendoza durante el 2023, en los que se vivió una fuerte escalada de violencia contra el Pueblo Mapuche y sus comunidades,<sup>4</sup> se buscó generar espacios que visibilicen y difundan la voz de las propias comunidades. El creciente negacionismo hacia el pueblo mapuche que habita en el sur de la provincia –más precisamente en Malargüe y San Rafael–, llevó a que organizaciones y comunidades indígenas, organizaciones sociales y personas del ámbito académico, se organizaran y salieran a manifestarse contra esta afrenta.

---

<sup>4</sup> Para mayor información, consultar «Negacionismo al pueblo mapuche en Mendoza» de Martín Vilariño, publicado en el Informe Anual 2023 de Xumek.

Es así que se empiezan a pensar y gestar diferentes acciones para visibilizar la situación y perspectivas del Pueblo Mapuche en Mendoza, que contrarresten el discurso político y mediático orquestado pero que, además, invite al diálogo y al debate en igualdad de condiciones, en el marco del respeto y con la responsabilidad que implica abordar la temática.

Entre ellas, nace la propuesta por parte de la Organización Identidad Territorial Malalweche de realizar las «1<sup>as</sup> Jornadas Interculturales Malalhue - Ngvlam Pewvn» en la ciudad de Malargüe, como un espacio en el que se (re)conozca el contexto histórico, político y territorial que se vive en la provincia en relación a los pueblos indígenas, haciendo especial énfasis al pueblo mapuche.

Éstas fueron diseñadas y construidas mancomunadamente entre comunidades indígenas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y personas de referencia, para diagramar su organización y ejecución; con la clara intención de propiciar un espacio de diálogo y reflexión sobre temas cruciales: derechos de los pueblos indígenas, memoria histórica e identidad cultural, modelos de desarrollo productivos en los territorios, entre otros.

Las Jornadas Interculturales se pensaron como un espacio de diálogo de saberes entre diferentes actores sociales, apuntando a generar debates e intercambios de experiencias que vayan en dirección a pensar nuevas formas de ciudadanía que incluya diversas y plurales formas de organización, así como proyectos de reordenamiento del Estado desde la pluri-nacionalidad; planteando desafíos y la necesidad de ampliar y fortalecer las democracias como sistema de convivencia y relaciones con el Estado, estableciendo igualdad de condiciones para el diálogo entre distintos sectores de la sociedad civil.

Previo a las jornadas, se realizaron dos Prejornadas con el objeto de difundir las actividades de septiembre y generar un espacio de diálogo y debate previo. Ambas se desarrollaron en agosto, una bajo formato mixto de participación y la otra, presencial en San Rafael, en la Facultad de Ciencias Aplicadas a la Industria de la uncuvo.

Entre los días 18 al 21 de septiembre se llevaron adelante las jornadas, en el Centro de Convenciones y Exposiciones «Thesaurus» en Malargüe (Municipalidad de Malargüe, 2024), contando con la participación de

hermanas y hermanos de los pueblos Mapuche, Huarpe, Diaguita, Lule, Quechua y Kolla, como así también de organizaciones de la sociedad civil locales e internacionales, instituciones públicas locales y nacionales y diferentes representantes del ámbito académico.

Es importante contar que las fechas fueron definidas por dos motivos: por un lado, coincidir con el equinoccio de primavera, momento importante para el pueblo mapuche al significar el «tiempo del florecimiento» o de los «brotes», cuando renacen los brotes y comienza la época de las pariciones de las chivas. Motivos de alegría y festejo para los lof (comunidades). Por el otro, estos días coinciden con los días en que distintas/os líderes mapuches se reunieron con José de San Martín en el parlamento en 1816, evento que, si bien era común en la frontera del siglo XIX, hoy en día adquiere un significado mayor al reconocerlo como un reconocimiento de las autoridades mendocinas a la autonomía política y territorial del pueblo mapuche al sur del río Diamante.

130

Retomando el relato de las jornadas, por inclemencias climáticas su inicio se trasladó al día jueves 19 con una Ceremonia Intercultural de apertura y el acto de presentación, continuando con mesas de debate y exposición sobre los cuatro ejes temáticos centrales de las jornadas: 1) Desarrollos sustentables y comunitarios en los territorios, 2) Territorio, ambiente y consulta, 3) Memoria, identidad y justicia, y 4) Debate antropológico e histórico. De las mesas de diálogo participaron expositores y expositoras de reconocida trayectoria y experticia en las materias y, principalmente, todas ellas contando con la voz y conocimientos de diferentes representantes indígenas.

El primer eje tuvo por finalidad visibilizar las diferentes experiencias productivas que se realizan y sostienen en los territorios, lejos de las producciones extractivistas que se plantean desde el gobierno nacional y provincial como las únicas viables para la región. Contando con la moderación del politólogo, Oscar Soto, en la mesa se habló sobre la experiencia de la producción de cabra andina con identidad propia «Kume Matrü», se presentaron las actividades realizadas por la Tecnicatura en Conservación de la Naturaleza (TECONA) en Malargüe, así como las desarrolladas por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y sus experiencias

interculturales, y por último, contó su experiencia la comunidad Huarpe Pinkanta de San Juan.

Luego, bajo la moderación de la abogada, Vanessa Bouille, se llevó adelante el segundo eje sobre Territorio, Ambiente y Consulta, abordando distintas problemáticas relacionadas a los proyectos extractivistas, las discusiones e impactos que éstos pueden generar en los territorios y sus vínculos con las poblaciones locales. En este contexto, se habló sobre transición energética, un anteproyecto de ley provincial sobre Consulta previa, libre e informada, la importancia de los glaciares en Malargüe y el rol de las/los defensores ambientales.

El día viernes las exposiciones versaron sobre los ejes Memoria, Identidad y Justicia, y Debate antropológico e histórico. El primero de ellos fue moderado por la antropóloga, Sofía Lana, en el cual representantes de diferentes pueblos indígenas, de organismos de derechos humanos y de instituciones públicas, dialogaron en torno a los procesos de memoria, verdad y justicia para los pueblos indígenas y el pendiente histórico, político y cultural con el reconocimiento de la identidad indígena en lo que hoy configura el Estado argentino.

Por último, con la moderación de Ñushpi Quilla Mayhuay Alancay, el último eje temático trabajó distintos aspectos vinculados a las discusiones antropológicas e históricas en relación al pueblo mapuche y la construcción de la provincia de Mendoza a partir de la consumación de genocidios indígenas. Asimismo, se abordó la situación actual del negacionismo a los derechos de los pueblos indígenas en general, y del pueblo mapuche en particular, y cómo esto se visibiliza en la provincia.

Además de las mesas de debate, las jornadas fueron acompañadas por presentaciones de libros: «Campesinado y contrahegemonía. Politicidad y resistencia en los movimientos populares de América Latina» presentado por su autor Oscar Soto, Politólogo y Magíster en Estudios Latinoamericanos; «Memorias de lucha y resistencia por el territorio ancestral en clave generacional: voces de juventudes huarpes» presentado por una de sus autoras, Melina Ocaña, integrante de la Comunidad Huarpe Secundino Talquenca, estudiante de la carrera de Ciencias de la Educación de la UNCUYO, y su editora, Carla Rosales, Trabajadora social y Doctora en Estudios Sociales Agrarios; y «¿Mapuches en Mendoza? Conflictos territoriales

y negacionismo en una provincia criolla» presentado por su autora, Julieta Magallanes, Doctora en Antropología. Además, se proyectó el documental «34 Cóndores. Una aproximación a la tragedia de Los Molles» de Gonzalo Iaconis y Dolores Contreras.

132 Desde Xumek fuimos parte del equipo organizador, pero a su vez, pudimos participar en dos mesas de exposición desde el Área de Pueblos Indígenas. Ñushpi Quilla, abogada y responsable del área, aportó reflexiones y experiencias vividas en primera, brindando una dimensión de lo que ha significado y –hoy– significa el derecho a la identidad para una persona indígena, en su caso, como mujer quechua-kolla; resignificando de esta manera los procesos de memoria, verdad y justicia con los pueblos indígenas en la historia e identidad argentina y destacando la necesidad de interpelar el relato oficial para reconocer las identidades indígenas que conforman al Estado argentino plurinacional. La segunda exposición estuvo a cargo de Martín Vilariño, antropólogo y miembro del área. Su ponencia abordó el carácter genocida de la campaña militar llevada adelante por Félix Aldao, en el año 1833, sobre los pueblos indígenas que se encontraban al sur del río Diamante. Aldao fue militar y gobernador de Mendoza durante la década de 1840. Este aporte puso en conocimiento el plan de ataques contra las poblaciones indígenas con el fin de adelantar la frontera; y con ello se demuestra –una vez más–, la preexistencia del pueblo mapuche en el sur provincial y las aberraciones a las que fueron sometidos en pos de «la conquista del desierto».

Finalmente, el día sábado se iniciaron las actividades al amanecer con la Ceremonia Witra Tripan, para luego ser partícipes de un Trawun con participación de miembros de diferentes lof, organizaciones y público en general, en el que se acordó la continuidad de las Jornadas Interculturales y la conformación de una Comisión Provincial por la Verdad del pueblo Mapuche en Mendoza. Luego por la tarde, el Elenco De Sol a Sol Teatro nos presentó la obra «La Conquista» y se continuó con espectáculos musicales.

Es importante resaltar que las actividades se desarrollaron de manera presencial en Malargüe, pero todas fueron registradas y grabadas, inclusive, las mesas de debate fueron transmitidas en vivo a través de streaming, lo cual permitió la participación del público en forma virtual. Además,

las Jornadas Interculturales fueron declaradas de Interés Cultural por el Honorable Concejo Deliberante de Malargüe (Pedernera Ferragut, 2024).

## UN CONTEXTO ADVERSO, CON PREOCUPANTES RETROCESOS EN LA CONQUISTA DE DERECHOS

Como bien se anticipó, las jornadas se crearon como un espacio de debate y análisis frente a un contexto político, económico y mediático adverso para los pueblos indígenas. Se realizaron en un momento complejo y vertiginoso para los lof ya que todos los días se encontraron -y se encuentran- con un nuevo violentamiento a sus legítimos derechos.

Días antes de las jornadas, se desarrolló la Audiencia Pública del proyecto Malargüe Distrito Minero Occidental (MDMO), impulsado por el programa Impulsa Mendoza, con el fin de presentar públicamente el proyecto y discutir sus alcances.

133

El MDMO contempla 34 proyectos que afectan a los lof y sus territorios. Si bien los límites del distrito y respectivas explotaciones mineras están delimitados de forma poco precisa, se estima que pueden verse involucradas al menos cuatro comunidades mapuche que habitan en la zona. Sumado a que, a la fecha, no se ha planteado la ejecución de alguna instancia de Consulta Previa, Libre e Informada con las comunidades indígenas involucradas.

Asimismo, durante el desarrollo de las jornadas, nos anoticiamos que la justicia provincial había desistido un recurso jurídico interpuesto en una causa donde se pretende desalojar a uno de los lof de su territorio comunitario, lo cual generó un clima de angustia y malestar ya que las familias quedan expuestas a una situación de desprotección jurídica y ante la posibilidad de ser desalojadas en cualquier momento.

Meses atrás, familias de la comunidad Aliwenko de la zona de El Nevado, fueron desalojadas de su territorio con el uso de la fuerza pública de por medio y en un violento operativo que llegó a la agresión a adultxs mayores (Revista Cítrica, 2024). Este desalojo se dio en medio de los preparativos de las jornadas y generó preocupación por los grados de violencia alcanzados. A esto se le sumó las agresiones que sufrieron los lof Epu Leufú y El Sosneado (Organización Identidad Territorial Malalweche, 2024; 2024a).

A nivel nacional la situación no es mejor. El Gobierno nacional y sus distintos aliados, ya desde antes de su asunción habían dejado muy clara su postura contra los pueblos indígenas y, en particular, contra sus derechos.

Entre las primeras medidas que se tomaron, una de ellas fue la de cambiar el nombre del Salón de los Pueblos Originarios de la Casa Rosada por el de Héroes de Malvinas. El vocero presidencial expresó al respecto que «desde hace algunas semanas volvieron a tener espacio nuestros próceres, los que definieron la extensión territorial de nuestra patria, como José de San Martín y Julio Argentino Roca» (Casa Rosada, 2024). Expresiones no menores frente a los reclamos desde los pueblos indígenas sobre el reconocimiento del carácter genocida de las Campañas Militares llevadas adelante por J. A. Roca a finales del siglo XIX (Meyer, 2022), y siendo que ya la Justicia Federal en Chaco declaró la responsabilidad del Estado nacional y provincial por la comisión de delitos de lesa humanidad contra pueblos indígenas en el marco de la Masacre de Napalpí.<sup>5</sup>

Asimismo, el Gobierno nacional decidió anular los acuerdos entre Parques Nacionales y comunidades mapuche en donde se le cedían tierras; especialmente para el caso del Parque Nacional Nahuel Huapi. Lo cual conlleva el desalojo inmediato de las comunidades que allí habitan y, además, el tratamiento de las mismas como «terroristas» (Poppe, 2024).

Entre los recientes ataques a los derechos indígenas, se encuentran las resoluciones del INAI respecto de la derogación del Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI) (Boletín Oficial, 2024), la reapertura de las carpetas técnicas de tres lof del sur provincial (Quinteros, 2024) y la posible derogación de la Ley 26.160 de Emergencia Territorial Indígena. Todo ello en un grave y violento ataque contra los pueblos indígenas y sus comunidades, en un preocupante escenario de retroceso legal sobre sus derechos, colocándolos en una situación de incertidumbre e inseguridad jurídica; dando el toque final con el «festejo» por el Día de la Raza (Página 12, 2024).

---

<sup>5</sup> Para mayor información, consultar «Memoria, Verdad y Justicia para los Pueblos Indígenas, a 40 años de democracia» de Analía Noriega y Silvana Pérez, en el Dossier: 40 años de democracia (Informe Anual 2023 de Xumek).

## LA LUCHA Y RESISTENCIA INDÍGENA, EJEMPLO DE DIGNIDAD Y FORTALEZA ANCESTRAL

Frente a un escenario marcado por el negacionismo y racismo estructural, recrudescido y fomentado por diferentes sectores del arco político, judicial, económico y mediático, nuevamente la cosmovisión y fortaleza milenaria de los pueblos indígenas nos marcan el camino a seguir: nos convocan a organizarnos y construir espacios de diálogo y debate desde lo colectivo-comunitario, la reciprocidad, el respeto y la armonía entre lxs diferentes.

Desde el año pasado, con lo vivido contra el pueblo mapuche en particular, se empezaron a gestar espacios de diálogo y construcción colectivos para acordar acciones específicas que demuestren, tanto a los poderes del Estado provincial como a la sociedad en su conjunto, la pervivencia de los pueblos indígenas en Mendoza y la reivindicación y defensa de sus legítimos derechos,

135

Los derechos de los pueblos indígenas, su cosmogonía y filosofía de vida, ya no son sólo defendidos por lxs indígenas sino por diversos sectores de la sociedad que acompañan sus reclamos.

Sin duda, las Jornadas Interculturales resultan de estos encuentros comunitarios entre lxs indígenas y diversos sectores sociales. El desarrollo de las mismas en un entorno de crecientes ataques y negación de los derechos indígenas subraya la importancia de la resistencia cotidiana y la movilización colectiva. La colaboración entre organizaciones sociales, académicas y gubernamentales demostró que, a pesar de la adversidad, es posible construir puentes y proyectar estrategias conjuntas, fortaleciendo así la lucha por la justicia, la verdad, la memoria y las identidades indígenas.

Desde Xumek hemos expuesto en reiteradas ocasiones la falta de diseño de políticas públicas destinadas a pueblos indígenas que, además, garantice su efectiva participación y respondan a la realidad que estos viven en la provincia. En la agenda política de los distintos gobiernos de turno, el estado de situación y las diversas problemáticas que atraviesan las comunidades y familias indígenas, no se encuentran entre sus prioridades. Como así tampoco, el reconocimiento y efectiva aplicación del derecho indígena.

Aun cuando las facultades son concurrentes entre la Nación y las provincias en materia indígena (art. 75 inc. 17 in fine de la Constitución Nacional), Mendoza se ha encontrado -desde hace años- en un sostenido estancamiento legislativo y una marcada falta de responsabilidad institucional sobre los pueblos indígenas y sus derechos.

Como es sabido, el Gobierno provincial es parte del plan de gobierno mileista y, por ello, se ha sumado a las campañas de odio y discriminación contra los pueblos indígenas -en particular el mapuche- y manipula información, mal informa y tergiversa los derechos indígenas. Este escenario genera un retroceso legal y judicial contra los pueblos indígenas, y propicia un clima de persecución, inseguridad jurídica y vulneración de derechos a las comunidades y familias indígenas.

136 Tal como nos expresamos junto a organismos de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil de diferentes puntos del país, adherimos y acompañamos la Declaración de Emergencia Institucional y Territorial proclamada por los Pueblos y Naciones Indígenas preexistentes en Argentina.

Asimismo, responsabilizamos al Gobierno nacional (como al provincial) por la creación y aplicación de políticas públicas inconstitucionales e inconventionales, en un claro retroceso legal en materia de derechos humanos en general, y de derechos de los pueblos indígenas en particular. Estas políticas afectan fundamentalmente la libre determinación de los pueblos, el derecho a la participación y a la consulta previa libre e informada, los derechos culturales y los derechos territoriales.

También, denunciamos la falta de participación efectiva de los pueblos indígenas ante medidas que han sido tomadas de manera completamente inconsultas. Además, repudiamos el vaciamiento institucional de organismos como el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), el Instituto Nacional contra la Discriminación, Xenofobia y Racismo (INADI) y el desfinanciamiento a la educación y la salud pública, medidas que afectan directamente a los pueblos indígenas.

Por último, creemos importante continuar y defender lo enseñado por nuestros hermanos y hermanas. En tiempos de tanta preocupación, angustia y enojo ante la escalada de violencia institucional y criminalización de los pueblos indígenas y sus comunidades, es necesario el reconocimiento

de Argentina como un Estado plurinacional que garantice y respete las identidades indígenas y la diversidad cultural, promoviendo políticas públicas conforme el paradigma de los derechos humanos y el diálogo intercultural.

## REFERENCIAS

Boletín Oficial (2024). Resolución 53/2024. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/314918/20241001>

Casa Rosada (2 de abril de 2024). *El Gobierno Nacional nombró «Héroes de Malvinas» a un salón histórico de la Casa Rosada*. Casa Rosada Presidencia <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/50421-el-gobierno-nacional-nombro-heroes-de-malvinas-a-un-salon-historico-de-la-casa-rosada>

137

Municipalidad de Malargüe (22 de septiembre de 2024). *Entre el 18 y el 21 de septiembre, se llevaron a cabo las 1ras Jornadas Interculturales Malalhue Ngulam Pewun en la ciudad de Malargüe*. [Publicación de estado]. Facebook. <https://www.facebook.com/MunicipalidadMgue/posts/pfbidoyMEZA7Z6IWAKSWC2MPBBNBTGZTCTRJRTOZrUJVBSDWFLS9J-FMGWXNys8ca6ijyX2l>

MALALWECHÉ (7 de junio de 2024). *Campaña no al desalojo del lof Epu Leufu*. [Publicación de estado]. Facebook. <https://www.facebook.com/100081940671635/videos/704389085106793>

— (7 de julio de 2024). *Campaña no al desalojo Lof Sosneado*. [Publicación de estado]. Facebook. <https://www.facebook.com/100081940671635/videos/281024738390297>

MEYER, A. (17 de agosto de 2022). *El genocidio indígena de la «Campaña del Desierto» llegó a los tribunales argentinos*. Presentes. <https://agenciapresentes.org/2022/08/17/el-genocidio-indigena-de-la-campaña-del-desierto-llego-a-los-tribunales-argentinos/>

Página 12 (13 de octubre de 2024). *El Gobierno celebra el «Día de la Raza» y habla de «una nueva era de progreso y civilización»*. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/774215-el-gobierno-celebra-el-dia-de-la-raza-y-habla-de-una-nueva-e>

PEDERNERA FERRAGUT, B. (24 de septiembre de 2024). *Declaración n° 344/2.024*. HCD. Declaraciones, Gacetillas, Legislación, Prensa. <https://hcd.malargue.gov.ar/?p=37706>

POPPE, F. (1 de octubre de 2024). *El Gobierno anuló la entrega a grupos mapuches de terrenos del Parque Nahuel Huapi: «No se negocia con terroristas»*. Infobae. <https://www.infobae.com/politica/2024/10/01/el-gobierno-anulo-la-entrega-a-grupos-mapuches-de-terrenos-del-parque-nahuel-huapi-no-se-negocia-con-terroristas/>

QUINTEROS, M. (24 de octubre de 2024). *El INAI revisará las concesiones de tierras a supuestos mapuches en Mendoza y Cornejo festejó*. El Sol. <https://www.elsol.com.ar/mendoza/el-inai-revisara-las-concesiones-de-tierras-a-supuestos-mapuches-en-mendoza-y-cornejo-festejo/>

138

Revista Cítrica [@revistacitrica] (26 de abril de 2024). «Ahí está mi abuela, tirada en una cama, así es como desalojan a la gente», dice un joven de la familia Veliz Peletay. [Video]. Instagram. <https://www.instagram.com/revistacitrica/reel/C6PdJJsvam6/>

# 11

## «La sierra siempre ha sido habitada»: entre minería, glaciares, y la cuestión territorial en Malargüe, Mendoza<sup>1</sup>

139

Sofía Lana<sup>2</sup>

Este informe se sitúa en el departamento de Malargüe (al sur de la provincia de Mendoza) y se enmarca en el contexto mendocino actual, donde el gobierno provincial intenta reestructurar la matriz productiva hacia la

---

**1** Los datos que informan este artículo fueron recolectados en el marco del trabajo de campo para mi tesis doctoral en la Universidad de California, San Diego. El trabajo de campo ha sido financiado por Fulbright Student Program, Wenner-Gren Foundation y National Science Foundation (BCS-2116197). Agradezco profundamente a todas las personas de Malargüe, Mendoza, Argentina y La Paz, Bolivia que me han abierto las puertas de sus hogares y compartido sus vidas para que este proyecto sea posible. Para proteger la identidad de mis entrevistadxs (bajo las consignas acordadas con ellxs y el Institutional Review Board de uc San Diego), las citas de entrevistas incluidas en este informe serán acompañadas por nombres ficticios y no tendrán datos específicos.

**2** Candidata doctoral de antropología sociocultural en la Universidad de California, San Diego. Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad de San Andrés), con una maestría en Estudios Latinoamericanos (uc San Diego), donde investigó cuestiones relacionadas a derechos humanos y género en cárceles (Ecuador) y la dictadura militar chilena, respectivamente.

minería, empezando por la reforma del Código Minero y la reforma del Código de Aguas (aún en proceso).

## CONTEXTO PROVINCIAL Y DEPARTAMENTAL

Tras la reciente aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental por parte del Gobierno provincial (ahora pasa a Legislatura) de 34 proyectos mineros para la prospección y exploración de cobre (Icardi, 2024), Malargüe inaugura el nuevo plan provincial. En lugar de evaluaciones de impacto ambiental individuales, se expeditó la aprobación de los 34 proyectos bajo el Malargüe Distrito Minero Occidental (MDMO).

140 Sin embargo, su agrupación fue lo que generó la mayor cantidad de críticas entre los dictámenes presentados por diversos organismos: no se precisan los puntos de prospección y exploración y, por ende, no hay información sobre el uso y resguardo del recurso hídrico (Departamento General de Irrigación, 2024); se homogeniza un territorio de 1.875.484 hectáreas, que cuenta con grandes variaciones de elevación, lo cual «determina condiciones y características geocriológicas, topográficas, climáticas y meteorológicas.» (IANIGLA, 2024, p.2). Malargüe, por ejemplo, cuenta con 416 cuerpos de hielo, pero no se especifica si (y cuántos de) estos estarían dentro o fuera del MDMO.

Se propone realizar este proyecto sobre caminos de trashumancia, puestos de veranada e internada, y comunidades indígenas; sin especificar cuántas familias se verán afectadas, ni cómo se resguardarán sus zonas de pastura, cauces de agua y caminos de trashumancia.

De 12 comunidades indígenas que se verían afectadas por el MDMO,<sup>3</sup> y 8 mencionadas por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI, 2024),

---

**3** Lof Malal Pincheira (Pers. Jur N°192/2009), Lof Ranquil-ko (Pers. Jur N°338/2013), Lof Laguna Iberá (Resolución INAI N° 130 del 18-03-2014), Lof Buta Mallin (Resolución INAI N° 131 del 18-03-2014), Lof Poñi We (Resolución INAI N° 119 del 11-03-2014), Lof Limay Kurref (Resolución INAI N° 754/14), Lof Epu Leufú, Lof Suyai Leufú (RESOL-2023-79-APN-INAI#MJ), Lof El Morro, Lof Bardas Bayas, Lof Chenque, Lof Loncoche (Municipio de Malargüe, 2024, p. 19)

sólo se mencionan dos.<sup>4</sup> Tampoco se realizó el Protocolo de Consulta Previa, Libre e Informada a las comunidades dentro del MDMO, lo cual viola la Constitución Nacional (Art. 75 inc.17), el Convenio 169 del OIT (Art.6°), el Artículo 54° del Código Provincial Minero (Ley 9529), y el Acuerdo de Escazú.

Malal-Hue (que significa el lugar o «hue» de bardas o «malal» en mapudungun, el idioma del pueblo Mapuche), hispanizado a Malargüe, es el departamento mendocino más joven y extenso, con una superficie de 41.317 km<sup>2</sup>, y una baja densidad poblacional para el territorio (de 33.107 habitantes). Yace sobre territorio ancestral mapuche.

Tiene dos ambientes únicos, hacia el oeste la cordillera y hacia el este el llano. También tiene uno de los ríos más caudalosos de la provincia (Río Grande) que a su vez es parte de la cuenca del Río Colorado (y cruza cuatro provincias hasta llegar al océano Atlántico), alberga el campo volcánico más grande de Sudamérica (más de 800 conos volcánicos), y el sistema de vegas o humedales de altura más extenso de los Andes Centrales. También tiene la mayor cantidad de áreas protegidas de la provincia.

Salvo la provincia de Neuquén, Malargüe es el único lugar donde aún se realiza la práctica ancestral de la trashumancia - el traslado estacional de animales a pasturas de altura en el verano (veranada) y devuelta a pasturas en el llano en el invierno (invernada).

La trashumancia, declarada Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad en el 2023 por la UNESCO (UNESCO, 2023), es mucho más que una actividad económica, es un modo de vida, transferido inter-generacionalmente, e implica un profundo conocimiento del entorno, del uso y gestión de recursos naturales, y de vínculos humanos-no humanos.

La mayoría de los crianceros o puesteros trashumantes no tienen títulos de propiedad de las tierras que habitan, en muchos casos, hace generaciones. Esto se debe, en gran parte, a políticas coloniales y poscoloniales que transformaron tierras robadas del pueblo mapuche, mapuche-pe-

---

<sup>4</sup> El Informe de Impacto Ambiental (IIA) del MDMO dice que: «solo 2 (dos) se encuentran dentro del Área de Estudio DMMO: la comunidad Lof Malal Pincheira (Resolución INAI N° 192) y la Comunidad Lof Buta Mallin (Resolución INAI N° 131).» (IIA, Anexo II, 2024, p. 270)

huenche, y pehuenche en latifundios, vendidos o entregados a militares, migrantes europeos, y la élite regional. Por ende, uno de los problemas más urgentes que atraviesa la población trashumante en Malargüe hace décadas es el territorial, más allá de políticas públicas consecutivas que intentaron regular la tenencia de tierra (Soto y Martínez-Navarrete, 2020; Magallanes, 2024).

El cambio climático también está presentando grandes desafíos en Malargüe, cuya pertenencia a la diagonal árida argentina lo hace un ambiente mucho más sensible a cualquier tipo de cambio. Hace 15 años viene atravesando una mega sequía que recién dio tregua el año pasado con temporales de nieve tardíos.

142 Si bien, a pesar de las pérdidas que el temporal trajo, dio algo de alivio a campos y cauces de agua que estaban desabastecidos, se espera que la sequía continúe. Las familias trashumantes constantemente ajustan sus piños (rebaños de cabras) al tener que sobrevivir de pasturas cada vez más pequeñas y vertientes que desaparecen.

El riego de vegas es una práctica común entre familias trashumantes, que se realiza cada vez más en las veranadas más altas (donde históricamente no era tan necesario el riego de vegas porque se hacía 'naturalmente'). A pesar de los cuidados que tengan las familias sobre sus territorios y animales, otro tipo de presiones sobre el territorio también reducen las áreas de pastoreo.

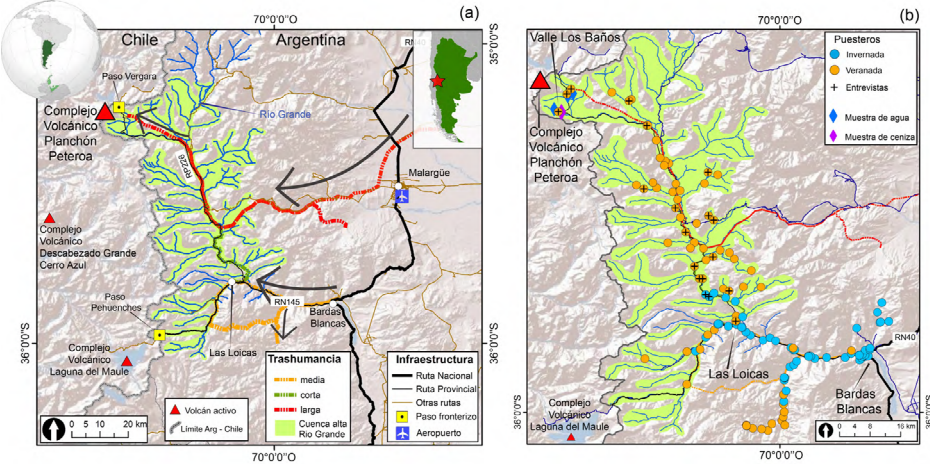
Con la reciente aprobación del distrito minero, el riesgo que corren el modo de vida y práctica ancestral de la trashumancia, los ecosistemas de alta montaña, y la preservación del recurso hídrico, tan preciado en los Andes Centrales, en el contexto actual, es aún mayor.

### «UN LUGAR TOTALMENTE OLVIDADO»

El resto de este informe caracterizará el valle del Valenzuela en Campo Potreros de Cordillera Norte, justamente donde está ubicado el sistema más extenso de vegas previamente mencionado (Dr. J., comunicación personal, 9 de septiembre, 2022), como también 31 cuerpos de hielo (Dr. V., comunicación personal, 16 de octubre, 2024), todos protegidos por ley.

En otras ocasiones, este lugar también fue descrito como «un lugar totalmente olvidado, improductivo» (Mannino, 2022). Sin embargo, tan sólo en la cuenca alta del Río Grande (entre Peteroa y Las Loicas), se identificaron 80 puestos de veranada, incluyendo los distintos caminos de trashumancia (Forte et al, 2024).

Como dijo uno de los puesteros que entrevisté sobre el Campo Potrero de Cordillera Norte: «Cien años atrás, no había médicos... ¿y cómo nacían las personas en los andes? Madres parían en los andes, parían acá y alimentaban y criaban a sus hijos y luego los llevaban a sus invernadas. Esa es historia, pura historia en estos campos» (entrevista con Don Z, 2023).



**FIGURA 1:** Cuenca alta del Río Grande (desde Peteroa hasta Las Loicas) y localización de puestos de invernada y veranada de la zona. Señala con flechas negras las distintas rutas de trashumancia realizadas por los puesteros y con líneas punteadas los tipos de desplazamiento que se observan en la zona. (Forte et al 2024, 39)

Un sábado por la mañana primaveral me recibí Doña H en su casa, que casi toca con el Río Malargüe, y me sirvió unos mates dulces con pan casero y fiambre. Su marido mantenía el fueguito prendido mientras nos poníamos al día y les compartía mis últimas andanzas.

En el 2022, comencé a realizar trabajo de campo etnográfico en Malargüe, Mendoza, para investigar qué sucede cuando se empiezan a derretir glaciares de manera acelerada en lugares áridos. Mi proyecto doctoral empezó en La Paz, Bolivia, en el Valle de Milluni, donde observé cómo se articulan distintos actores en sitios con glaciares en deshielo para disputar o negociar recursos (agua, minerales) y territorio.

Salvando la distancia y las grandes diferencias históricas, políticas, económicas y socioculturales, las dinámicas de ambos sitios no son tan disímiles. Atravesados por sequías (salvo el temporal tardío del 2023 en Malargüe), por intereses turísticos, inmobiliarios y mineros, y por una historia colonial y poscolonial de despojo, genocidio y la persistencia de políticas raciales de distribución territorial, la situación actual de pueblos originarios y comunidades pastoras es frágil y compleja.

144

La preocupación principal que siempre subyace a cualquier conversación es la cuestión de la propiedad territorial. En la mayoría de los encuentros que he tenido, la gente tiene, a lo sumo, la mensura de sus parajes. En algunos casos, esas mensuras (que fueron bien cobradas) ni siquiera fueron aprobadas por el Estado.

Con desesperación me han preguntado, ¿qué puedo hacer para que no me la quiten? Sé que hay minerales en los cerros arriba de la veranada, ¿y que si nos pasa como al otro con los del complejo turístico? ¿Cómo hago para que no me la quiten?

Acorralados entre las pocas posibilidades que existen para apropiarse de tierra habitada hace décadas, o en algunos casos siglos, me muestran folios de documentos, recibos, actas de nacimiento, de matrimonio, guías de animales, fotos de sus hijas e hijos montados a caballo, jugando, durmiendo, bañándose, intimidades que esperan comprueben que la «sierra» siempre ha sido habitada.



**FIGURA 2:** Don F. mostrando fotos de su veranada y un folio con documentos (Foto: Lana 2024)

Doña y Don H, junto a su familia, son parte de la comunidad mapuche Buta Mallín, comprendida dentro de la Organización Identidad Territorial Malalweche. Tienen su puesto de veranada desde los '90s en la cuenca del Valenzuela, en Campo Potrereros de Cordillera Norte, justo en frente al complejo volcánico Planchón Peteroa, al lado del Paso Vergara (a Chile), en las nacientes del Río Valenzuela, que alimenta, junto al Arroyo del Cura (a su vez alimentado por el Arroyo Tiburcio) y el Río Tordillo, al Río Grande. Están rodeados de glaciares (Azufre, Peteroa, entre otros glaciares cubiertos y de roca) y una abundancia de vegas.

Hasta el Conflicto del Beagle entre Argentina y Chile en los 70, la cuenca era habitada por pastores chilenos. Al definir los límites, los chilenos se desplazaron al otro lado de la frontera y entraron crianceros, pastores o puesteros (distintos nombres para nombrar a familias que practican la trashumancia), argentinos desde fines de la dictadura militar, en el 83.

Como varios me indicaron, cuando los militares los invitaron a habitar la frontera, los convirtieron en «centinelas del estado». Una de las familias que entrevisté me aseguró que «ni los gendarmes los pueden sacar» por

esa misma razón. Sin embargo, al ser tierras fiscales, ninguna familia en la zona cuenta con títulos de posesión o propiedad. Las mensuras que fueron realizadas hace unos años aún «no han llegado», de acuerdo a las familias entrevistadas.



146

**FIGURA 3:** Valle del Valenzuela, Campo Potrerillos de Cordillera Norte, el Complejo Volcánico Planchón Peteroa hacia el lado izquierdo (glaciares Azufre y Peteroa) y el Paso Vergara a Chile hacia la esquina izquierda (Google Earth 2024)

Le pregunto a Doña H si en algún momento ha recibido visitas o algún aviso del recientemente aprobado Malargüe Distrito Minero Occidental (MDMO). Le digo que su veranada está justo en el medio del proyecto minero de cobre «Elena», el cual comprende Elena, Tiburcio, Elisa 1, y Verónica (Verónica estaría justo sobre su paraje). Su mirada en blanco, no había escuchado

nada del proyecto. Me comenta que hace años pasaron de Buenos Aires a ofrecerles buenos caminos a cambio de explotar sus cerros, pero nunca volvieron a aparecer. Me pregunta: «¿Serán esos mismos?» Consulté a otras familias de la zona si conocían el paquete de 34 proyectos mineros comprendidos dentro del MDMO, y ninguno había escuchado nada.

Me recordó al taller que se realizó en el 2022 en el marco del proyecto de pueblo de montaña y centro de esquí de Azufre SA<sup>5</sup> en Las Loicas, donde la gente no entendía si tenía algo que ver con Portezuelo del Viento (el dique prometido desde los '50s hasta el año pasado y que hubiera dejado a Las Loicas bajo agua). La absoluta falta de información, ni hablar de consulta, es una constante en el campo.

Una de las mujeres que entrevisté, que llamaré Doña G, cuya veranada está sobre el Río Valenzuela, me comentó que su familia había tenido una veranada antes más abajo, en el Valle Noble, hasta que vino uno de los conocidos terratenientes de Malargüe con papeles y se las quitó: «lo que aun no entiendo es ¿por qué es tan fácil para ellos venir a comprarla? Si es tierra fiscal esa» (Doña G, comunicación personal, 10 de octubre, 2024). Pero ellos ni la mensura logran obtener.

Su vecino tuvo problemas el año pasado con Azufre SA cuando vinieron a «tirarle su rial». Para los de Azufre eran «piedras apiladas», para la familia del paraje «el rial sirve, a nosotros los puesteros nos sirve, es un rial, es nuestra casa, nuestra habitación» (Don Z, comunicación personal, 23

147

---

**5** En diciembre del 2021, el gobierno mendocino de Suárez le asigna 12,351.66 hectáreas de tierras fiscales al proyecto de esquí Azufre, lo cual fue oficializado por decreto a principios del 2022. En el 2022, la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) le pide a Rodolfo Suárez que desista la entrega de las 12.000 hectáreas y, al no hacerlo presentó una demanda ante la justicia federal para pedir su desalojo (Murgo, 2022). Se les otorgó una extensión para continuar sus actividades hasta marzo y luego hasta octubre, pero ahora declaró Milei que en agosto va a poner estas tierras fiscales en venta (Yori, 2024). Si bien se presentó inicialmente como un proyecto de esquí de boutique, la idea es crear un centro de esquí y pueblo de montaña, como indica el master plan, para alojar o recibir a 3.500 personas (presentado en el Centro de Convenciones de Malargüe el 14 de septiembre del 2022 y en Las Loicas el 15 de septiembre del 2022). El proyecto incluye planes de forestación (en un inicio proponía plantar un millón de pinos y ahora han optado por «árboles nativos» y sólo un 20% de coníferos) (Sr. C., comunicación personal, 5 de agosto, 2022), armar telesillas en Punilla, y generar unidades habitacionales que se puedan alquilar para la temporada de esquí o incluso, eventualmente en el verano (Sr. D., comunicación personal, 21 de marzo, 2023).



hay desarrollo, no sé si te diste cuenta en otros lugares...claro, si esto no existiera, nosotros, nuestro proyecto...a nadie le importa la historia, o sea qué importancia tiene si no hay nada acá, nadie vive, nadie viene todo el año, nadie...a quién le importa la historia de acá» (Sr. D., comunicación personal, 21 de marzo, 2023).

Esta cita contiene la noción occidental de desarrollo basado en la transformación productiva del espacio -entendiendo esa transformación productiva como una conquista de la naturaleza, una sumisión de la naturaleza a la tecnología producida por el humano; al no ser intervenido de esa forma, está siendo desperdiciado y a la vez, sin registro histórico- un espacio atemporal. Lo que está proponiendo el integrante de Azufre es que no sólo se podrá acceder a la historia a través de ellos, sino que se podrá crear.

Luego tenemos otra visión, de Don Z, mostrándome la seña de un canal que irriga una vega:

149

Acá hay prueba de que siempre existió gente...acá está el corte, por acá viene la seña [del canal]...esto simplemente es una prueba que acá hubo rial hace más que treinta años, más, que acá en este lugar hubo un rial hace más que 30 años... los habitantes de hace 30 años eran de Chile...entraban chilenos y veraneaban hasta el puesto de Doña Angela, así que todos estos cerros están llenos [de riales]... de los indios... A ver, la palabra rial, acá, en la Payunia, en Malargüe, en Barranca, en Neuquén, por la cordillera de Mendoza, San Rafael, San Carlos, donde hay un rial, hay un monumento histórico, ahí pasó gente, vivió gente, tal vez falleció gente, tal vez nacieron personas. (Don Z., comunicación personal, 23 de marzo, 2023)

## REFLEXIONES FINALES

Estas citas nos muestran como un espacio puede ser vivido, repleto de historia e intervención humana para algunos, y un desierto desperdiciado y vacío y, por ende, lleno de potencial para ser explotado para otros.

Lo que importa, más allá de qué lectura se esté haciendo del espacio, es cuál narrativa tiene mayor legitimidad, y contada por quién. Es decir, que se considere al valle del Valenzuela un lugar desperdiciado o sin historia implica desdibujar a un territorio de vida pasada-presente-futura.

Caracterizar a este espacio a través de mapas anexados sin incluir puestos de invernada y veranada, los caminos trashumantes, y todo el

ambiente que sostiene la vida cordillerana, como lo hizo el Informe de Impacto Ambiental del MDMO, también contribuye a desdibujar un territorio vivo. Es importante pensar quién tiene legitimidad para contar qué tipo de historia ¿desde qué lugar pueden participar pueblos originarios y puesteros en ese relato? ¿Cómo se los caracteriza?

Sitios de alta montaña resultan ajenos para muchos, prístinos y desconocidos para la mayoría, pero lejos están de ser deshabitados o de ser espacios no intervenidos. Por esta razón, importa cómo contamos esa historia, desde dónde, con qué elementos, y quiénes la están contando, para no -sin querer hacerlo- reproducir el relato fundacional del «desierto» que despoja a espacios de su gente y su historia, y viceversa.

150

## REFERENCIAS

- Departamento General de Irrigación (30 de agosto de 2024) Dictamen Sectorial: EX-2024-03259557-GDEMZA-MINERÍA. «Proyecto El Seguro y Otros» (MDMO). Departamento General de Irrigación.
- FORTE, P., de ABRANTES, L., y RAMIRES, A. (2024). *Gestión de la crisis eruptiva 2018-2019 del volcán Peteroa, Argentina: Aportes desde la interdisciplina*. Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER 8(1): p. 37-55.
- GT Ingeniería SA (2024). *Informe de Impacto Ambiental Proyecto de Exploración Malargüe Distrito Minero Occidental. Anexo II: Constancias y Certificaciones*. Mendoza: Soluciones Integrales. IF-2024-04588281.
- IANIGLA (30 de agosto de 2024) Dictamen Sectorial: EX-2024-03259557-GDEMZA-MINERÍA. «PROYECTO El Seguro y Otros» (MDMO). IANIGLA.
- ICARDI, P. (7 de octubre de 2024). *El plan para buscar cobre en Mendoza entra en una etapa clave: aprueban la DIA con condicionantes y entra en juego la 7722*. MDZ. <https://www.mdzol.com/politica/2024/10/7/el-plan-para-buscar-cobre-en-mendoza-entra-en-una-etapa-clave-aprueban-la-dia-con-condicionantes-entra-en-juego-la-7722-1157327.html>
- INAI (4 de septiembre de 2024) Dictamen Sectorial: EX-2024-03259557-GDEMZA-MINERÍA. «Proyecto El Seguro y Otros» (MDMO). IANIGLA.

MAGALLANES, J. (2024) ¿Mapuches en Mendoza? Conflictos Territoriales y Negacionismo en una «Provincia Criolla». Buenos Aires: sb Editorial.

MANNINO, P. (9 de febrero de 2022). *Polémica en Mendoza por la cesión por decreto de 12.000 hectáreas en una zona de glaciares para un centro de esquí*. La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/politica/polemica-en-mendoza-por-la-entrega-por-decreto-de-12000-hectareas-en-una-zona-de-glaciares-para-un-nido9022022/>

Municipio de Malargüe (2 de septiembre de 2024). Dictamen Sectorial: EX-2024-03259557-GDEMZA-MINERÍA. «Proyecto El Seguro y Otros» (MDMO). Municipio de Malargüe.

MURGO, E. (7 de marzo de 2022). *Proyecto El Azufre, cronología del centro de esquí que abrió la polémica en Mendoza*. Unidiversidad. <https://www.unidiversidad.com.ar/proyecto-el-azufre-cronologia-del-centro-de-esqui-que-abrio-la-polemica-en-mendoza>

151

SOTO, O. y Martínez-Navarrete, E (2020) «Espacio rural e implicaciones territoriales de la acción estatal: identidad, persistencia y derechos campesinos en Malargüe, Argentina». Eutopía: Revista de Desarrollo Económico y Territorial 17: p. 59-80.

Unesco (2023). *La trashumancia, desplazamiento estacional de rebaños*. Unesco. <https://ich.unesco.org/es/RL/la-trashumancia-desplazamiento-estacional-de-rebanos-01964>

YORI, J. (26 de julio de 2024). *El gobierno nacional pondrá en venta los terrenos donde se encuentra el centro de esquí El Azufre*. El Sol. <https://www.elsol.com.ar/mendoza/el-gobierno-nacional-pondra-en-venta-los-terrenos-donde-se-encuentra-el-centro-de-esqui-el-azufre/>



# 12

## **Salud en crisis: ¿Por qué necesitamos un tratado jurídicamente vinculante para regular las empresas transnacionales?**

153

**María Natalia Echegoyemberry<sup>1</sup>**

Si durante la pandemia hubiera existido un tratado jurídicamente vinculante que regule la actividad de las empresas transnacionales ¿se hubieran evitado muertes?

Si bien las problemáticas de salud son complejas y requieren abordajes interdisciplinarios e intersectoriales, podemos mencionar que la Organización Mundial de la Salud (OMS) encontró un exceso de mortalidad asociada a la pandemia provocada por el COVID-19 de 14,9 millones de muertes durante 2020-2021 (OPS, 2022).

---

<sup>1</sup> Directora Académica del Observatorio de Justicia Sanitaria y Climática de Latinoamérica. Magíster en Salud Pública. Abogada. Psicóloga, candidata a Doctora. Integra el Grupo Promotor de la Red Argentina de Abogacía Comunitaria. Vicepresidenta de la Asociación Xumek. Integrante del Círculo latinoamericano del Movimiento de Salud para los Pueblos (MSP).

Además, la pandemia provocada por el COVID-19 visibilizó la debilidad preexistente de los Estados para hacer efectivo el derecho a la salud de la población y cumplir con los deberes de protección y cooperación internacional (Echegoyemberry, 2023). Nuestro país no fue ajeno a ello.

Existe un modelo de mal desarrollo, consumista y extractivista de los bienes comunes que provoca, facilita y agrava la desprotección de las comunidades en particular que habitan el sur global.

Un tratado jurídicamente vinculante que regule las actividades de las empresas transnacionales en relación con los derechos humanos **tiene alto impacto en los procesos de salud, enfermedad, atención y cuidado.**

154 Sin un tratado vinculante, las empresas transnacionales abusan de la posición dominante, se constituyen monopolios, despliegan estrategias de captura corporativa del Estado, prácticas desleales, fijación de precios excesivos de los medicamentos y con ello limitan el acceso a tecnología sanitaria (como insumos críticos, vacunas, tratamientos y medicamentos) de grandes conjuntos poblacionales.

A su vez, existen doble estándares empresariales en materia de calidad y seguridad de los productos y en relación a los derechos de los trabajadores, según sea un país del norte o del sur global. Además, las empresas transnacionales gozan de privilegios fiscales, exenciones impositivas y monopolios legales como las patentes medicinales en el marco de la propiedad intelectual que impiden la producción de medicamentos genéricos y asequibles para la población.

En contextos críticos, muchos de los Estados han avalado el comportamiento irresponsable de las empresas transnacionales, incluso antes, durante y después de las pandemias, teniendo conductas de acaparamiento de insumos críticos, incumpliendo los deberes de solidaridad transfronterizos. Un tratado permitiría abordar la transparencia del sector privado y establecer la rendición de cuentas de cara a la ciudadanía.

Las empresas farmacéuticas durante la pandemia han impuesto a los Estados contratos con cláusulas de confidencialidad en relación al precio y han logrado aseguramiento y protección económica frente a efectos adversos o graves de las vacunas.

Además, promueven e impulsan modelos de gestión, atención y financiamiento que tienden hacia la privatización de los sistemas de salud y con

ello fragmentan, segmentan y convierten en inequitativo el acceso a los servicios sanitarios, dependiendo de la capacidad de pago de la ciudadanía.

Estos aspectos se ven hoy favorecidos con un gobierno neoliberal que aplica medidas al sector salud, trabajo, educación, sin perspectiva de derechos humanos. Por el contrario, genera regímenes normativos y fiscales que favorecen la proliferación de empresas extractivistas.

En este sentido, Brown (2017) enfatiza que el andamiaje jurídico-normativo tiene que dejar de responder a una racionalidad neoliberal. Por ello, necesitamos pensar una nueva arquitectura jurídica que responda y se organice a partir de los estándares de derechos humanos.

Las empresas buscan sólo optimizar las ganancias, por lo que no desarrollan investigación, transferencia de tecnologías e innovación en el diagnóstico, tratamiento, o prevención de enfermedades denominadas desatendidas.

155

Además, estas empresas se radican o localizan sólo en relación a mercados rentables, lo cual exacerba las desigualdades sanitarias y sociales. A la vez que logran, por mecanismos directos o indirectos, afectar la posibilidad de investigación, y producción pública de medicamentos en los países del sur.

Actualmente, son los actores económicos que definen y discuten la agenda de salud pública, y por lo tanto, la posibilidad (o no) de desarrollar un plan de vida y la concreción o no del buen vivir de los pueblos. La acción de las ETNS determina la posibilidad de acceder a servicios sanitarios oportunos, asequibles, de calidad y seguros.

Por ello, se requiere de marcos normativos y estándares internacionales que regulen la actividad del complejo médico industrial. En este sentido es fundamental visibilizar los determinantes legales del proceso de salud, enfermedad, atención y cuidado (en adelante PSEAC).

Entendemos como Determinantes Legales de la Salud (DLs) aquellos elementos jurídicos-normativos, ideológicos, políticos de la superestructura que impactan y condicionan el PSEAC de los grupos, colectivos y comunidades y que en relación con la estructura o base material -modos y relaciones de producción- determinan tanto los procesos como los resultados en salud (Echegegoyemberry, 2021, 2022).

Los DLS, no operan sólo a nivel individual, sino que condicionan el propio accionar de los Estados para garantizar el derecho a la salud de su población. A su vez, gran parte de ellos, no provienen del campo jurídico sanitario, sino de regulación internacional económica y administrativa, define la conformación de los sistemas de salud y obturan los procesos de cambio.

A pesar de la relevancia que tienen los DLS para la efectividad del derecho a la salud y para la determinación de una política sanitaria soberana por parte de los Estados, éstos suelen ser invisibilizados o poco analizados en la literatura jurídica y sanitaria latinoamericana

Los Estados se ven imposibilitados frente al poder corporativo de asegurar los derechos humanos fundamentales de la ciudadanía, y las comunidades se ven privadas de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales (DESCA), dentro de los cuales se inscribe de modo significativo el derecho a la salud.

156

Por lo que la falta de regulación uniforme internacional de las empresas comerciales, fragiliza los pilares del estado de derecho y de la democracia.

Necesitamos un tratado jurídicamente vinculante que regule los monopolios de las ETNS sobre patentes farmacéuticas para poder concretar la justicia sanitaria. El alto costo de los tratamientos y medicamentos impide a los grupos históricamente vulnerabilizados la posibilidad de acceder a medicamentos y tratamientos.

Las nuevas tecnologías sanitarias (neurotecnologías) también requieren de una regulación transnacional, uniforme y fuerte que pueda prevenir, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos vinculadas con los algoritmos de decisión, la emulación del sistema nervioso, la privacidad y confidencialidad de datos y el marketing de productos nocivos para la salud, entre otros. No es suficiente sólo con una recomendación ética para la lógica empresarial, así como tampoco es suficiente una normativa sobre la debida diligencia empresarial (UNESCO, 2023).

Un tratado jurídicamente vinculante podría regular adecuadamente la actividad internacional de empresas y sectores extractivistas contaminantes (como la minería, la agroindustria, la energía basada en fósiles) que generan y agravan la situación de salud de las comunidades (provocando enfermedades respiratorias, cardiovasculares, cáncer, enfermedades de

transmisión hídrica, entre otras) y grandes disputas por los bienes comunes y los territorios.

La industria farmacéutica forma parte de la arquitectura jurídica y gobernanza global sanitaria sin tener una normativa que las regule a nivel internacional. En este sentido el tratado sería una herramienta valiosa para establecer la responsabilidad solidaria de las múltiples empresas que operan tras el mismo velo.

De esta manera es necesario consagrar en el plano internacional la obligación de respetar y cumplir los derechos humanos y la prioridad de estos por sobre los intereses comerciales.

Como se mencionó, consideramos que no es suficiente sólo la regulación de la debida diligencia empresarial (PE y CUE, 2024) o acciones en el marco de la responsabilidad social empresaria.

157

Un marco legal vinculante proporcionaría una mayor protección a las comunidades indígenas, rurales y otras poblaciones vulnerables que sufren en sus cuerpos y territorios las consecuencias, efectos e impactos de las graves violaciones del derecho a la salud y del derecho a un ambiente sano y sustentable.

Un marco legal vinculante proporciona a las y los trabajadores de la salud la posibilidad de generar entornos saludables, seguros y organizaciones resilientes frente a los impactos del cambio climático. Permitiría acordar aspectos fundamentales en relación al respeto de los derechos de los trabajadores evitando la migración internacional -forzada- de los trabajadores de salud.

La correcta regulación normativa tiene la potencialidad de prevenir la contaminación, sancionar la violación a los derechos humanos, ordenar la remediación cuando ello sea posible, y/o la reparación. Además de establecer el compromiso de no repetición.

Es necesario un marco regulatorio internacional donde las empresas puedan ser responsables por los daños causados a las personas, a los derechos de la naturaleza, y la biodiversidad.

Urge establecer las obligaciones extraterritoriales en el marco de los derechos humanos. Urge acabar con la impunidad corporativa aplicando estándares internacionales de derechos humanos.

Finalmente, necesitamos un tratado jurídicamente vinculante que regule al sector privado en materia de salud, este es el punto de partida para establecer la responsabilidad legal internacional y comenzar a construir una verdadera justicia sanitaria, hídrica, alimentaria, fiscal y climática.

## REFERENCIAS

158

- BROWN, W. (2017). *El Pueblo sin atributos: La secreta revolución del neoliberalismo*. Malpaso Ediciones SL.
- ECHEGOYEMBERRY (2021). *El Derecho a la salud en el campo jurídico y sanitario. Hacia la construcción de la justicia sanitaria*. Revista debate Público. Universidad de Buenos Aires. Trabajo Social. Disponible en: [https://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2021/08/14\\_Echegoyemberry.pdf](https://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2021/08/14_Echegoyemberry.pdf)
- (2023). *Reglamento Sanitario Internacional: Implicancias, obstáculos y desafíos pensados desde el sur global*. Revista Administración & Ciudadanía, EGAP. Vol. 18, Núm. 1, p.p. 155-198. <https://egap.xunta.gal/revistas/AC/article/view/5043/8956>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2024). Directiva (EU) 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de junio de 2024 sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859 (CSDDD). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32024L1760>
- Organización Panamericana de la Salud (5 de mayo de 2022). *El exceso de mortalidad asociada a la pandemia de la COVID-19 fue de 14,9 millones de muertes en 2020 y 2021*. Disponible en: <https://www.paho.org/es/noticias/5-5-2022-exceso-mortalidad-asociada-pandemia-covid-19-fue-149-millones-muertes-2020-2021>
- Unesco (18 de julio de 2023). *La Conferencia Internacional sobre la Ética de la Neurotecnología*. <https://www.unesco.org/es/articulos/etica-de-la-neurotecnologia-la-unesco-lideres-y-expertos-de-alto-nivel-reclaman-una-gobernanza?hub=83294>

# 13

## El Empoderamiento socio-jurídico como herramienta de resistencia. Experiencia: curso promotorxs de derechos

159

**Fernanda Agüero<sup>1</sup>**  
**Tamara Valdeolmillos<sup>2</sup>**  
**Martina Espinosa<sup>3</sup>**

Hoy escribimos y compartimos esta experiencia a casi un año de la asunción de un gobierno ultraderechista que nos impacta diariamente no solo a nivel social, cultural, económico y jurídico, sino también a nivel de nuestras subjetividades (individuales, en las relaciones interpersonales, colectivas). Asumir nuestra tarea en este contexto, luchar por nuestras convicciones,

---

**1** Estudiante avanzada de Trabajo Social (UNCUYO). Co-Responsable de REPAD. Integrante del equipo técnico y coordinadora del albergue de mujeres del Departamento de Género y Diversidad de la Municipalidad de Godoy Cruz.

**2** Licenciada en Trabajo Social (UNCUYO). Especialista en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia, Facultad de Trabajo Social (UN de Entre Ríos). Perito en Trabajo Social, Cuerpo Auxiliar Interdisciplinario, Poder Judicial de la Provincia de Mendoza. Integrante de REPAD.

**3** Estudiante avanzada de Abogacía (UM). Co-Responsable de REPAD.

generar espacios en donde lo colectivo nos une, nos fortalece, nos enseña, es claramente, desde nuestra opinión, un posicionamiento ético y político.

El advenimiento de la ultraderecha y con ella la vieja política neoliberal de ajuste, ha irrumpido fuertemente en nuestra sociedad argentina generando una gran fragilidad en el lazo social. Aquellos derechos que creíamos conquistados, aquellas garantías estatales que nos costaron años de lucha, hoy penden de un hilo en un claro rompimiento de políticas públicas.

Bajo el argumento de la «libertad», las empresas asumen una función de importancia vital que antes era responsabilidad exclusiva de las instancias públicas. Así, se interpelan cuerpos y subjetividades con el lenguaje del mercado, «la mano invisible», la «libertad». Discursos que en nombre de la libertad ponen en evidencia que los seres humanos y sus componentes orgánicos también están incluidos en ese proceso de privatización.

160

Paula Sibia (2005) explica al respecto: «A medida que las prácticas y los pilares del biopoder se van transformando, también cambian las verdades y las formas jurídicas que las sostienen. Hace muy poco, la vida pasó a considerarse como un producto o una mercancía» (p. 220).

La conformación de las subjetividades y los cuerpos ha sido un proceso de intensas luchas de poder. La función normalizadora sigue vigente, disciplinando, administrando la vida, controlando los cuerpos en donde el mercado cumple un papel relevante. Estas formas de poder y el avance en nuestra subjetividad, requiere de una contracara, la cual creemos firmemente que tiene que ser la lucha colectiva.

Desde la Red Popular de Acceso a Derechos (REPAD) nos propusimos continuar durante el 2024 con el trabajo que veníamos realizando el año pasado y que se vinculó a dos grandes líneas de trabajo:

- ▶ *Intervenciones en las comunidades.* Trabajo que realizamos codo a codo con las y los referentes barriales y que tienen como finalidad brindar asesoramiento social y jurídico en los contextos barriales. Esta línea de trabajo se enmarca principalmente en garantizar el derecho de acceso a la justicia, sobre todo en aquellas comunidades que transitan vulnerabilidades en contextos de desigualdad social.
- ▶ *Curso de Promotores y Promotoras de Derechos,* en el marco del empoderamiento socio-jurídico.

Es en esta última donde haremos foco, no sólo por la experiencia del aprendizaje mutuo, sino también por la relevancia que hoy particularmente adquiere que nuestras comunidades estén informadas sobre los derechos que poseemos; que podamos discutir sobre aspectos de la intervención judicial en materia de garantía de derechos; que la cercanía a las problemáticas individuales, familiares, comunitarias que se dejan entrever en estos espacios, posibiliten más y mejores posibilidades de acceso a la justicia. Porque creemos que el conocimiento se construye, se retroalimenta y porque conocer nuestros derechos nos posibilita garantizarlos, efectivizarlos y exigirlos.

Es preciso reflexionar en este punto sobre decisiones que como organización tuvimos que enfrentar, dado el contexto social y político en el que nos encontrábamos. Al interior del equipo abrimos el debate sobre qué posicionamiento asumiríamos, cómo acompañaríamos a las comunidades y, en ese marco, cuáles eran las prioridades a trabajar. Sin duda, las políticas de ajuste impactaron fuertemente en la sociedad argentina en general, y en los sectores que transitan mayores vulnerabilidades de manera profunda, ajuste que va desde políticas alimentarias que garantizan una necesidad básica al desfinanciamiento total a la política pública. En este contexto, se decidió continuar con el proceso que se gestó en 2023, en principio por la demanda surgida en las comunidades de participar del espacio, conocer y adquirir herramientas socio jurídicas.

En relación al proceso del pasado año, se registró una disminución de la cantidad de personas que inicialmente se inscribieron y las que efectivamente pudieron continuar y terminar con el cursado de los diferentes ejes. Los motivos que dan cuenta de ello, se registran en las voces de las y los referentes, quienes identifican aspectos de vulnerabilidad económica, social, emocional en sus barrios que, en el marco de dicho contexto, indican atender esos asuntos en forma prioritaria.

Las temáticas trabajadas durante el desarrollo del curso, se mencionan a continuación:

1. **Violencia institucional.** En este primer encuentro se dictaron los temas principales que hacen a la problemática actual de la violencia institucional, haciendo foco en la vinculación con la fuerza policial, inda-

gando sobre herramientas necesarias como tener conocimiento sobre el protocolo de allanamientos, cómo deben realizarse las requisas personales, y cómo actuar ante detenciones arbitrarias. Además, se dialogó sobre la violencia en instituciones de salud y la ley actual de Salud Mental.

162

2. **Proceso Penal.** En esta clase se explicaron los principios del derecho penal, diferenciando tipos de delitos existentes, cuáles son las partes del proceso penal y que instancias existen en el mismo. Se resaltó la importancia del habeas corpus y su aplicación para aquellas detenciones arbitrarias o a fin de denunciar el agravamiento de la detención. Para concluir se facilitó un recuadro con todos aquellos números telefónicos que puedan ser de utilidad, como la oficina del querrelante particular, poder judicial de Mendoza y defensorías.
3. **Género y Diversidad.** En el tercer eje, se visualizó en primer lugar la conceptualización de «género» según la Ley 26485. Además, los tipos y modalidades de violencia de género dictado por la misma Ley nacional. Se hizo hincapié en las herramientas que aún siguen vigentes pero que, a causa del recorte que se ha vivenciado con respecto a la problemática de género desde el Gobierno Nacional, se ven hoy con dificultades para el acceso a estas herramientas como son la línea 144 y el acceso a realizar una denuncia penal de manera personal. Además, se desarrolló el circuito a realizar para la solicitud de medidas de protección. Finalmente, se puntualizó en la necesidad de crear redes de apoyo socioafectivos y comunitarios que sirvan para el abordaje de la problemática como instancia de acompañamiento y respeto. Se sumó, el conocimiento de los equipos municipales y provinciales de abordaje a la problemática de violencia de género, quienes cuentan con herramientas profesionales, edilicias y económicas para el acompañamiento social, legal y psicológica para aquellas personas que se encuentran en una situación de vulneración por motivos de género.
4. **Derechos de las Familias.** Durante este Eje se dialogó sobre la definición de «familias» en plural haciendo hincapié en la multiplicidad

de formas de ser familias, la importancia de la perspectiva de género en todos los asuntos que involucran a las familias. Las nuevas formas de nombrar a partir del Nuevo Código Civil y Comercial y las modificaciones de la intervención judicial a raíz de esos cambios. Aspectos básicos del Proceso y las regulaciones de las familias en el Poder Judicial (responsabilidad parental, cuidado personal, régimen de comunicación, alimentos, matrimonio y divorcio, matrimonio igualitario, guarda judicial).

- 5. Sistema de Protección Integral.** Este eje estuvo planificado sobre las consultas que más se ven reflejadas en las instancias de asesoramiento sociojurídico en los barrios populares.

Se inició con un panorama sobre las distintas instituciones que conforman actualmente el sistema de protección en nuestra provincia, que rige según la Ley N° 26.061 -Equipos Técnicos Interdisciplinarios, Dirección de Protección de Derechos, Dirección de Cuidados Alternativos, Dirección de responsabilidad penal juvenil, y el Programa de prevención contra el maltrato infantil- y cuáles son los instrumentos de abordaje que tienen estos equipos, como también, el procedimiento de ejecución de las medidas de protección y de excepción.

163

Se orientó sobre el procedimiento administrativo para la gestión del Certificado Único de Discapacidad y de las pensiones por discapacidad, entendiendo esta problemática desde la perspectiva de la «Diversidad Funcional».

- 6. Bienes Registrables.** En el respectivo módulo se tomó como tema central el derecho a la propiedad sobre bienes muebles e inmuebles, también la importancia de la Ley 27.454 sobre el «Régimen de regularización dominial para la integración socio-urbana» que tiene como objetivo garantizar derechos a lxs habitantes de los barrios incluidos en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP).

Para finalizar, se habló de las distintas herramientas que pueden abordarse en situación de desalojo.

**7. Derecho Laboral.** Este anteúltimo encuentro fue uno de los más esperados por los concurrentes, se trataron los mismos temas que en la experiencia anterior: derecho del trabajo, jornada laboral, trabajo de mujeres, trabajo registrado, despidos y sindicatos entre otros.

La diferencia radicó en que en este encuentro se tuvieron en cuenta las modificaciones introducidas por la Ley Bases N° 27742.

**8. Construcción de rol de promotorxs de derecho.** Como cierre del curso, se dio una primera conceptualización del trabajo comunitario, cuáles eran sus herramientas y la relevancia de llevar a cabo un mapeo socio-ambiental a fin de conocer las redes disponibles para el promotor y su comunidad.

164

Para concluir se habló sobre el rol y el encuadre del promotor en derecho, pautas para el acompañamiento y cuáles eran los principios de ética y confidencialidad por los que deben regirse.

## REFLEXIONES FINALES

Concluyendo con la descripción de la experiencia, teniendo en cuenta las dificultades transitadas, seguimos resaltando la importancia de las organizaciones comunitarias y la relevancia de tener un espacio de encuentro, contención y apoyo mutuo con el objetivo de encontrar herramientas o soluciones a través de la experiencia.

En un contexto en el que existe una tendencia al desfinanciamiento de políticas públicas y con ello la reducción de programas y efectores que tienen por finalidad asistir las problemáticas sociales, resurge la organización comunitaria.

Por último, destacamos que, durante el proceso del cursado, se generaron amplios debates e intercambios entre el equipo y participantes, que visibilizaron al menos dos cuestiones: en primer lugar, acercarnos a las problemáticas reales que atraviesan las comunidades y por ende, debatir sobre el efectivo acceso a la justicia; y en segundo lugar, discutir estrategias de intervención en los barrios más allá de la órbita jurídica, tejiendo redes y mecanismos de solidaridad.

## REFERENCIAS

SIBILIA, P. (2005). *El Hombre postorgánico. Cuerpo, subjetividad y tecnologías digitales*. Bs. As., Fondo de Cultura Económica.



# 14

## El derecho como herramienta emancipadora: abogacía comunitaria, empoderamiento jurídico y territorios. Experiencias y desafíos

167

Silvina Bustos<sup>1</sup>  
Carolina Uvalles<sup>2</sup>

### INTRODUCCIÓN

Desde Xumek y REPAD, quienes formamos parte del grupo promotor de la Red Argentina de Abogacía Comunitaria desde los inicios, entendemos que es fundamental trasladar el proceso de crecimiento y construcción de la red, tal como sucedió en el encuentro nacional en el mes de junio del año 2023 en la provincia de Córdoba. Por esto, en Mendoza llevamos

---

<sup>1</sup> Abogada egresada de la Universidad Nacional de Cuyo. Diplomada en Derechos Humanos y Acceso a la Justicia. Diplomada en Litigio estratégico feminista. Integrante de la Clínica Jurídica de Xumek.

<sup>2</sup> Abogada. Integrante de Xumek. Miembro de la REPAD y de la RAAC.

adelante el primer encuentro local de abogacía comunitaria, cuyo fin fue contagiar a la comunidad, colegas y estudiantes de una nueva concepción del derecho, no como un instrumento de poder para unos pocos, sino como una herramienta emancipadora para la comunidad toda.

## QUÉ ES LA RAAC

168

La RAAC -Red Argentina de Abogacía Comunitaria- se constituye como una respuesta colectiva, con alcance federal, que busca incorporar una mirada y perspectiva diferente sobre cómo abordar los grandes problemas que enfrentan las comunidades, personas y colectivos vulnerabilizados, a partir de un enfoque territorial, intercultural, de género y derechos humanos. Esta Red, se crea y formaliza en julio de 2021 y se conforma por organizaciones sociales y profesionales de la abogacía de diferentes provincias argentinas que trabajan con y para las comunidades y colectivos más vulnerables de nuestro país.

La participación en la Red implica el reconocimiento y validación de otra forma de comprender los saberes comunitarios, de legitimarlos y ponerlos en valor. También nos invita a repensar y construir alternativas en relación a las formas tradicionales del ejercicio de la abogacía. Este espacio, se encuentra abierto para que profesionales del derecho que trabajan por el empoderamiento de derechos y el acceso a la justicia puedan participar y articular con la red.<sup>3</sup>

## OBJETIVOS DE LA RAAC

En su declaración constitutiva, la red, enumera y explica cuáles son sus objetivos, fines y compromisos, teniendo en cuenta la realidad socio jurí-

---

**3** En la página web oficial de la Red Argentina de abogacía comunitaria se puede acceder al formulario de adhesión a la red, para ello véase: <https://abogaciacomunitaria.org/>

dica que atraviesa nuestro país. Algunos de los objetivos más relevantes son:

- ▶ Generar alianzas, sinergias y solidaridades entre las organizaciones sociales, profesionales y activistas que trabajamos en el campo de la abogacía comunitaria y el empoderamiento jurídico comunitario.
- ▶ Promover una mayor visibilización de las diferentes experiencias locales vinculadas a la temática.
- ▶ Llevar adelante una agenda de incidencia en políticas públicas locales y nacionales, vinculada a la abogacía comunitaria y el empoderamiento jurídico.
- ▶ Incrementar el debate nacional sobre la abogacía comunitaria y su desarrollo como campo disciplinar.
- ▶ Generar una comunidad de aprendizaje que respete la pluralidad de pensamientos y opiniones, fortalezca el crecimiento comunitario y coadyuve al desarrollo de las capacidades y habilidades de todas aquellas personas que se vinculan con la abogacía comunitaria y el empoderamiento jurídico.

169

## ANTECEDENTES DEL ENCUENTRO MENDOCINO

El 1 y 2 de junio de 2023 se llevó a cabo en la ciudad de Córdoba, el primer encuentro presencial y nacional de la Red Argentina de Abogacía Comunitaria. A partir de ese encuentro, se promueve la realización de Encuentros Regionales en las diferentes Provincias de Argentina. Como integrantes del Grupo Promotor de Abogacía Comunitaria en Mendoza, la Asociación para la promoción y protección de derechos humanos Xumek y la Red Popular de Acceso a Derechos (REPAD), organizamos el primer encuentro regional en la provincia.

El encuentro regional de la Red Argentina de Abogacía Comunitaria, con sede en la provincia de Mendoza, implicó la participación de organizaciones sociales y profesionales de la abogacía de la provincia, que trabajamos con comunidades vulnerables.

Entendiendo que el trabajo conjunto y la articulación de esfuerzos permitirá potenciar nuestro activismo y empoderamiento jurídico en pos de

lograr el efectivo acceso a derechos de las personas y comunidades, desde la RAAC, quisimos por intermedio de esta jornada impulsar un debate nacional y local sobre la abogacía comunitaria y su desarrollo como campo disciplinar, buscando avanzar en su reconocimiento dentro del campo de las ciencias sociales y jurídicas.

## **PRIMER ENCUENTRO LOCAL DE LA RAAC EN LA PROVINCIA DE MENDOZA**

170 El encuentro denominado *El Derecho como Herramienta Emancipadora* vino a contar en primera persona la experiencia del trabajo territorial desde diversas perspectivas a través de nuestros expositores y expositoras, y la importancia de acercar el derecho como una eficaz herramienta de cambio, de transformación social. Consideramos de gran trascendencia este tipo de encuentros, para generar un espacio de diálogo y brindar la posibilidad a los y las participantes la adhesión a la Red para el trabajo colectivo.

### ***Población destinataria del Encuentro***

El encuentro, estuvo destinado a integrantes de organizaciones sociales y organizaciones vinculadas a las abogacía comunitaria y empoderamiento jurídico. Asimismo, participaron estudiantes y profesionales de distintas disciplinas de las ciencias sociales (trabajadores sociales, politólogos, abogados, sociólogos, etc.) que intervienen como efectores de justicia y/o participan en ámbitos vinculados al acceso a la justicia y el empoderamiento jurídico de los sectores populares.

### ***Apertura***

Para dar inicio al encuentro, se conformó una mesa académica y se realizó la presentación de la Jornada. El panel de apertura estuvo a cargo del Secretario de extensión y relaciones Institucionales Dr. Martín Ferreyra; Natalia Echegoyemberry, abogada, psicóloga integrante del grupo promo-

tor de la RAAC, quien actualmente es la vicepresidenta de Xumek y Pablo Garciarrena, abogado y presidente de Xumek en el período 2021 - 2023.

En el panel de apertura, se dio la bienvenida al encuentro. Se profundizó sobre el nacimiento de la red, sus objetivos y sus valores, así como el papel del derecho dentro de las comunidades más vulnerables y el rol de las instituciones educativas. Se destacó el agradecimiento a la facultad de Ciencias Políticas y sociales que habilitó el espacio para que el Encuentro sea posible.

Pablo Garciarrena:

El derecho es una herramienta de transformación social, sostenemos que es una herramienta emancipadora, que es una herramienta no solamente para el efectivo goce de los derechos que se encuentran vulnerados, sino que también es una herramienta de transformación y de modificación de la realidad social

171

Natalia Echevoyemberry:

La abogacía comunitaria es justamente aquella abogacía que surge con y desde las comunidades y que lo que busca es restituir derecho y tener una perspectiva crítica basada en el los derechos humanos, la abogacía comunitaria tiene una perspectiva de género, intercultural y busca sobre todo poder empoderar a las comunidades para que también estas puedan reivindicar los derechos humanos fundamentales.

### **1° Panel: Abogacía Comunitaria y empoderamiento jurídico: Territorios y organizaciones sociales**

Esta actividad se planteó de tipo taller, con participación de los y las asistentes. Las exposiciones estuvieron a cargo de: Mauro González Encina, integrante de Repad y Xumek; Francia Guerra León, coordinadora de Red Puentes en Cuyo y Silvina Bustos, abogada e integrante de la Clínica Socio Jurídica de Xumek.

El panel pretendió visibilizar y difundir distintas experiencias existentes en materia de abogacía comunitaria y empoderamiento jurídico en territorio. Especialmente logró evidenciar las alianzas y articulaciones entre organizaciones sociales y organizaciones de derechos humanos,

con relación a la conformación de dispositivos de intervención territorial destinados no sólo al acceso a derechos, sino también al empoderamiento jurídico y la autonomía comunitaria. Esto último, se encuentra vinculado no solo a conocer, usar y transformar el derecho sino también, a indagar en la perspectiva del derecho como herramienta de emancipación de las comunidades históricamente vulnerabilizadas.

Mauro Encinas González:

La abogacía comunitaria es una herramienta que se brinda directamente a comedores populares principalmente para ayudar en el acceso a derechos de las personas, donde está alejada la justicia, la administración de la justicia y donde el Estado no está presente.

172

### ***2° Panel: La abogacía comunitaria y el Estado. Diálogos y articulación con las agencias públicas en territorio***

En este caso, invitamos como expositores a quienes integran instituciones y organismos que pertenecen al estado, que buscan el acceso a derechos. Estuvieron presentes en esta mesa: Juan Dantiacq, ex coordinador Regional Caj – Cuyo, Ministerio de Justicia y DDHH de la Nación; José Perlino, integrante de ATAJO Mendoza, Dirección General de Acceso a la Justicia del Ministerio Público Fiscal de la Nación; Milagros Noli, directora de la Dirección de DDHH y Acceso a la Justicia de la Corte Provincial y Enrique Ponce, defensor del Pueblo de San Luis.

El segundo panel propuso establecer un diálogo entre las instancias y/o agencias públicas vinculadas al acceso a la justicia (en términos de restitución de derechos y no exclusivamente en acceso a la jurisdicción) y las organizaciones comunitarias con presencia en territorio. Así mismo, profundizó sobre los roles y desafíos de las agendas estatales en relación al empoderamiento jurídico de los sectores populares vulnerabilizados.

### 3° Panel. Cierre

Taller de referentes barriales en el territorio. El panel de cierre se propuso como espacio de diálogo entre los y las distintas referentes territoriales que participan de los dispositivos/instancias de empoderamiento jurídico. Como expositoras invitadas estuvieron presentes: Rosana Casanova, Cintia Vargas, Cristina Vargas; referentes barriales que durante todo el segundo semestre del año 2023 participaron del Curso de Promotores de derechos que se realizó a cargo de REPAD en conjunto con Red Puentes, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, recibiendo el reconocimiento de las instituciones y organizaciones presentes cuya culminación se dio con la entrega de certificados en un emotivo acto.

Sin duda, para quienes participamos de este encuentro, este último panel fue el más interesante y conmovedor. Pudimos dialogar con las expositoras en cuanto a la realidad que afrontan en sus barrios, la falta de acceso a derechos y al sistema judicial y como ellas, como referentes, acompañan a sus comunidades. Asimismo, nos expresaron como la participación en el curso, les brindó mayores herramientas y conocimientos para poder lidiar con las problemáticas habituales a las que se enfrentan ellas, y todas las personas que integran barrios populares.

En este orden de ideas, es preciso resaltar un dato no menor, que, así como Rosana, Cintia y Cristina, la mayoría de las personas que son referentes en sus barrios y que acompañan a sus comunidades a resolver inconvenientes cotidianos por falta de acceso a derecho, son mujeres, que tienen a su cargo hogares y niños, pero que de igual manera responden ante sus comunidades.

Roxana Casanova referente del Barrio Tres Estrellas:

La problemática del barrio siempre es el abuso de la policía contra los adolescentes y menores, quienes son detenidos dos o tres veces en el mismo día por los mismos policías. La importancia de que llegue el derecho al barrio es que los chicos puedan defenderse y saber que los policías no pueden llevárselos más de una vez. Lo que hemos aprendido en el curso de promotores de derechos lo aplicamos en el barrio enseñándole a los adolescentes y a la gente adulta como defenderse por ejemplo en los allanamientos.

El encuentro, que se desarrolló según lo estipulado, dio lugar al debate e intercambio, no sólo por los profesionales, organizaciones sociales presentes y público en general, sino que permitió la participación de las y los referentes de los espacios socio comunitarios que nos acompañaron y vivenciaron en primera persona los objetivos principales dispuestos por la RAAC.

## CONCLUSIONES FINALES

174

Es en este tipo de encuentros donde verdaderamente se produce un enlace tipo red, entre organizaciones, agentes del estado, y miembros de barrios populares que nos acercan sus experiencias, donde vemos reflejado realmente los objetivos y fines últimos de la Red Argentina de Abogacía Comunitaria. Generamos alianzas, solidaridad entre los diferentes actores, se logran visibilizar las experiencias y problemáticas sociales, proponemos debate sobre la abogacía comunitaria, sus fines y su campo de acción, y lo más importante, hacemos partícipes principales a las y los miembros de las comunidades para las cuales se crea la Red, dando un espacio de escucha activa, de intercambio, reconociendo su entidad, su intervención y sus derechos.

En este 2024, con la triste realidad sociopolítica en la cual nos encontramos, con políticas de gobierno claramente opuestas a lo que promueve la RAAC y las organizaciones sociales y de derechos humanos, creemos más que conveniente seguir adelante y reforzar este tipo de experiencias y de encuentros, que permiten visibilizar y dialogar sobre la falta de acceso a derecho en los sectores populares. No replegarse ante claras medidas anti derechos del Estado Nacional, que buscan dividir y fragmentar, sino seguir tejiendo en red, una abogacía comunitaria con, por y para toda la comunidad.

Es por eso que, con la finalidad de seguir promoviendo el trabajo comunitario y colectivo es que tenemos programado un segundo encuentro local para fines de este año que tendrá lugar en un comedor comunitario con el que trabajamos conjuntamente en la Provincia de Mendoza, para poder seguir difundiendo y fortaleciendo las herramientas de empoderamiento socio jurídicas en todos los espacios socio comunitarios.

# 15

## **Aportes para la construcción de un diagnóstico sobre situaciones de tortura y malos tratos en Comisarías del Gran Mendoza**

175

Ana Laura Piccolo<sup>1</sup>

### **INTRODUCCIÓN**

El presente capítulo es un resumen del informe elaborado por nuestra Asociación para el proyecto «Diagnostico sobre Situaciones de Tortura y Malos Tratos en Comisarías del Gran Mendoza»<sup>2</sup>, en el marco de los proyectos para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura, realizado durante la primera mitad del año.

A raíz del trabajo de años anteriores (Evangelista, Machuca y Lecour, 2016), nuestra organización ha identificado patrones de hostigamiento,

---

<sup>1</sup> Directora ejecutiva de Xumek, estudiante tesista de la licenciatura en Sociología de la Universidad Nacional de Cuyo.

<sup>2</sup> El equipo estuvo conformado por: Julieta Agostina Giordano, Silvina Verónica Mercedes Bustos, Carolina Uvalles, Ariadna Camila Fajner Correa, Florencia Díaz Peccinetti, Fernanda Agüero, Ana Laura Piccolo, Jessica Villegas, Martina Espinosa, Agustín Álvarez Vega

interceptaciones policiales, detenciones arbitrarias, torturas y malos tratos por parte de la policía provincial hacia la población de barrios vulnerables. Estas prácticas a menudo resultan en privación de libertad y traslados a comisarías en condiciones indignas por períodos prolongados.

Este proyecto surgió de la necesidad de abordar y erradicar estas violaciones de derechos humanos, promoviendo cambios en las políticas públicas de las fuerzas policiales para garantizar la dignidad e integridad de las personas afectadas.

Consideramos crucial realizar un diagnóstico y monitoreo para generar datos sobre las condiciones en lugares de detención, y sobre los barrios y personas más afectadas por estas políticas represivas.

176

Nuestra intención con esta presentación es proporcionar información valiosa y actualizada sobre la problemática, contribuyendo a la prevención de torturas y malos tratos en barrios populares y contextos de encierro. A través de relevamientos, mapeos y monitoreos, verificamos las condiciones de las personas privadas de libertad y de comisarías, y evaluamos el cumplimiento de la legislación por parte del personal policial y la situación de las poblaciones vulnerables en relación con las fuerzas de seguridad, con el objetivo de prevenir abusos y asegurar el respeto a los derechos humanos.

## **METODOLOGÍA ADOPTADA**

El objetivo principal del proyecto fue establecer fundamentos sólidos para implementar políticas y prácticas que protejan a comunidades vulnerabilizadas por las prácticas de las fuerzas de seguridad en interceptaciones policiales y detenciones en comisarías. Los objetivos específicos fueron los siguientes:

1. Mapear las comisarías del Gran Mendoza.
2. Realizar relevamientos en barrios populares sobre situaciones de tortura y malos tratos.
3. Monitorear las condiciones de detención en cinco comisarías del Gran Mendoza.
4. Elaborar un informe final.

Para alcanzar estos objetivos, primero se realizó un mapeo y selección de las comisarías a relevar, solicitando información pública e investigando fuentes secundarias sobre las condiciones de detención.

Luego, se llevaron a cabo monitoreos en las comisarías seleccionadas, para ello se confeccionó un manual de procedimiento considerando tres ejes:

- ▶ Relevamiento de personas privadas de libertad.
- ▶ Condiciones edilicias de las comisarías.
- ▶ Condiciones de detención en las comisarías y celdas.

Diseñamos guías específicas tomando como orientación las utilizadas por el Comité Nacional para la prevención de la Tortura (en adelante CNPT), adaptadas al contexto y objetivos del proyecto. Con estas guías, se revisaron libros de detención, se inspeccionaron los lugares de detención y se entrevistó al personal policial.

177

Además, realizamos relevamientos en barrios populares sobre situaciones de tortura y malos tratos. Para ello, se confeccionó un cuestionario semi estructurado para registrar la información de manera confidencial y anónima, y luego realizar un análisis cualitativo con la información obtenida. Las entrevistas se realizaron a personas o familiares de personas de barrios populares que hayan experimentado hostigamiento policial, interceptaciones, detenciones arbitrarias y torturas.

Este relevamiento cualitativo, no buscó representar a la población en su totalidad, sino profundizar en los objetivos de la investigación, a los fines de analizar los fenómenos desde una lógica cualitativa, flexible y comprensiva.

## **RESULTADOS. FUENTES SECUNDARIAS DE INFORMACIÓN**

Del material obtenido a raíz de los pedidos de información pública y el relevamiento en medios, publicaciones académicas y material de otras organizaciones sociales, pudimos observar que los medios de comunicación suelen enmarcar los hechos de detenciones arbitrarias, torturas y malos tratos dentro de la sección de noticias policiales o de inseguridad.

Sin embargo, esta perspectiva parcial no logra revelar la complejidad y diversidad de situaciones que ocurren tanto durante la detención como en las comisarías.

En el marco del proyecto se realizaron diversos pedidos de información a organismos públicos para conocer sobre la situación de personas privadas de libertad en las comisarías de la provincia para el periodo abarcado de enero a junio del año 2024.

Entre la información que obtuvimos, destacamos lo siguiente:

- ▶ La Procuración de Personas Privadas de Libertad ha intervenido en dos causas de violencia institucional relacionadas con el accionar policial durante el año 2023, cabe aclarar que una de las causas es una investigación por homicidio.<sup>3</sup>
- 178 ▶ Gracias a la información obtenida a través del pedido de acceso a la información realizado al Ministerio Público Fiscal, la Secretaría Especializada de Violencia Institucional de la Unidad Fiscal de Homicidios y Violencia Institucional comunicó que desde enero a junio del 2024 registraron 159 causas. De ellas, 29 tuvieron lugar en comisarías, siendo la mayoría de las víctimas varones (26).
- ▶ Los motivos/carátulas de los expedientes por estas denuncias relativas a violencia institucional en comisarías comprenden los siguientes: lesiones leves, lesiones agravadas, amenazas, vejaciones, severidades, apremios ilegales, hurto simple y abuso de autoridad e incumplimiento de los deberes de funcionario público.
- ▶ Además, se obtuvo información relevante del Centro de Acceso a la Justicia. Según sus registros, en el periodo de enero a junio del 2024 intervinieron en tres casos vinculados a situaciones de privación de libertad en comisarías y detenciones arbitrarias.
- ▶ A partir de la información obtenida, destacamos algunas comisarías que han sido objeto de denuncias con mayor frecuencia: la comisaría 3, la comisaría 4, la comisaría 27, la comisaría 10, la comisaría 7, la comisaría 56, subcomisaría Iriarte.

---

**3** El caso investiga la muerte de Natalí Yasmin Cardozo Guiñazú, quien se encontraba detenida en la comisaría N° 61 de Beltrán, Departamento de Maipú, hecho sucedido el 11 de septiembre de 2023.

Estos hallazgos subrayan la importancia de seguir investigando y visibilizando estas problemáticas para promover cambios significativos en el sistema de seguridad y justicia.

## RELEVAMIENTO EN BARRIOS

El informe de entrevistas revela la experiencia de una investigación cualitativa sobre la violencia institucional y el hostigamiento policial en barrios populares, destacando la importancia de los espacios comunitarios como nexos fundamentales para la denuncia y defensa de derechos vulnerados.

Como mencionamos anteriormente, la estrategia que tuvimos para la realización de las entrevistas fue la de entrevistar a personas o familiares cercanos de personas que vivan en barrios populares que hayan sufrido prácticas de hostigamiento policial, interceptaciones policiales, detenciones arbitrarias y situaciones de torturas y malos tratos por parte de las fuerzas de seguridad. Para acceder a las entrevistas, nos valimos del vínculo existente con referentes de distintos barrios por el trabajo territorial de REPAD.

179

El análisis de las mencionadas entrevistas realizadas en los barrios demuestra una preocupante percepción de hostigamiento y violencia policial entre los residentes de distintos barrios de los departamentos de Las Heras, Guaymallén y Godoy Cruz, donde la mayoría de las personas entrevistadas reportó experiencias negativas con la fuerza policial, evidenciando una falta de confianza y un deterioro en la relación entre la comunidad y los funcionarixs policiales.

Este dato se condice con lo analizado en las fuentes secundarias de información, particularmente los medios de comunicación que, por un lado, invisibiliza las situaciones de violencia policial que suceden cotidianamente en barrios populares y, por el otro, sesga el relato de los hechos.

Cuando se les preguntó por prácticas de hostigamiento policial, las personas entrevistadas relacionan el hostigamiento con términos como «maltrato», «agresiones», «violencia», «detenciones recurrentes». Pero también en las entrevistas se visualizó la falta de respuesta y de acciones por parte de la policía frente a hechos reportados. Se deja en evidencia así,

que la discrecionalidad y arbitrariedad de la fuerza policial, también hacen a las prácticas de hostigamiento policial en los barrios.

A pesar de algunos comentarios positivos sobre la presencia policial en los barrios, la tendencia general en el análisis apuntó a una necesidad urgente de mejorar la actuación de la policía y abordar las preocupaciones sobre el abuso de autoridad y la falta de respuesta ante situaciones de emergencia.

## RELEVAMIENTOS EN COMISARÍAS

180 Respecto a los monitoreos en las Comisarías, allí se encontró la mayor dificultad en la ejecución del proyecto.

Inicialmente, para seleccionar las cinco comisarías a monitorear, utilizamos datos recopilados por nuestra organización y por las fuentes secundarias de información, que nos permitieron identificar los sectores más vulnerables y afectados por prácticas persecutorias y represivas por parte de funcionarios policiales.

También, aplicamos varios indicadores para seleccionar las comisarías, priorizando aquellas con alto volumen de detenidos de barrios vulnerables, comisarías con incidentes denunciados y la posibilidad de obtener cooperación de las autoridades. Además, consideramos las comisarías monitoreadas previamente por el CNPT durante el año 2021 (CNPT, 2022) y la accesibilidad geográfica y disponibilidad de recursos para un monitoreo efectivo.

Finalmente, de las cinco comisarías seleccionadas, sólo se logró acceder a tres para efectuar los monitoreos, las cuales fueron: Comisaría N° 27, Comisaría N° 25 y Comisaría N° 52. En esta última, se pudo ingresar, pero no se pudieron tener acceso a los libros.

Más allá de las gestiones y acciones realizadas por el CNPT cuando se puso en conocimiento el impedimento para intentar acceder a las dos comisarías que faltaron monitorear, no se obtuvo respuesta alguna por parte de la provincia para efectivizar el acceso.

En las comisarías donde no se permitió el acceso, Unidad de Procedimiento y Abordaje de la Niñez y Adolescencia (UPANA) y Subcomisaría

Iriarte, existe un grave desconocimiento por parte del personal de las comisarías del conjunto de normativas que permiten el monitoreo por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Además del impedimento a ingresar en esos dos establecimientos, también se observó cierta reticencia al monitoreo de comisarías por parte de organizaciones, como en el caso en que se logró el acceso, pero se pidió que sea avisado con anticipación, haciendo una diferencia entre organismos estatales que realizan monitoreos y las organizaciones sociales, ya que la Asociación era desconocida.

Es importante destacar que desde Xumek, como organización de la sociedad civil, tenemos la facultad de monitorear condiciones de detención en contextos de encierro establecido por la Resolución 33/2020 del CNPT y Dictamen N° CNPT-SE-DML 3/2020, en donde se nos autoriza a realizar monitoreos en lugares de encierro, tal como dispone la Ley 26827 del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos Degradantes.

181

Los datos recopilados en las entrevistas sobre las condiciones de detención en las comisarías evidencian una preocupante situación de violencia y maltrato durante las detenciones en estos establecimientos, donde –a pesar de algunos informes de trato amable por parte de ciertos agentes– prevalece la experiencia de humillación y condiciones insatisfactorias en las celdas.

Las condiciones de detención fueron variables, con un notable porcentaje de maltrato y falta de atención adecuada, lo que subraya la necesidad de una revisión crítica de los procedimientos y el trato en las comisarías. Además, hay un claro y notorio abandono de la persona privada de libertad en una comisaría, pues las condiciones edilicias no son las adecuadas, no hay medidas de higiene o salubridad, no poseen elementos para el cuidado y atención básica que merece cualquier ser humano, y el personal policial se muestra indiferente ante este tipo de situaciones.

## CONCLUSIONES

A pesar de la dificultad del contexto social para ejecutar el proyecto que implicó reconfigurar algunas estrategias de abordaje de los objetivos, logramos concretar los mismos aportando información rigurosa y actua-

lizada sobre situaciones de malos tratos y torturas en comisarías del Gran Mendoza.

Damos cuenta como, pese a los avances en la normativa y la regulación en derechos humanos y procedimientos policiales que deben conocer y aplicar el personal policial que se hace presente en barrios y en comisarias, se reitera la falta de conocimiento por parte del mismo, no habiendo disminuido la estigmatización de personas que viven en barrios populares, el maltrato y situaciones de tortura que pueden presentarse en comisarias, además de las condiciones humillantes a las que se somete a las personas privadas de libertad.

182 Durante los monitoreos, en general, se observó un grave desconocimiento por parte del personal de las dependencias, impidiendo o negando la posibilidad de realizar las inspecciones, alegando la necesidad de una «orden de allanamiento» para la procedencia; es por ello que recomendamos mayor capacitación al personal a las comisarías.

En este mismo orden de ideas, se presentó en general, resistencia a que «personal externo» o perteneciente a otra institución u organismo, conozca, ingrese y obtenga información sobre cómo es el movimiento y accionar de las fuerzas de seguridad dentro de una comisaría, revelando cierto hermetismo en su modalidad de trabajo.

Ante lo expuesto, consideramos que debe ser el organismo local de prevención contra la Tortura de la provincia de Mendoza, quien tiene que hacerse presente y cumplir con su rol de prevenir e impedir que situaciones como las relatadas en este informe continúen ocurriendo, no sólo protegiendo a las personas privadas de libertad y a quienes en barrios populares pueden ser blanco de violencia institucional por parte de la policía, sino también, colaborando con la instrucción y capacitación de las fuerzas de seguridad.

## REFERENCIAS

CNPT (2022) *Informe sobre inspecciones a la provincia de Mendoza. Febrero-marzo 2021 (Aprobados por Res. CNPT 37/2021)*. CABA, Argentina. Disponible en: [https://cnpt.gob.ar/2022/wp-content/uploads/2022/01/INFORME\\_SOBRE\\_INSPECCIONES\\_A\\_LA\\_PROVINCIA\\_DE-MENDOZA.pdf](https://cnpt.gob.ar/2022/wp-content/uploads/2022/01/INFORME_SOBRE_INSPECCIONES_A_LA_PROVINCIA_DE-MENDOZA.pdf)

- EVANGELISTA, G., MACHUCA, F. y LECOUR, L. (2016). *Seguridad ciudadana y violencia policial*. En: Xumek (1), Informe 2016: Situación de los Derechos Humanos en Mendoza (p. 101 a 120). Mendoza, Argentina.
- Ley 26827 de 2012. Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes. 28 de noviembre de 2012.
- Ley 6722 de 1999. Reglamentación para la Organización y funcionamiento de las Fuerzas policiales de la Provincia de Mendoza. 13 de octubre de 1999.
- ACNUDH (2004). *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Protocolo de Estambul*. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/training8rev1sp.pdf> 183
- PROCUVIN (2020). *Monitoreo de espacios de detención. Guía práctica para integrantes del Ministerio Público Fiscal de la Nación*. Disponible en: [https://www.mpf.gob.ar/procuvvin/files/2021/05/Guia\\_monitorio\\_espacios\\_detencion.pdf](https://www.mpf.gob.ar/procuvvin/files/2021/05/Guia_monitorio_espacios_detencion.pdf)



# 16

## **Criminalización de la protesta social en Mendoza. Una aproximación**

Pablo Garciarena<sup>1</sup>

185

### **SITUACIÓN DE LOS DIRIGENTES POLÍTICOS/SOCIALES/SINDICALES EN LOS ÚLTIMOS AÑOS. APROXIMACIONES GENERALES<sup>2</sup>**

En la provincia de Mendoza, desde el año 2015 a la fecha, se observa una ampliación del poder punitivo ejercido por las fuerzas de seguridad en el espacio público, más bien, en determinado espacio público. Esta circunstancia viene implementada por una política criminal basada en paradigmas criminológicos claramente identificados que resultan propios

---

<sup>1</sup> Abogado. Fiscal Ad-Hoc en causas de Lesa Humanidad. Coordinador de la Agencia Territorial de Acceso a la Justicia (MZA). Ministerio Público Fiscal de la Nación. Investigador y Docente universitario. Miembro del equipo promotor de la Red Argentina de Abogacía Comunitaria. Integrante de la Asociación Xumek y miembro de la REPAD (Red Popular de Acceso a Derechos).

<sup>2</sup> El presente artículo es un resumen y actualización del artículo originalmente publicado en febrero de 2024 en la revista digital de Pensamiento Penal, disponible en: <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/Criminalizaci%C3%B3n%20de%20la%20protesta%20social%20en%20Mendoza%20final.pdf>

de experiencias políticas neoliberales y en circunstancias de profundas crisis socioeconómicas.

El programa político y económico se ve reforzado de mecanismos punitivos de control social y disciplinamiento, expresado en dos niveles: en los procesos de criminalización primaria, al sancionarse normas que acuden al derecho sancionatorio como respuesta estatal frente al conflicto social (por ejemplo, el Código de Faltas de la provincia), y en los procesos de criminalización secundaria, tanto por la actuación de los operadores judiciales pero, principalmente, por la intervención de las fuerzas de seguridad.

186 Las agencias policiales aplican cotidiana y arbitrariamente la violencia de hecho contra sectores determinados de la ciudadanía, amparados no sólo por las normas que amplifican sus facultades, sino por cierta garantía de impunidad que reconocen preexistente, concretamente en el caso de «situaciones abusivas colaterales», inevitables para mantener el «orden y la paz social» (Garciaarena, 2023).

El uso de la violencia estatal como herramienta de control social se ejerce selectivamente sobre algunos sectores de la sociedad. Por un lado, uno de los objetivos principales de la selectividad punitiva son los varones jóvenes que residen en barrios urbanos marginales ubicados en los alrededores de la ciudad. Por el otro, también se observa una respuesta represiva y punitiva frente a hechos en los cuales la ciudadanía y las organizaciones sociales, políticas y sindicales ejercen el derecho a la protesta, el derecho a peticionar ante las autoridades y el derecho de reunión.

Es decir, el Poder Ejecutivo y el Ministerio Público Fiscal -en el diseño de la política criminal- frente al conflicto social que genera la protesta ciudadana en el espacio público, la única herramienta que despliega para el abordaje es la punitiva a través del sistema penal, es decir, criminalizando a quienes participan de la misma, especialmente a dirigentes políticos, sociales, sindicales, etc.

Esta criminalización tiene un claro fin disciplinador, no sólo en forma directa en la persona sometida a proceso, sino ante el resto del cuerpo social que pretende ejercer tal derecho.

Se advierte así, cómo en determinados sectores sociales, las políticas criminales y de seguridad pública consisten en la intensificación de las

intervenciones represivas y de control, generando espacios públicos de segregación y exclusión, con evidentes fines de control social y disciplinamiento.

## EL PARADIGMA DEL ORDEN Y EL CONFLICTO SOCIAL

Dice Alberto Binder (1997) que la «política criminal» es una subespecie de las políticas de gestión de la conflictividad. Así, es importante diferenciar entre el paradigma del orden o la ilusión del orden, y la gestión de la conflictividad que actúa como paradigma alternativo.

Desde el paradigma del orden, la conflictividad social es vista como algo negativo: el conflicto es desviación, alteración, desorden. La conflictividad es inescindible de la sociedad, de allí «la ilusión de orden». Frente a esta conflictividad, lo que hace el Estado define su sistema político; es decir, cómo gestiona o actúa frente a esa conflictividad.

187

En la gestión de la conflictividad, a diferencia del paradigma del orden, lo que se pretende es evitar el aumento de los conflictos a un nivel que se vuelva intolerable para la sociedad y especialmente que dicho conflicto no se resuelva en términos de abuso de poder y de violencia estatal.

Frente a la conflictividad social, propia de períodos de profundas crisis socioeconómicas, el Estado intensifica el modelo de gestión de dicha conflictividad. Especialmente, en lo vinculado a la respuesta frente a la ciudadanía que ocupa el espacio público y se manifiesta en contra de la direccionalidad o las decisiones gubernamentales que no resuelven las demandas cotidianas de bienestar o de goce mínimo de derechos fundamentales (trabajo, alimentación, vivienda, salud, seguridad, etc.).

Lo que podemos observar, no sólo en Mendoza sino también en el resto del país, es una gran incidencia de la respuesta reactiva, es decir, violenta. El Estado interviene con violencia frente a la conflictividad.

Y esa violencia se concentra habitualmente en el encierro carcelario. Esta intervención es naturalmente violenta: el poder penal, como uso de instrumentos violentos. Ese poder punitivo, intrínsecamente violento es el único al que se acude para abordar la conflictividad, ya no para resolverla

o gestionarla, sino para otros fines: atemorizar, castigar, corregir, etc. Esto deja intacto el conflicto o, en muchos casos, lo intensifica.

En definitiva, constatamos la existencia del poder punitivo, no como un hecho aislado, sino como un sistema de gestionar la conflictividad. Lo que caracteriza este nivel de intervención es el uso por parte del Estado de sus recursos violentos: fuerza estatal, coerción penal, poder punitivo. Todas denominaciones de un fenómeno social identificable: el uso del encarcelamiento, la detención, la participación de las agencias policiales habilitadas para ejercer la violencia sobre la población (Binder, 1997).

## **188 EL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL. ESTADO DE DERECHO Y CONVIVENCIA DEMOCRÁTICA. DERECHOS INVOLUCRADOS.**

Actualmente, no hay discusión en los ámbitos doctrinarios y académicos y son coincidentes las resoluciones de los organismos internacionales de protección de derechos humanos. Incluso, localmente, en diversas resoluciones del Superior Tribunal de nuestro país o tribunales locales, se ha reconocido la relevancia y jerarquía normativa del derecho a la protesta social, entendiendo que el efectivo goce de aquel derecho fortalece las instancias de diálogo y participación democrática directa, más allá de las instancias formales de participación.

Aunque las orientaciones político-criminales y de seguridad de los actuales poderes ejecutivos, tanto nacional como provincial, digan y ejecuten lo contrario (en muchos casos con el acompañamiento de los Poderes Judiciales), lo cierto es que, el derecho a la protesta social, el derecho a peticionar ante las autoridades y el derecho de reunión de los ciudadanos y ciudadanas, son derechos de la más alta jerarquía normativa, con amparo constitucional y convencional. Esto se explica, entre otros tantos argumentos, porque la plena vigencia de los mismos garantiza la convivencia democrática y un diálogo dinámico, fluido, actual entre la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad y el Estado.

La cuestión es ¿qué camino tiene la persona (individual o colectivamente) que resulta privado de sus derechos básicos que garantizan su dignidad (alimentación, trabajo, vivienda, salud, etc.) sino es otro que peticionar,

reclamar o quejarse? En ese caso, si lo hace y el Estado solo devuelve violencia como respuesta: ¿Es posible pensar en una convivencia democrática y pacífica?

Tal como lo señala Esteban Rodríguez Alzueta (2020):

La criminalización es una estrategia para despolitizar la política, para vaciar de política la protesta social, una manera de sacarla de contexto y deshistorizarla. La criminalización como la oportunidad de transformar los conflictos sociales en litigios jurídicos. Pero la judicialización habilitada con la criminalización suele ser la manera de blanquear o legitimar la represión de la protesta.

Concretamente, en cuanto a los derechos involucrados al referirnos a la protesta social, resulta relevante sumar al presente análisis, el dictamen elaborado por la Dirección de DDHH y Acceso a la Justicia de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza (2018), donde específicamente analiza y describe los derechos en juego. Así, entre los derechos que el Estado debe respetar y garantizar tenemos, fundamentalmente, el derecho a la libertad de expresión, libertad de reunión pacífica y libertad de asociación.

189

En ese contexto se desarrollan otros derechos tales como el derecho a la participación en la dirección de los asuntos públicos, derecho a la integridad física, derecho a la dignidad, a la intimidad y a recursos efectivos para defenderse de las violaciones de derechos humanos. El Estado, al suscribir los instrumentos de Derechos Humanos que integran la norma constitucional y que contienen los derechos referidos, se obliga a respetarlos, garantizarlos y, especialmente, debe abstenerse de vulnerarlos.

La obligación de garantía, en tanto, implica «el deber de los Estados Parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos» (Dirección de DDHH y Acceso a la Justicia, 2018).

Siguiendo el análisis del dictamen referido, entre los derechos contenidos en la protesta social, tenemos el derecho a la libertad de expresión y opinión, regulados, entre otras normas, en el art. 13 de la Constitución Nacional, el art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el art. IV de

la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, etc.

Tiene dicho el Comité de Derechos Humanos la Observación General Nº 34 que la libertad de opinión y la libertad de expresión son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona, pero también son esenciales para cualquier sociedad y constituyen la base de toda sociedad democrática (Dirección de DDHH y Acceso a la Justicia, 2018).

Asimismo, tenemos el derecho o la libertad de reunión pacífica, contemplado específicamente en la Declaración Universal de los DDHH (art. 20), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 21), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana, entre otras normas internacionales.

190 El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación señala que estos derechos «desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, pues facilitan la celebración de eventos y, lo que es más importante, ejercen influencia en la política pública de los Estados» (Dirección de DDHH y Acceso a la Justicia, 2018).

El derecho a la participación pública es otro de los derechos fundamentales inherentes en la protesta social. La participación pública es la condición de posibilidad para el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión, de reunión pacífica y de asociación. Este derecho se encuentra contenido en el art. 21 de la Declaración Universal de DDHH y en el art. 25 del PIDCP (Dirección de DDHH y Acceso a la Justicia, 2018).

Tal como referíamos al inicio de este apartado, no sólo tribunales locales, como el fallo de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza en el caso de Raquel María Blas Bazán y Roberto Antonio Macho (SCJM, 2021), que se analizará en el punto siguiente al referirnos a la situación particular de la provincia, nuestro máximo tribunal de justicia ya se ha expedido en torno a las cuestiones centrales aquí analizadas. Así, en el caso «Asociación Lucha por la Identidad Travesti - Transexual c/ Inspección General de Justicia» (CSJN, 2006), la Corte dijo:

...el derecho de asociarse con fines útiles que consagra nuestra Constitución desde 1853, ha sido fortalecido y profundizado por la protección reconocida a toda persona en diversos

textos internacionales de los derechos humanos que tienen jerarquía constitucional en los términos del art. 75, inc. 22 (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 20.1; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art. XXII; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 22.1; Convención Americana de Derechos Humanos, art. 16.1).

En este fallo, la Corte nacional reconoce en uno de sus votos la existencia de tres libertades esenciales del Estado constitucional vigente en la República: de reunión, de expresión y de asociación (CSJN, 2006).

## **ESTADO DE SITUACIÓN EN MENDOZA RESPECTO A LA CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL. FALLO DE LA SCJM EN CAUSA «BLAS- MACHO»**

191

### ***Situación en Mendoza***

Tal como lo venimos señalando anteriormente, existe una decisión de política criminal y de seguridad que ha adoptado el gobierno de Mendoza ratificada desde el año 2015 (las dos últimas gestiones del Ejecutivo provincial y la actual) que consiste en la respuesta reactiva, represiva y punitiva frente a la protesta social.

Prueba de ello, son las más de 25 reformas legislativas en materia penal que se sucedieron desde el 2015 a la fecha. La mayoría de ellas suponen potenciar, ampliar, reforzar el ejercicio del poder punitivo de las agencias del Estado, tanto en las encargadas de la seguridad pública (Código de Contravenciones, Ley 9099) como así también en los órganos encargados de ejecutar las políticas criminales (reforma de la Ley orgánica del Ministerio Público provincial, Leyes 8008, 8911, 8928, 9040, etc.). O bien, reformas sobre el proceso penal o vinculadas a la ejecución de pena (ampliación de supuestos de prisión preventiva, excarcelaciones, salidas anticipadas, régimen laboral o beneficios propios de la ejecución de la pena) (Garcia-rena, 2023).

Una de las modificaciones procesales incorporadas que más cuestionamiento generó es la figura de la «reiterancia»<sup>3</sup>, una suerte de «reincidencia amplificada» que permite a los Fiscales la detención de los imputados por delitos menores, excarcelables, sin poseer antecedentes penales (en sentido estricto, es decir, una sentencia condenatoria firme), pero que presume el riesgo procesal por la mera existencia de causas penales vigentes, sin importar el estado de las mismas. Esta herramienta de exceso punitivo y de dudosa constitucionalidad, es usada asiduamente por los integrantes del Ministerio Público Fiscal de la provincia.

192

En otras palabras, por la existencia de meras denuncias previas no acreditadas –lo que es sabido puede realizarse de manera intencional a tal fin– se faculta al Ministerio Público a solicitar y al Juez de Garantías a ordenar la prisión preventiva de personas cuyo estado de inocencia se encuentra indemne.

Estas nuevas orientaciones de política criminal y de seguridad con un claro perfil reactivo y punitivo fueron también señaladas y oportunamente advertidas por distintas organizaciones de la sociedad civil. Entre ellas, Xumek, en el año 2016, en su informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Mendoza, en diversos capítulos se refería a esta circunstancia.

En relación a la criminalización de la protesta pacífica y la aplicación en Mendoza del «protocolo anti piquete» sancionado por el Ministerio de Seguridad de la Nación, dicha Asociación (Xumek, 2016) señalaba que:

...consideramos que la criminalización y judicialización de la protesta social tiene que ver con el desplazamiento del conflicto social al ámbito judicial con un sentido fuertemente desarticulador de la lucha social, individualizador de la acción colectiva y por lo mismo, despolitizante. El uso del código penal en lo político-social implica una concepción particular de las garantías ciudadanas vinculadas a la expresión y al disenso, elemento más que cuestionable en relación a las bases de una democracia representativa, tornándola poco efectiva en lo que a derechos sociales se refiere.

---

3 Art. 293 del Código Procesal Penal de Mendoza (modificado por Ley 8.869).

En el mismo informe del año 2016, se analizaba el perfil represivo de las primeras reformas legislativas y la vulneración que las mismas significaban de garantías judiciales básicas como la presunción de inocencia, entre otras:

De todas las modificaciones realizadas en la legislación procesal penal la que mayor impacto producirá en materia derechos humanos es la restringe la libertad de las personas que se encuentran sometidas a un proceso penal en nuestra provincia, porque mediante ellas se cambia el eje de valoración que tradicionalmente se asentaban en el riesgo de fuga y el peligro para la investigación, estableciendo como regla la privación de la libertad durante el proceso. (Xumek, 2016).

Aún con el acompañamiento mayoritario del Poder Judicial frente a esta orientación reactiva ante al conflicto social, la Suprema Corte de Mendoza en el año 2021, se expidió en un resonante caso de criminalización de dirigentes sindicales que habían participado de distintas movilizaciones.

193

Allí, la Corte mendocina (SCJM, 2021) en voto dividido dijo -de un modo sencillo- que cuando la conducta realizada es un riesgo permitido o jurídicamente irrelevante (por ejemplo, cortar una calle por un tiempo breve, existiendo vías alternativas) o bien la afectación al bien jurídico protegido es absolutamente insignificante y socialmente toleradas de modo general; estamos ante una conducta atípica y, por lo tanto, no configuran delito.

Continúa el fallo (SCJM, 2021):

Una aproximación al hecho desde la teoría de la adecuación social coloca en difícil posición a quien deba fundamentar que tal comportamiento fue socialmente inadecuado. Este tipo penal se encuentra previsto para casos que revisten otras características: como ser violentos, impedir la circulación de manera total o afectarla seriamente, prolongarse en el tiempo, provocar desabastecimiento, etc. (el énfasis nos pertenece).

En los últimos años en Mendoza y en particular los hechos imputados a los dirigentes sociales y políticos, las marchas y/o movilizaciones en las que han participado, en ningún caso revistieron ese carácter de gravedad o violencia

En el fallo que venimos reseñando, especialmente el voto del Dr. Palermo, analiza que aun en el caso de que la conducta atribuida configure el tipo penal del art. 194 («entorpecer el servicio de transporte terrestre», es

decir, cortar la calle), tampoco puede sostenerse la imputación atento que opera una causa de justificación, es decir, un motivo jurídico fundado que justifica aquella conducta típica y, por lo tanto, no resulta desaprobada por el ordenamiento jurídico.

En nuestro código penal, el art. 34 inc. 4, indica que no son punibles las conductas realizadas en cumplimiento de un deber o en el legítimo ejercicio de un derecho. En esta última expresión radica la centralidad de lo que se discute.

El caso analizado es una típica situación de corte de calle transitorio y pacífico en el marco de una protesta social. Dice el voto precitado:

194

...una interpretación material de los hechos que tenga en cuenta el contexto en el que los mismos se desarrollarlo, debe concluir en la necesidad de que tales comportamientos sean tolerados socialmente, pues importa el legítimo ejercicio de derechos fundamentales... el hecho intimado a los acusados supone el legítimo ejercicio de sus derechos constitucionales que no afectó en forma jurídicamente relevante el derecho a la libre circulación. (SCJM, 2021).

El voto en cuestión menciona también la recepción del derecho a la protesta social en el sistema interamericano y la respectiva recepción y jerarquía constitucional en nuestro ordenamiento jurídico:

...el uso del sistema penal contra el ejercicio de derechos reconocidos en el ámbito constitucional y convencional puede ser entendido como un mensaje intimidatorio contra quienes lideran organizaciones sindicales, sociales y políticas, pero también contra quienes optan por estos mecanismos de participación ciudadana y política. El nivel simbólico que tiene la protesta social en nuestro país...concentra una serie de consensos políticos y sociales que resulta peligroso poner en tela de juicio mediante la persecución penal... sino se garantiza el derecho a la libertad de expresión, la democracia puede tornarse una invocación declarativa, vacía de contenido. Garantizar el derecho a la protesta es proteger una de las herramientas del conjunto social para canalizar demandas de manera pacífica y participativa, que fortalece el sistema democrático. (SCJM, 2021).

Fuera del análisis del fallo reseñado y en la misma línea de lo que venimos desarrollando, la represión de la protesta social, promovida por el gobierno de Mendoza, también fue señalada por la Dirección de Derechos Humanos de la Suprema Corte de la Provincia de Mendoza en el dictamen ya reseñado de 2018. En el mismo se destacó que «la criminalización de estas

conductas, como la prohibición de utilizar el espacio público, la aplicación de multas a las movilizaciones sociales, la sanción de la convocatoria a manifestarse, etc., parecen seguir un mismo modelo destinado a obstruir la protesta social y limitar gravemente el ejercicio democrático.» (Dirección de DDHH y Acceso a la Justicia, 2018).

Podemos destacar como antecedentes a la situación actual que se vive en la provincia, lo sucedido el 23 de diciembre de 2019 durante las manifestaciones ciudadanas en contra de la derogación de una normativa que prohibía la megaminería con sustancias contaminantes. En dicha oportunidad, el gobierno ordenó dispersar una concentración realizada en el centro cívico de la provincia utilizando la fuerza policial mediante la utilización de gases lacrimógenos, gas pimienta y balas de goma, procediendo a la detención de numerosos manifestantes.

195

La represión dirigida por el gobierno provincial incluyó la imputación penal de decenas de manifestantes por parte del Ministerio Público Fiscal, mientras que las denuncias por el uso ilegal de la fuerza pública realizadas por las víctimas no prosperaron.

El Ministerio Público Fiscal viene impulsando la persecución penal por razones políticas a dirigentes sindicales, referentes sociales, ex legisladores de diferentes sectores de la oposición política a Alfredo Cornejo y Rodolfo Suarez. Entre ellos, encontramos las imputaciones contra los ex legisladores provinciales del Frente de Izquierda, Lautaro Giménez y Héctor Fresina, acusados de participar en un paro nacional convocado por la CGT; el caso de Raquel Blas por su participación en las manifestaciones en la vía pública entre los años 2022 y 2024, entre otros casos de público conocimiento.

En todas estas causas se acude al artículo 194 del Código Penal de la Nación para sostener una acusación que no hace más que ponderar con mayor relevancia el derecho a la libre circulación por determinadas arterias de la ciudad, en contraposición con el derecho de reclamar y peticionar a las autoridades.

## **Condena a Martín Rodríguez, dirigente del Partido Obrero.**

En el marco de todo lo desarrollado hasta aquí, a principios de este año (06/02/2024), el dirigente del Partido Obrero (PO), Martín Rodríguez, fue condenado a una pena de ejecución condicional de 2 años y 8 meses.

Se encontraba detenido con 7 causas acumuladas por la imputación del delito previsto por el art. 194 del Código Penal (entorpecer el normal funcionamiento de los transportes por tierra, conocido vulgarmente como «cortar la calle o la ruta»), esto es, participar de distintas manifestaciones, marchas y reclamos en la vía pública.

196 El proceso penal montado tuvo características extorsivas. La presencia del procurador adjunto (segunda autoridad del Ministerio Público Fiscal en la provincia) en una causa por un «delito menor» ya adelantaba la relevancia política que tenía el caso para el Poder Judicial y Ejecutivo locales.

Así, estando detenido por un delito que permite transitar el proceso excarcelado, y utilizando la ilegal figura de la reiterancia, con 7 causas iguales acumuladas, con una expectativa de pena de 14 años, el Fiscal le «propuso» un juicio abreviado a la defensa de Rodríguez, quien, en tales condiciones, no tuvo demasiadas opciones.

Entre miles de manifestantes que han participado los últimos años en las distintas protestas ocurridas en Mendoza, el sistema penal actúa con una selectividad quirúrgica hacia los militantes y referentes políticos, especialmente del PO. Al caso de Martín Rodríguez, se suma el caso de Víctor da Vila, también detenido, Raquel Blas, Jimena Báez, Lorena Torrez, entre otros militantes de dicho espacio político.

Como sabemos, Mendoza, al igual que Jujuy, son laboratorios a menor escala para luego nacionalizar en todo el territorio, modus operandi represivos, ilegales y antidemocráticos.

Esto último se corrobora palmariamente a nivel nacional al observar cómo la única respuesta del Ejecutivo Nacional frente al conflicto social es el despliegue de dispositivos represivos y punitivos. La última represión a las protestas sociales frente al veto de la ley de movilidad jubilatoria son un claro ejemplo (ANRed, 2024).

Una investigación realizada por la central obrera CTA, aporta algunos datos que reflejan la real dimensión de lo desarrollado hasta aquí: «... durante el primer semestre del Gobierno de Javier Milei, se registraron al menos 60 acciones represivas y 22 hechos de detenciones, resultando en un total de 115 personas arrestadas. Además, 147 personas enfrentaron causas penales y 992 sufrieron heridas a manos de las fuerzas de seguridad». Los datos surgen del relevamiento del «Monitor de Respuestas Represivas Estatales y Paraestatales contra las Organizaciones del Campo Popular», desarrollado por el Instituto de Estudios y Formación (IEF) de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) (Frankel y Cano, 2024).

Protestar, reclamar, manifestar, marchar en el espacio público NO es delito, es una condición necesaria y un derecho básico propio de un sistema democrático.

197

## REFERENCIAS

- ANRed (6 de septiembre de 2024). *Represión a jubilados/as: hubo portación de armas de fuego, agentes sin identificación, un operativo desmedido y ataque a la prensa*. ANRed. <https://www.anred.org/2024/09/06/represion-a-jubilados-as-hubo-portacion-de-armas-de-fuego-agentes-sin-identificacion-un-operativo-desmedido-y-ataque-a-la-prensa/>
- BINDER, Alberto M. (1997). *Política Criminal: De la formulación a la praxis*. Buenos Aires: Editoriales Ad-Hoc S.R.L
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2006). *Asociación Lucha por la Identidad Travesti Transexual c/Inspección General de Justicia*. Fallo 329:5266.
- DANTIACQ, J. (2016). *Criminalización de la protesta pacífica*. En: Xumek (1), Informe 2016: Situación de los Derechos Humanos en Mendoza (p. 123 a 128). Mendoza, Argentina.
- Dirección de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia de la SCJM (2018). *Fiscalía c/Boulet Fajardo, Díaz Mateu, Sarmiento Pereira p/Desobediencia*. Autos P-68125/18

- FRANKEL, J. y CANO, M. J. (26 de julio de 2024). *Las cifras represivas del primer semestre del Gobierno de Milei*. Malas Palabras. <https://malas-palabras.org/las-cifras-represivas-del-primer-semestre-del-gobierno-de-milei/>
- GARCIARENA, P. (2023). *La prevención del delito más allá del sistema penal. Técnicas y estrategias de prevención social del delito en los barrios populares del Gran Mendoza*. (Trabajo final integrador). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/4039>
- LECOUR, L. (2016). *Reformas en el proceso penal y seguridad ciudadana*. En: Xumek (1), Informe 2016: Situación de los Derechos Humanos en Mendoza (p.p. 131 a 135). Mendoza, Argentina.
- RODRÍGUEZ ALZUETA, E (2020). *La criminalización de la protesta en la legislación menor ¿Códigos de convivencia o convivencias codificadas?*. Revista de Investigación CRONÍA 16 (20). p. 25-36
- Suprema Corte de Justicia de Mendoza (2021). *F. c/ Blas Bazán, Raquel María; Macho, Roberto Antonio p / entorpecimiento de servicios públicos s / casación*. Expte N°13-04793216-9/1

# 17

## Crimen organizado: trata de personas en Argentina con especial referencia a la Provincia de Mendoza

Pablo Gabriel Salinas<sup>1</sup>  
Leonardo Damián Schunk<sup>2</sup>  
Laura Rodríguez Galante<sup>3</sup>

199

La conceptualización de crimen organizado como tal, encuentra su génesis en la jurisprudencia norteamericana, donde se utiliza el término «conspiración» para describir actividades delictivas complejas en las que múltiples individuos se coordinan para cometer delitos. Este enfoque legal destaca la importancia del acuerdo entre los conspiradores, enfatizando que el simple hecho de planificar un delito, sin que éste se materialice, puede ser objeto de penalización.

La jurisprudencia estadounidense ha desarrollado un marco normativo que busca desarticular organizaciones criminales desde su fase más tem-

---

1 Juez Federal. Profesor Titular de Cátedra. Doctor en Derecho.

2 Relator Federal. Maestrando en Criminología. Abogado.

3 Escribiente Federal. Maestranda en Derecho Penal. Abogada.

prana, argumentando que la prevención y la oportuna intervención son esenciales para combatir el crimen organizado.

En la legislación argentina, a partir de las sucesivas reformas –la última fue por Ley 26.482 del 2012– se fue conceptualizando el delito de trata de personas y permitió que delitos que antes quedaban impunes hoy caigan bajo jurisdicción federal y sean juzgados como trata de personas. Esta reforma no sólo definió la trata de personas como un delito en sí mismo, sino que también amplió la jurisdicción federal sobre este tipo de delitos, permitiendo que casos que anteriormente quedaban impunes sean procesados con mayor severidad.

200 Así, en la actualidad, el delito de trata de personas ha quedado configurado como un modo especial de crimen organizado que requiere de la colaboración de distintos elementos para configurarse.

Nos tocó intervenir en sala unipersonal para juzgar en autos N°31015965 /2013 caratulados: «Ridell Coppi Marcelo Fabian s/infracción art. 145 ter - en circunst. inciso 4º (Ley 26.842) y infracción art. 145 bis 1º párrafo (sustituido conf. art 25 Ley 26.842)». También intevine en sala unipersonal en autos N°8471/2021, caratulados «Cuello Osorio, Ramón Pedro s/ infracción art. 145 bis 1º agravado por art. 145 inc. 1, 4, penúltimo y último párrafo del CP».

En ambos casos pudimos comprobar y determinar hechos verdaderamente sorprendentes: el crimen organizado y la conspiración se fundan en la vulnerabilidad de sus víctimas.

## VULNERABILIDAD DE LAS VÍCTIMAS

La vulnerabilidad de las personas se define a través de las «Reglas de Brasilia sobre el acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad», adoptadas en la Cumbre Judicial Iberoamericana de Brasilia en marzo de 2008. La Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina adhirió a estas reglas mediante la Acordada N° 5/2009, que establece que se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, debido a su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales,

económicas, étnicas y culturales, enfrentan dificultades especiales para ejercitar sus derechos ante el sistema de justicia.

Esta definición abarca un amplio espectro de situaciones que afectan la capacidad de las personas para acceder a la justicia, lo que a su vez puede perpetuar ciclos de abuso y explotación.

La vulnerabilidad implica que una persona se encuentra en una situación en la que es más propensa a consentir ser explotada. Este abuso ocurre cuando el autor se aprovecha intencionadamente de la vulnerabilidad de la víctima, de manera que esta crea que someterse a la voluntad del abusador es su única alternativa viable.

Esta conceptualización ha sido reafirmada en diversas sentencias, como en la causa N° 13.780, «Aguirre López, Raúl M. s/rec. de casación», y la causa N° 12.479, «Palacio, Hugo Ramón s/rec. de casación». Estas decisiones judiciales subrayan la importancia de reconocer y abordar la vulnerabilidad en todos los niveles del sistema judicial.

201

## CRIMEN ORGANIZADO Y TRATA DE PERSONAS

La Ley 26.364 de Argentina introdujo el delito de trata de personas como un crimen que atenta contra la libertad, específicamente contra la libertad individual. Este concepto abarca no sólo la libertad de movimiento, que se refiere a la capacidad de desplazarse de un lugar a otro, sino también la facultad de tomar decisiones de manera libre y voluntaria sobre la propia vida.

En este sentido, la libertad de autodeterminación se convierte en un pilar fundamental, permitiendo que cada persona decida sobre su propio desarrollo y futuro sin enfrentar lesiones a su integridad personal, ya sean estas de naturaleza física o psicológica. Esta capacidad de autodeterminación es esencial para la dignidad humana y la realización personal, ya que empodera a las personas para definir sus propios caminos y aspiraciones.

La restricción a la autodeterminación puede manifestarse de diversas maneras y no siempre implica una limitación física directa. Puede darse a través de engaños, coacciones o el aprovechamiento de situaciones de vulnerabilidad que las víctimas enfrentan en su vida cotidiana. Por ejemplo,

una persona puede ser inducida a realizar actos en contra de su voluntad mediante promesas de empleo que resultan ser engañosas, o puede ser coaccionada a través de amenazas o manipulación emocional.

Esto pone de relieve la complejidad del fenómeno de la trata de personas y la necesidad de abordar los múltiples factores que contribuyen a esta forma de explotación.

202 En la causa «Lamas, Marina del Valle y Teragui, Héctor Nazareno s/ recurso de casación» (TOF N° 2 Mendoza, 2013), se establece un criterio importante: para tipificar la conducta de trata de personas, no es necesario demostrar que las víctimas hayan recibido una compensación económica efectiva. El contexto de engaños en torno a las condiciones laborales y el trato que reciben las víctimas es suficiente para considerar la conducta como trata. Esta interpretación resalta la necesidad de adoptar una mirada crítica sobre las condiciones sociales y económicas que hacen posible la explotación.

El fenómeno de la trata de personas está intrínsecamente relacionado con el crimen organizado, ya que muchas veces estas actividades ilícitas son llevadas a cabo por redes criminales que se benefician de la vulnerabilidad de las personas. Estas organizaciones no sólo operan en el ámbito local, sino que también pueden tener ramificaciones internacionales, facilitando el tráfico de personas a través de fronteras.

Este contexto de criminalidad organizada demanda una respuesta coordinada por parte de los gobiernos, las fuerzas de seguridad y las instituciones de justicia, así como la colaboración de organismos internacionales. Ese esfuerzo coordinado intenta contrarrestar las modalidades de crimen organizado que utilizan una gran cantidad de recursos humanos y económicos para burlar los sistemas de seguridad estatales y todo el aparato de justicia.

Además, es fundamental que la sociedad civil, incluyendo organizaciones no gubernamentales, juegue un papel activo en la prevención de la trata de personas. Esto implica no sólo la sensibilización y educación de la población sobre los riesgos y las señales de alarma, sino también el apoyo a las víctimas en su proceso de recuperación y reintegración.

En efecto, la lucha contra la trata de personas no puede limitarse únicamente a un enfoque punitivo; también requiere estrategias integrales

que aborden las raíces del problema y ofrezcan alternativas a aquellos en situación de vulnerabilidad.

La Ley 26364 y su enfoque en la trata de personas como un delito contra la libertad individual son pasos importantes hacia la protección de los derechos humanos. Sin embargo, para combatir eficazmente este flagelo, es necesario un esfuerzo conjunto que incluya la revisión de las condiciones socioeconómicas que perpetúan la explotación, así como el fortalecimiento de los mecanismos de justicia y apoyo para las víctimas.

Solo a través de un enfoque integral y multidimensional se podrá enfrentar de manera efectiva el crimen organizado y la trata de personas.

## CONSENTIMIENTO DE LA VÍCTIMA

203

Ahora bien, el consentimiento de la víctima para ser ofrecida o acogida, con la finalidad de ser sometido a su explotación relativa, al ejercicio de la prostitución, en favor de terceros o para mantener económicamente o ser explotado económicamente por otra persona a costa de su actividad, no tendrá efectos jurídicos, por cuanto, y esto es lo sustancial, se encuentra implícito en la naturaleza del bien jurídico tutelado (libertad) que no es posible otorgar consenso para ser considerado un objeto o una cosa y formar parte del mercado de bienes y servicios. Se trata de la esencia de lo humano, cuya propia explotación no puede ser consentida por el sujeto sin afectación de la condición de persona, de su libertad como bien que le es inherente (TOF N° 2 Mendoza, 2013).

En lenguaje cristalino se puede decir que la persona no puede consentir que se violen sus propios derechos que son irrenunciables y que hacen a la dignidad humana.

## BIEN JURÍDICO PROTEGIDO Y FINALIDAD

Actualmente, el delito de trata de personas está tipificado en el Libro Segundo, Título V del Código Penal argentino, junto a otros delitos que afectan el bien jurídico de la libertad, como se mencionó anteriormente.

Este delito fue introducido en 2008 mediante la Ley 26364 y posteriormente modificado en diciembre de 2012 por la Ley 26842. Según el artículo 145 bis del Código Penal, se establece que «será reprimido con prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, el que ofreciere, captare, trasladare, recibiere o acogiere personas con fines de explotación, ya sea dentro del territorio nacional, como desde o hacia otros países, aunque mediere el consentimiento de la víctima».

En cuanto a la dimensión subjetiva del tipo penal, se requiere tanto un dolo directo, que implica que el autor debe conocer y querer llevar a cabo la conducta tipificada, como una «ultrafinalidad». Esta ultrafinalidad es un elemento subjetivo adicional que trasciende el dolo directo y se refiere a la intención de explotar a la víctima. Zaffaroni [et al] (2005), señala que

204 «existen elementos subjetivos extraños al dolo: a) unos son claras ultrafinalidades, es decir, tipos en los que se exige que la finalidad tenga una particular dirección que exceda el tipo objetivo. Son los tipos que exigen un para, con el fin de, con el propósito de, etc.».

La trata de personas se considera una manifestación del crimen organizado, ya que implica la explotación de personas vulnerables con fines de lucro. Esta finalidad se expresa claramente en el artículo 145 bis al referirse a «fines de explotación», lo que revela el propósito subyacente de las conductas delictivas. Buompadre (2009) argumenta que la finalidad perseguida en estos delitos «es siempre la explotación de la persona, dirigida a obtener beneficios o provechos en materia sexual (prostitución, otras formas de trabajo sexual), laboral (trabajos, servicios forzados), sometimiento, sujeción o dominio personal (servidumbre, esclavitud o prácticas análogas) o extracción de órganos o tejidos humanos» (p. 51). Esta explotación se traduce en ganancias que el autor obtiene a partir de la actividad prostitutiva, ya que recibe total o parcialmente lo que la persona prostituida cobra por sus servicios.

El crimen organizado se alimenta de la vulnerabilidad de las víctimas, un aspecto que merece un fuerte reproche desde el punto de vista penal. Aprovecharse de la debilidad de las personas, ya sea debido a su adicción a las drogas o a su precariedad económica, confiere al crimen organizado un carácter despreciable y absolutamente repudiable, justificando así la imposición de penas severas.

Las penas para los delitos relacionados con el crimen organizado deben ser equilibradas; no deben ser ni excesivamente severas ni indulgentes, sino fundamentalmente justas y respetuosas del principio de culpabilidad, según las posiciones de la doctrina moderna. Romero Villanueva (2009) indica que «la pena se individualiza teniendo en cuenta la magnitud del injusto y de la culpabilidad» (p. 144). Además, la individualización de la pena es un proceso esencialmente subjetivo que debe basarse en circunstancias objetivamente acreditadas durante el proceso, las cuales están referidas tanto al hecho en sí como a la personalidad del autor. Una pena justa y equitativa debe ajustarse a las particularidades del caso y a las características del sujeto a quien se impone.

En el contexto del Código Penal argentino, se entiende que el criterio general establece que la pena debe guardar una relación adecuada con la magnitud del injusto y la culpabilidad del autor (Corte Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, 1986). Esto se reafirma en la jurisprudencia, donde se sostiene que la penalización de delitos debe ser proporcional a la gravedad del hecho y a la culpabilidad del sujeto, para asegurar así un sistema penal que respete la dignidad humana y la justicia.

205

## APLICACIÓN DEL CÓDIGO PROCESAL FEDERAL

Con la implementación del nuevo Código Procesal Penal Federal, los jueces de juicio, que forman parte de los Tribunales Orales, se organizarán en un colegio de jueces responsable de determinar la culpabilidad de los acusados a través de un debate oral. Posteriormente, en un juicio de cesura, se establecerá la pena aplicable. Este cambio en el sistema judicial es fundamental, ya que garantiza que la pena sea justa y proporcional, impuesta de acuerdo con la interpretación de los hechos presentada en el juicio, teniendo en cuenta no sólo la naturaleza del ilícito, sino también las circunstancias particulares de cada persona condenada.

Es crucial destacar que el nuevo proceso judicial incluye la conformación de tres colegios de jueces, cada uno correspondiente a diferentes etapas del procedimiento penal. El primero es el colegio de garantías, que se encarga de salvaguardar los derechos de los imputados y asegurar un

debido proceso. El segundo es el colegio de juicio, que se ocupa de la valoración de la prueba y de la determinación de la culpabilidad. Por último, el tercero es el colegio de revisión, que tiene la responsabilidad de examinar los recursos de apelación y verificar la correcta aplicación de la ley.

Dentro de este nuevo marco, la imposición de penas para delitos específicos, especialmente aquellos de mayor gravedad como el crimen organizado o la trata de personas, recae sobre los jueces de juicio. Estos jueces no sólo deben evaluar la culpabilidad del acusado, sino también tener en cuenta el contexto del delito y el impacto en las víctimas.

206 Esta tarea es particularmente compleja, ya que exige una profunda comprensión de los factores que rodean el caso y una deliberación cuidadosa para llegar a una decisión equitativa. El impacto en la víctima es un componente muy relegado históricamente y que cobra vital importancia en el último tiempo. Asimismo, es importante señalar que estas funciones no son fáciles y exigen un alto grado de profesionalismo y responsabilidad por parte de los jueces federales de juicio y ejecución. Su labor implica no sólo la aplicación de la ley, sino también la necesidad de equilibrar la justicia con la equidad, considerando tanto la protección de la sociedad como la reinserción de los condenados. En este sentido, el nuevo Código Procesal Penal Federal busca fortalecer la administración de justicia, asegurando que cada individuo reciba un tratamiento justo y adecuado ante la ley.

## CRIMEN ORGANIZADO

El crimen organizado se concreta en la trata de personas y se concreta en el tráfico de estupefacientes. Si bien Zaffaroni considera que no existe crimen organizado y que es un concepto producido por Estados Unidos para intervenir en Latinoamérica. Desde nuestra concepción el crimen organizado consiste en diversos delitos previstos pero llevados adelante por una estructura ilícita que además se conforma para cometerlos aprovechando la vulnerabilidad de las víctimas.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000, Artículo 2) define claramente dicho delito:

...a) Por «grupo delictivo organizado» se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material; b) Por «delito grave» se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave; c) Por «grupo estructurado» se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada...

Zaffaroni (1995) publicó un artículo titulado «El crimen organizado: una categorización frustrada». En este trabajo, el autor expone su perspectiva crítica sobre la noción de crimen organizado, argumentando que su conceptualización ha sido problemática y, en muchos aspectos, insatisfactoria.

207

Aunque respeto profundamente la opinión de Zaffaroni, considero humildemente que, en el contexto actual del año 2024, su visión requiere una revisión. No podemos abordar la categoría del crimen organizado de la misma manera que se hacía en 1995. La evolución de la sociedad y el advenimiento de sistemas financieros globales, incremento de las brechas de pobreza, desigualdad, nuevas tecnologías, como la inteligencia artificial y diversas herramientas digitales, han transformado el panorama delictivo y la forma en que se organizan y operan los grupos criminales.

Es indudable que la tecnología ha proporcionado nuevas capacidades tanto a la población en general como a los grupos organizados que se dedican a actividades ilícitas. Esto nos lleva a la urgente necesidad de desarrollar estrategias efectivas para prevenir el crimen organizado en esta nueva era.

Las herramientas digitales permiten la creación de redes más complejas y la facilitación de delitos que, hace unas décadas, eran difíciles de concebir. Por tanto, es esencial que los estudios sobre el crimen organizado se actualicen para considerar estas dinámicas contemporáneas y así poder implementar medidas preventivas adecuadas.

Zaffaroni [et al] (2005), argumenta que el crimen organizado «tiene claro origen político partidista; es decir, fue inventada por los políticos norteamericanos de hace décadas, y sobre todo desde la última postguerra, con fines clientelistas. Responde al mito de la mafia u organizaciones

secretas y jerárquicas que eran las responsables de todos los males». Esta afirmación pone de relieve cómo la noción de crimen organizado ha sido utilizada históricamente en contextos políticos para desviar la atención de problemas sociales más amplios y complejos. Como teoría conspirativa, ha incentivado la curiosidad popular, pero también ha servido como un mecanismo para mitigar la angustia frente a situaciones de violencia y criminalidad de origen desconocido.

El concepto de crimen organizado, tal como Zaffaroni lo presenta, ha transitado desde la política clientelista hacia el periodismo, luego hacia la criminología y finalmente al derecho penal. Sin embargo, en cada uno de estos pasos, el término ha sufrido una falta de perfeccionamiento conceptual. Esta crítica invita a una reflexión más profunda sobre cómo abordamos el fenómeno del crimen organizado en la actualidad.

208

Por su parte, Samuel Malamud Herrera (2016), catedrático de la Universidad Central de Chile, en su trabajo *Crimen organizado, elementos para una mayor concreción*, señala que «son frecuentes las apreciaciones de la criminalidad organizada como un fenómeno evolutivo en el cual el tiempo juega como factor que permite la tendencia de desarrollo de organizaciones de mayor complejidad, profesionalización, internacionalización». Este enfoque evolutivo es crucial, ya que implica que las estructuras del crimen organizado no son estáticas; evolucionan con el tiempo y se adaptan a las circunstancias sociales, económicas y tecnológicas del momento.

Por lo tanto, es vital que tanto la criminología como el derecho penal reconozcan esta evolución para poder abordar eficazmente el fenómeno en sus múltiples manifestaciones.

El factor tiempo entra en juego junto con la internacionalización y la profesionalización y complejidad del crimen organizado. La delincuencia organizada o crimen organizado entonces, según la convención, se refiere principalmente a una red criminal constituida con la finalidad de cometer delitos, permanece en el tiempo y tiene roles y estructuras que sobrepasan los tipos penales específicos y se nutren del crimen. Estos grupos de personas pueden actuar a través de redes y de personas que se inscriben en estas organizaciones y luego son penadas individualmente.

El crimen organizado se manifiesta en la trata de personas, en el comercio de estupefacientes y en toda actividad redituable que produzca el aprove-

chamiento de las vulnerabilidades de personas que producto de la pobreza o de la adicción a las drogas son sometidas a explotación. Es por ello que este aprovechamiento de la vulnerabilidad debe ser visibilizado y salir de la opacidad, como decía el profesor Sir Naygel Rodley.

El crimen organizado está entre nosotros y no es sólo producto de la ficción. Para poder combatirlo tenemos que visibilizarlo y la trata es un delito que está frente a nuestros ojos.

Puede verse en otra causa colegiada del Poder Judicial de la Nación la siguiente referencia a modo de epílogo:

Es que el reparto de tareas interdependientes, ciertamente comprobado mediante los elementos de cargo reunidos en la causa, conduce a sostener que -sin perjuicio de la magnitud del aporte efectuado por cada uno a la empresa criminal- el dominio del hecho delictuoso era compartido. Desde esa perspectiva es dable afirmar que -como ya ha sido desarrollado supra- la comunión resulta a todas luces perceptible y desvela, al mismo tiempo, un entramado de contribuciones que previo a confluir en el objetivo final -el transporte-, forman la estructura que da soporte y a la vez motoriza la maquinaria en la que sus coautores recorren el iter criminis. (TOF N° 2 Mendoza, 2018).

209

En este expediente se juzgó un transporte de estupefacientes por un grupo organizado. Describe, para un hecho concreto, cómo funciona el crimen organizado y constituye una referencia de su existencia entre nosotros todos los días.

Las organizaciones criminales según ha afirmado Orsi (2007):

«...llegan en este punto a establecer complejas mallas de interconexión, por medio de las cuales vinculan incluso diferentes especificidades delictivas.

Surge de los casos analizados que el componente organizacional no es efímero ni tiene por función la mejor comisión de un único hecho delictivo. Por el contrario, tiende a permanecer en el tiempo, generando sus propios sistemas de reproducción. A los fines de la permanencia en la organización resultará de vital importancia contar con algún sistema interno de disciplina y control destinado a corregir comportamientos alejados de las expectativas del conjunto. La permanencia por prolongados períodos requiere también de mecanismos que legitimen el ingreso de los nuevos integrantes y que permitan la salida controlada de quienes ya han agotado la función dentro del sistema.» (p. 42-43).

El crimen organizado requiere una investigación muy profunda y específica y recursos técnicos -equipos de trabajo- que de algún modo superen

la necesidad procesal de juzgar y condenar en el menor tiempo posible, ya que para investigar estos grupos criminales se debe dar preeminencia a la profundidad de la investigación por sobre la necesidad procesal de eficiencia temporal.

En este informe, lo que pretendo es sintéticamente poner en conocimiento casos de trata de personas y de comercio de estupefacientes que fueron juzgados y que nos demuestran que el fenómeno criminal debe ser abordado con la mayor seriedad y recursos suficientes para poder desbaratar estas redes.

Las nuevas legislaciones traen beneficios al federalizar y castigar la trata de personas y complejidades como la ley procesal que agiliza tiempos pero esto atenta contra investigaciones complejas.

210 Para luchar contra el crimen organizado debemos primero comprenderlo.

## REFERENCIAS

BUOMPADRE, J. E. (2009). *Trata de personas, migración ilegal y derecho penal*. Alveroni.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Art. 2. Diciembre de 2000 (Palermo, Italia).

Corte Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional (1986). ocr Boletín Jurisprudencia.

MALAMUD HERRERA, Samuel (2016). *Crimen organizado, elementos para una mayor concreción*. Revista chilena de derecho y ciencia política. Vol. 7, N°. 1. p. 44-68

ORSI, O. G. (2007). *Sistema penal y crimen organizado: Estrategias de aprehensión y criminalización del conflicto*. Editorial del Puerto.

Romero Villanueva, H. J. (2009). *Código Penal de la Nación Anotado y Comentado*. Lexis Nexis.

Tribunal Oral Federal N° 2 de Mendoza (2018). Galian Matías Marcelo y otros p/ infracción ley 23.737. Causa N° 28618/2018

- Tribunal Oral Federal Nº 2 de Mendoza (2013). Lamas, Marina del Valle y Teragui, Héctor Nazareno s/ recurso de casación. Causa Nº FSA 2699/2013
- VON LAMPE, K. (2015). *Organized crime*. SAGE Publications, Inc.
- ZAFFARONI, E. R., ALAGIA, A., SLOKAR, A. (2008). *Derecho penal: Parte general* (2.ª ed.). Editorial Ediar.
- (1995). *El crimen organizado: una categorización frustrada*. En: Cuadernos del Departamento de Derecho Penal y Criminología: nueva serie. Universidad Nacional de Córdoba. Editorial Marcos Lerner Córdoba. p. 251-287.

