

ISSN 1851-3069

R GIO
JA

REVISTA ELECTRÓNICA

Instituto de Investigaciones Jurídicas
y Sociales A. L. Gioja

No 33 (diciembre 2024 -
mayo 2025)



Presentación del Dossier: Derecho al sufragio, reformas electorales y perspectiva de géneros. Aportes para una discusión sobre la igualdad sustantiva

Dossier Presentation: Right to vote, electoral reforms and gender perspective. Contributions to a discussion on substantive equality

 **Patricia Gómez**

Universidad de Buenos Aires
Observatorio de Género en la Justicia
plgomez@mptutelar.gob.ar

 **Belén Alonso**

Universidad Nacional de La Pampa
belenalonso@humanas.unlpam.edu.ar

Resumen: Este texto introduce los artículos que dan forma al presente dossier, el que busca poner en escena el debate actual sobre la igualdad sustantiva en materia de inclusión de mujeres en el sistema político a partir de llevar adelante, a través de sus autoras, distintos recorridos históricos, culturales, políticos y territorialmente situados en distintas latitudes sobre la temática. Para ello, primero revisamos los avances y desafíos en materia de igualdad y no discriminación en Argentina y América Latina a lo largo de 40 años de democracia. Destacamos hitos como la legalización del sufragio femenino en 1947, la posterior implementación de políticas que buscan garantizar la representación política de las mujeres, la redefinición conceptual dada por la CEDAW sobre la igualdad de género así como las reformas constitucionales que han promovido medidas de acción afirmativa, entre otras. Luego, presentamos los artículos de las diferentes autoras que, desde diversas perspectivas, nos permiten recorrer la historia de la inclusión femenina en la política, los obstáculos enfrentados y las estrategias adoptadas para lograr paridad de género en los espacios de decisión. En esta clave, subrayamos que la igualdad sustantiva y las acciones afirmativas son claves para abordar las asimetrías de poder y promover un entorno político más equitativo, al tiempo que criticamos las nociones restrictivas de ciudadanía. A su vez,

destacamos el lugar de América Latina como un espacio donde observar los cambios en las reglas electorales y su impacto en la representación de las mujeres. Finalmente, planteamos la necesidad de una vida libre de violencias y la erradicación de la desinformación, enfatizando que construir una democracia justa requiere reconocer la participación de todas las identidades sin discriminación.

Palabras clave: DEMOCRACIA; IGUALDAD SUSTANTIVA; DERECHOS ELECTORALES; ACCIONES AFIRMATIVAS; PARIDAD; FEMINISMO.

Abstract: This text introduces the articles that shape this dossier, which seeks to stage the current debate on substantive equality regarding the inclusion of women in the political system by carrying out, through its authors, different historical journeys, cultural, political and territorially located in different latitudes on the subject. To do this, we first review the advances and challenges in terms of equality and non-discrimination in Argentina and Latin America throughout 40 years of democracy. We highlight milestones such as the legalization of women's suffrage in 1947, the subsequent implementation of policies that seek to guarantee the political representation of women, the conceptual redefinition given by CEDAW on gender equality as well as the constitutional reforms that have promoted affirmative action measures. Then, we present the articles by the different authors that, from various perspectives, allow us to explore the history of female inclusion in politics, the obstacles faced and the strategies adopted to achieve gender parity in decision-making spaces. In this key, we emphasize that substantive equality and affirmative action are key to addressing power asymmetries and promoting a more equitable political environment, while criticizing restrictive notions of citizenship. At the same time, we highlight the place of Latin America as a space to observe changes in electoral rules and their impact on the representation of women. Finally, we raise the need for a life free of violence and the eradication of misinformation, emphasizing that building a fair democracy requires recognizing the participation of all identities without discrimination.

Keywords: DEMOCRACY; SUBSTANTIVE EQUALITY; ELECTORAL RIGHTS; AFFIRMATIVE ACTIONS; PARITY; FEMINISM.

Fecha de recepción: 30/07/2024
Fecha de aceptación: 30/11/2024



Presentación del Dossier: Derecho al sufragio, reformas electorales y perspectiva de géneros. Aportes para una discusión sobre la igualdad sustantiva

Patricia Gómez y Belén Alonso

Los cuarenta años de democracia transcurridos de manera ininterrumpida constituyen un hito político y analítico para dar cuenta de las situaciones sobre la igualdad y la no discriminación en Argentina y América Latina. En paralelo, nos encontramos con otros tres hitos contemporáneos de esta democracia: la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés; 1979), la Plataforma de Acción de Beijing (1995) y la Reforma Constitucional argentina (1994).

Desde entonces, y a lo largo de estas décadas, se han desarrollado e implementado -en mayor o menor medida- un conjunto de herramientas normativas que se han focalizado en áreas temáticas y/o en situaciones de grupos históricamente vulnerabilizados o subalternizados para dar cuenta de los alcances de los incipientes derechos reconocidos internacionalmente, donde los principios de igualdad y no discriminación se han perfilado en términos más colectivos y no solamente desde las individualidades.

El caso de la CEDAW es una bisagra, ya que establece un giro fundamental en el concepto de igualdad al entenderla como igualdad sustantiva en un contexto de goce de los derechos humanos. En este sentido, avanza desde el postulado de sujetos iguales ante la ley entendido como trato idéntico, a la noción de igualdad de oportunidades y trato. En términos breves, el Art. 1º releva qué debe entenderse por igualdad entre varones y mujeres, y el Art. 4º presenta qué se debe entender como discriminación y sus distintas fórmulas¹. Sin embargo, estos artículos no

¹ Para ampliar esta cuestión, ver Facio, 2008.

deben interpretarse necesariamente como complementarios, sino que los conceptos de igualdad y no discriminación se articulan en un principio con valor jurídico de *ius cogens*². En síntesis, la CEDAW consagra una idea de igualdad más amplia y sustantiva que posibilita la puesta en práctica de medidas especiales de carácter temporal destinadas a revertir asimetrías de poder entre mujeres y varones en diversos campos, resultantes de situaciones diferenciales en la formulación y disfrute de los derechos humanos.

Esta perspectiva, nos ofrece otra mirada sobre el sufragio femenino establecido en Argentina en 1947 a través de la Ley 13.010, y la incorporación formal de las mujeres en el sistema político y el sistema de partidos. La pregunta que cabe es si el derecho al voto supone su constitución como ciudadanas. Las investigaciones muestran que las mujeres son parte del sistema a través de un principio de inclusión excluyente: las incluye en tanto presentan derechos políticos, pero las excluye de la pertenencia a la comunidad política ya que no forman parte de los procesos de toma de decisiones por una organización androcéntrica de la estructura legal (Gómez, 2022).

Gracias a "Pobre ilusa: devenires del primer empadronamiento general de mujeres en Argentina" que **Carolina Barry** presenta en este dossier, podemos reconocer justamente los devenires iniciales del proceso de integración de las mujeres en el sistema electoral. En particular, este trabajo busca responder el interrogante de ¿por qué, si la ley de voto femenino fue sancionada en septiembre de 1947, las mujeres votaron por primera vez cuatro años después, en noviembre de 1951? De allí, su principal objetivo es desandar los desafíos y obstáculos del incipiente acto eleccionario a través de analizar pormenorizadamente el proceso de elaboración del primer padrón electoral femenino y la documentación nacional de mujeres en Argentina. Este artículo recupera de manera históricamente situada,

² Esta es la interpretación generalmente utilizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en distintas intervenciones de los últimos años.

normativas, protagonistas, instituciones y prácticas políticas donde las diferencias de género cimentaron el quehacer de una época iniciática.

Casi cincuenta años después (1991) se sanciona la Ley 24.012 (más conocida como ley de cupos) que modificó el artículo 60 del Código Electoral, para incluir una cantidad de mujeres en las listas electorales de los partidos políticos que quisieran competir en las elecciones. La norma toma las premisas del derecho antidiscriminatorio norteamericano e implementa acciones afirmativas por cuotas: mecanismos adoptados por instituciones con el objeto de garantizar el principio de igualdad de oportunidades en presencia de grupos históricamente subalternizados. Posteriormente, con la reforma constitucional de 1994, estas medidas se incluyeron en el nuevo texto constitucional a través de los artículos 37 y 75 inc. e), y varias legislaturas provinciales adoptaron criterios semejantes con el objeto de acelerar la incorporación y permanencia de las mujeres en aquellos terrenos en los que se verifican barreras u obstáculos difíciles de remover³.

Con este horizonte, el trabajo de **Maria Emilia Perri** nos lleva a uno de los grandes distritos de Argentina, la provincia de Santa Fe, con su análisis de cuarenta años de reformas electorales miradas con los lentes del género. Santa Fe es un caso peculiar por la cantidad de modificaciones que sufrió su régimen electoral, lo que resulta una oportunidad analítica para considerar la participación de mujeres en diversos contextos. De tal suerte, para poder establecer avances, retrocesos o estancamientos de la participación femenina, esta investigación observa las reglas electorales que establecen los mecanismos para su inclusión y su vínculo con aquellas legislaciones que intentan modificar las disparidades de género electorales durante el período 1983-2023.

³ Recordemos que la implementación de acciones afirmativas requiere alguno de los siguientes requisitos: (a) la garantía de promoción de sujetos de derechos para asegurar el disfrute de los derechos humanos y de las libertades básicas; (b) la temporalidad de las medidas frente a una situación de desigualdad inicial; (c) la aplicabilidad de las medidas siempre que no resulte en el mantenimiento de estándares jurídicos separados.

Entre los argumentos favorables al establecimiento de acciones afirmativas a través de cuotas, puede señalarse que las mismas compensan las barreras que presentan las prácticas políticas para las mujeres, ya que éstas son tan competentes como los varones pero sus calificaciones son degradadas y minimizadas en una organización social androcéntrica. En oposición a su implementación suele argumentarse que este tipo de medidas vulneran la igualdad ante la ley y generan graves conflictos en la organización partidaria. Pero la cuestión es más compleja porque las posibilidades de las mujeres de integrar las listas de partidos políticos se ven sensiblemente reducidas como resultado de mecanismos discriminatorios más o menos sutiles.

Justamente, **Eliana Persky** aborda en su artículo uno de los momentos clave de la historia de los derechos ganados por las mujeres. Si bien su trabajo se circunscribe a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sirve de faro y antecedente para comprender las múltiples estrategias de las que son capaces las mujeres políticas cuando tienen una meta común: consolidar la igualdad de género como un horizonte normativo en la nueva comunidad política local. “A río revuelto, ganancia de pescadoras: el legado de la Constituyente porteña y las estrategias feministas para la sanción de la primera Ley Paritaria de la Ciudad de Buenos Aires”, nos introduce en la evolución de las reformas inclusivas desde la capital del país, enfocándose en la transición del cupo femenino sancionado en la constitución porteña a la sanción de la paridad para las juntas comunales. En su desarrollo pone en evidencia cómo la implementación del cupo femenino, en las instituciones representativas de la ciudad, sentó las bases para la introducción de la paridad de género en la Ley de Comunas. A su vez, argumenta que la alternancia y secuencialidad de género en las comunas se estableció como un refuerzo a la institucionalización del cupo femenino, garantizando una representación equitativa en un contexto de fragmentación partidaria.

Para lograr un marco equitativo de oportunidades para todas las personas con el fin de obtener instituciones justas, es necesario instrumentar medidas que

garanticen no sólo las libertades básicas, sino también –y muy especialmente– la compensación de la menor utilidad de la libertad para algunos sectores, como son las mujeres entre otros grupos subalternizados. Recordemos que la Recomendación General N° 25 del Comité de la CEDAW (2004) señaló que la legislación y políticas públicas ancladas en criterios supuestamente neutros en términos de género suelen tener repercusiones negativas para las mujeres: “Las necesidades y experiencias permanentes determinadas biológicamente de la mujer deben distinguirse de otras necesidades que pueden ser el resultado de la discriminación pasada y presente cometida contra la mujer por personas concretas, de la ideología de género dominante o de manifestaciones de dicha discriminación en estructuras e instituciones sociales y culturales”.

Sin embargo para que se presenten cambios en las concepciones restrictivas de la ciudadanía e igualdad, no alcanza con “agregar mujeres” u otros sujetos subalternizados, como advierte la crítica feminista al derecho liberal contemporáneo: impugna la “trampa” que encierra el ideal abstracto de ciudadanía, construido a la medida de quienes participaron de su definición⁴. De lo que se trata es de generar una masa crítica de ciudadanas en condiciones de autoridad para discutir las propias normas constitutivas de la estructura de los derechos. A ello es lo que aspira la democracia paritaria entendida como un modelo en que la igualdad sustantiva es el eje vertebrador de acciones estatales que avanzan más allá de los rasgos identitarios para dar cuenta de un concepto interseccional de derechos que va más allá de lo meramente político.

En esta línea se expresó el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) en 2016 y un año después se aprobó en el Congreso argentino la Ley 27.412 de Paridad de género en ámbitos de representación política por la cual las listas de cargos electivos nacionales y del Mercosur deben intercalar

⁴ Incluso Rawls se permite dejar fuera del velo de ignorancia, en la situación original, el hecho de que quienes establecen la definición de justicia son patriarcas cabeza de familia. Con lo que de una vez se asegura que sean varones y no se debata la estructura de la familia patriarcal. Ver Rawls, 1993.

mujeres y varones desde la primera candidatura titular hasta la última suplente⁵. Con anterioridad, varias legislaturas provinciales habían avanzado en la misma línea para sus cargos electivos subnacionales, como Santiago del Estero, Río Negro, Córdoba y Buenos Aires.

América Latina en general y Argentina en particular han sido “laboratorios” muy útiles para evidenciar la relación entre los cambios en las reglas electorales que rigen el registro de las candidaturas y la representación descriptiva de las mujeres. Como señala CEPAL (2023), si bien en las últimas tres décadas se han realizado 45 reformas al régimen electoral de género en 17 países de la región que han hecho avanzar de 9 a 35 puntos porcentuales la representación legislativa de las mujeres, sólo en nueve se ha aprobado la paridad en el registro de las candidaturas (Ecuador, Costa Rica, México, Bolivia, Honduras, Panamá, Nicaragua, Argentina y Perú), consiguiendo estos países diferentes niveles de representación de las mujeres.

En esta línea, el artículo de **Flavia Friedenber** nos inmersa en las reformas electorales exitosas de Latinoamérica donde problematiza sobre ¿Por qué unos países con reglas paritarias han alcanzado resultados paritarios en el Poder Legislativo y otros no? ¿Cuáles son las configuraciones legales más eficientes para incrementar la representación de las mujeres? El valor de conocer el éxito de algunas normas favorece la identificación de las reformas necesarias para promover mejores resultados paritarios. Su exposición se sustenta en la Base de Datos de Reformas Electorales de Género del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina desde la cual argumenta en torno a tres dispositivos legales que pueden generar representación paritaria: 1) La paridad transversal en los encabezamientos de las listas plurinominales; 2) La paridad horizontal entre los distritos uninominales y 3) El principio de competitividad para que las mujeres no sean ubicadas en los distritos donde los partidos pierden. Considera que estas tres

⁵ Un presupuesto de esta norma es la binariedad de los géneros y no tiene en consideración el colectivo travesti trans, ni las personas que se consideran no binaries.

figuras innovadoras, junto a la paridad vertical, la alternancia en el mandato de posición, la fórmula completa y las sanciones fuertes, son las que han generado mejores niveles de representación.

En su conjunto, los cuatro trabajos que presenta este dossier se anclan en aprovechar la perspectiva crítica que el tiempo transcurrido nos ofrece para analizar las consecuencias normativas y políticas de esta noción de igualdad sustantiva a través de los derechos electorales a partir de miradas situadas en términos históricos y políticos, en Argentina y Latinoamérica. Este es el eje vertebral que se palpa a través de los textos de este dossier: que las mujeres —y otros grupos subalternizados— deben ser entendidas como partícipes insoslayables de las prácticas políticas, sin situaciones de exclusión o discriminación más o menos obvios.

La revisión del pasado y de los procesos llevados adelante (con sus vaivenes) nos permite crítica y creativamente proyectar el futuro. Sin pretensiones de ocultar o suprimir las diferencias que nos constituyen individual y colectivamente, preservando los valores de libertad e igualdad, es precisamente allí donde radica la posibilidad de construir una democracia justa, equitativa, respetuosa y diversa acorde a las demandas que este tiempo nos impone. Con la mirada puesta en la construcción de esa democracia, es indispensable una vida libre de violencias para las mujeres y las niñas, especialmente las que son habituales en las prácticas políticas en sentido amplio. Y la erradicación de la desinformación con falsas noticias y los discursos de odio, porque ambas tienen un impacto arrollador en el acceso a la libertad y a la protección y promoción de los derechos humanos.

Referencias bibliográficas

FACIO, Alda (2008). El derecho a la no discriminación. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos de las mujeres en los instrumentos del Sistema*

Interamericano, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, pp. 11 – 25.

GÓMEZ, Patricia (2002). Acciones afirmativas para grupos desaventajados: Un análisis del caso argentino. En A. García Inda & E. Lombardo (Coords.), *Género y derechos humanos*. Mira Editores. pp. 127–149.

RAWLS, John (1993). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica.

Documentos

Recomendación General N° 25 del Comité de la CEDAW (2004).

Pobre ilusa: devenires del primer empadronamiento general de mujeres en Argentina

Poor naive woman: developments of the first general enrollment of women in Argentina

 **Carolina Barry**

Universidad Nacional de Tres de Febrero
Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas
cbarry@untref.edu.ar

Resumen: Este artículo analiza el proceso de elaboración del primer padrón electoral femenino y la documentación nacional de mujeres como resultado de la ley 13.010 en Argentina. Se examinan las normativas empleadas, las agencias estatales involucradas, los actores políticos, las ciudadanas, los partidos políticos y las elecciones celebradas durante esos años, donde las diferencias de género se manifiestan abiertamente. El estudio no descuida los contextos políticos y temporales que marcaron este proceso. La investigación se enfoca en una pregunta central: ¿por qué, si la ley de voto femenino fue sancionada en septiembre de 1947, las mujeres votaron por primera vez cuatro años después, en noviembre de 1951? Este trabajo tiene como objetivo explorar los desafíos y obstáculos que caracterizaron este período crucial en la historia del sufragio femenino en Argentina.

Palabras clave: LEY 13.010; EMPADRONAMIENTO FEMENINO; ENROLAMIENTO FEMENINO; LIBRETA CÍVICA; RENAPER

Abstract: This article examines the process of creating the first female electoral roll and national documentation of women in Argentina as a result of Law 13.010. It explores the regulations employed, the state agencies involved, political actors, citizens, political parties, and the elections held during those years, where gender differences were openly manifest. The study considers the political and temporal contexts that marked this process. The research focuses on a central question: why did women vote for the first time four years after the female suffrage law was enacted in September 1947, specifically in November 1951? This work aims to

explore the challenges and obstacles that characterized this crucial period in the history of women's suffrage in Argentina.

Keywords: LAW 13.010; FEMALE VOTER REGISTRATION; FEMALE ENROLLMENT; CIVIC CARD; RENAPER.

Fecha de recepción: 15/04/2024

Fecha de aceptación: 30/08/2024



Pobre ilusa: devenires del primer empadronamiento general de mujeres en Argentina

Carolina Barry

I. Introducción

Luego de la sanción de la Ley de Voto Femenino (13.010), un periódico cordobés advirtió: “Que las mujeres argentinas no se hagan demasiadas ilusiones sobre la fecha en que podrán ejercer su derecho al voto, pues antes de eso, el Poder Ejecutivo debe proceder con las tareas de empadronamiento, confeccionar e imprimir el padrón electoral femenino de la nación de la misma forma en que se ha hecho el padrón de varones”¹. Esta advertencia, llena de realismo y quizá de un modo desalentador, resume las perspectivas futuras del desarrollo que tendría la ley en los años posteriores a su promulgación. De hecho, transcurrieron cuatro años desde ese momento inicial hasta que las mujeres pudieron ejercer su derecho al voto en la primera elección. Tras la aprobación de la ley 13.010, se implementaron diversas normas relacionadas con los derechos políticos femeninos, posiblemente constituyendo el avance más significativo en la historia argentina.

En el ámbito estrictamente legal, la ley mencionada junto a la reforma de la Constitución en 1949, el estatuto de los Partidos Políticos de ese mismo año que facilitó la actuación inmediata de las asociaciones femeninas pero que en el fondo buscaba favorecer al recién constituido Partido Peronista Femenino, la extensión de los derechos políticos a los habitantes de los territorios nacionales incluyendo su provincialización, y la Ley Electoral de 1951, fueron herramientas clave de este cambio (De Privitellio, 2011, p. 216). La creación de una agencia estatal, el Registro

¹ *Córdoba*, Córdoba, 10 de septiembre de 1947 citado en Spinetta, 2019, p. 29.

Nacional de las Personas (RENAPER), junto con una serie de leyes modificatorias y numerosos decretos reglamentarios, completó el panorama de las reformas.

La ley de voto femenino en sí misma encerraba varias derivaciones. Una de las principales fue la adecuación de la legislación en las provincias. La segunda fue el proceso de enrolamiento, empadronamiento y documentación de las mujeres, que debía comenzar desde cero y cuyas razones se remontaban al enrolamiento masculino². De Privitello (2011) observa que la denominada reforma Sáenz Peña abarcaba tres leyes: primero, la de enrolamiento general sancionada el 4 de julio de 1911; segundo, la confección del padrón electoral del 19 de julio de 1911; y tercero, la reforma electoral con la implementación del sufragio universal, secreto y obligatorio del 10 de febrero de 1912. A diferencia del proceso mencionado, los derechos políticos femeninos sancionados en 1947 incluían estos tres aspectos en una sola ley: primero, el voto femenino propiamente dicho (artículo 1); segundo, el otorgamiento de la documentación para mujeres, conocida como la libreta cívica y único instrumento nacional de identidad para actos civiles y electorales (artículo 3); y tercero, la confección del padrón electoral femenino (artículo 4). Es así que la ley de voto femenino no establecía suficientes mecanismos para asegurar su aplicación, ya que dependía de otros instrumentos legales para hacerla efectiva. Entre ellos se encontraba la organización del empadronamiento y de la documentación de las mujeres, sin los cuales no podrían ejercer el derecho al voto, a pesar de ser obligatorio.

Este artículo es parte de una serie de estudios que inicié sobre los derechos políticos y la participación política de las mujeres durante las dos primeras presidencias de Perón. Una investigación previa abordó las transformaciones, luchas y procesos políticos en algunos países latinoamericanos que se gestaron en torno a los derechos políticos. El mismo libro puso el foco en Argentina analizando los debates y posturas de las principales fuerzas políticas y confesionales, al momento de sancionarse la ley 13.010 y su posteriores derivaciones en torno a la

² Sobre la organización del enrolamiento masculino ver Avellaneda (inédito).

participación política de las mujeres (Barry, 2011). Un trabajo posterior, dio cuenta de cómo las provincias resolvieron su propia normativa en torno a la Ley de Sufragio Femenino. Algunas realizaron cambios en sus constituciones; otras, adecuaciones en la legislación electoral o leyes electorales específicas y otras simplemente adhirieron de hecho a la ley nacional (Barry, 2016). Las diferencias entre la “elegir y ser elegida”, el voto activo y el voto pasivo, y las alternativas que buscaron los partidos políticos al momento de armar sus listas fueron los temas abordados en dos trabajos (Barry, 2019 y 2021).

La ley 13.010 implicaba duplicar el padrón electoral y representaba una especie de salto al vacío, ya que no se conocía cuál sería el comportamiento político de las mujeres. Este trabajo busca analizar cómo se implementaron los artículos tercero y cuarto de la ley 13.010, que se refieren a la documentación y empadronamiento de las mujeres. Si bien ambas instancias están estrechamente relacionadas, la elaboración del padrón determina quiénes están habilitadas para votar y cuándo pueden hacerlo. Esta sutileza que no es tal, en definitiva deja al descubierto los cortes etarios, de género, de etnias, de territorialidad, pero también, el manejo de los tiempos de la política. Sin ir más lejos, la ley conocida como Sáenz Peña determinó quiénes podían votar a partir de la confección del padrón electoral basado en el enrolamiento militar³. De esta manera, las mujeres, al estar excluidas del enrolamiento con fines militares, quedaban fuera del ejercicio de los derechos políticos. La misma situación se había dado con las adaptaciones provinciales de la ley Sáenz Peña (Ferrari, 2012).

Cuando Perón intentó como Secretario de Trabajo y Previsión propiciar una ley de voto femenino, una de las principales objeciones manifestadas fue que el empadronamiento de las mujeres demoraría el llamado a elecciones prometido por el gobierno militar, postergando así el retorno al régimen constitucional. Además, existía temor a la manipulación que podría ejercerse sobre el voto de las mujeres

³ La ley 346 de ciudadanía promulgada el 8 de octubre de 1869, no establecía distinción alguna entre varones y mujeres en lo que a la calidad de ciudadano se refiere.

(Bianchi, 1986). El armado del padrón fue utilizado para habilitar, postergar o frenar la posibilidad de que las mujeres votaran. Estudios previos indican que el proceso iniciado luego de la ley 13.010 fue largo, espinoso y controvertido, y se concluyó pocos meses antes de las elecciones de 1951. Después del derrocamiento de Perón, la Comisión Nacional de Investigaciones analizó la confección de los padrones, especialmente el femenino, dando lugar a un amplio abanico de posibilidades y reavivando viejos debates sobre las mujeres y la participación política⁴.

Los alcances, dificultades y consecuencias del empadronamiento femenino han sido temas algo descuidados por las ciencias sociales. Su abordaje ha sido opacado por estudios sobre los derechos políticos, y el sufragio femenino en sí mismo (Barrancos 2007; Barry 2009 y Barry (comp.) 2011; Bianchi 1986; Nari 2000; Palermo 2009; Valobra, 2010), el comportamiento electoral de las mujeres (Barry, 2009 y 2021b; Spinetta, 2019; Valobra 2010) y las nuevas legisladoras (Barry, 2009; Páez y Valobra, 2006). Como también por trabajos que abordan aspectos generales sobre la movilización de mujeres (Barry, 2009), sus características provinciales (Marcilese, 2021; López 2013, Spinetta, 2019) y los conflictos y tensiones suscitados en distintas fuerzas políticas (Valobra, 2008; Vita y Lobato, 2021).

Pobre ilusa analiza el proceso de elaboración del primer padrón electoral femenino y la documentación nacional de mujeres, teniendo en cuenta las normativas empleadas, las agencias estatales involucradas, las ciudadanas, los partidos políticos y las elecciones efectuadas en esos años. Una primera pregunta guiará a otras: ¿por qué, si la ley se sancionó en septiembre de 1947, las mujeres votaron por primera vez cuatro años después, en noviembre de 1951? ¿Qué

⁴ La Comisión Nacional de Investigaciones fue creada por el decreto-ley 479 del 7 de octubre de 1955, con la función de investigar las irregularidades producidas en todas las ramas de la administración pública federal, provincial y municipal “durante la gestión del gobierno depuesto cometidas por funcionarios o personas relacionadas con aquéllos”. Sobre este tema ver Melón Pirro, 2022.

sucedió en las elecciones realizadas después de la sanción de la ley 13.010? ¿Por qué provincias como San Juan, que contaban con una ley de voto femenino anterior, no pudieron votar hasta esa fecha? Aunque la ley de voto femenino obtuvo un amplio consenso en la sociedad y en las Cámaras legislativas, la hipótesis es si su instrumentación a través del empadronamiento funcionó como una instancia de regulación de la participación política de las mujeres.

Para responder estas y otras preguntas derivadas, el artículo se divide en cinco apartados y una reflexión final. El primero analiza los antecedentes del empadronamiento femenino en San Juan, la primera provincia que lo realizó a raíz de su propio encuadre normativo de voto femenino. El segundo se centra en la instancia previa al empadronamiento y la documentación de mujeres: por un lado, se examinan las diversas agencias estatales que lo organizaron, y por otro, se detallan las acciones individuales necesarias para lograrlo. La tercera parte aborda los tres años que transcurrieron entre el inicio y la conclusión del empadronamiento. La cuarta analiza una nueva agencia estatal, el Registro Nacional de las Personas, y su papel en el empadronamiento y documentación. El quinto apartado se ocupa de las elecciones del período y propone algunas hipótesis sobre por qué las mujeres no ejercieron su derecho al voto sino hasta 1951.

Este artículo se realizó con la consulta de bibliografía pertinente. Además de un importante corpus documental, constituido por leyes, decretos, disposiciones, material partidario, diarios nacionales, provinciales y de territorios nacionales a lo que se suma la historia oral. También se trabajó con los legajos y los resultados de la Comisión 42 de la Comisión Nacional de Investigaciones. Archivos de la Dirección Nacional Electoral, Academia Nacional de la Historia, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Archivo Diocesano y Archivo y Biblioteca del Círculo Militar Argentino⁵.

⁵ Agradezco a Laura Mingolla, Matías Rodas, Lucía Santos Lepera, Mercedes Tenti, haberme facilitado parte de este material. También a Hernán González Bollo, Martín Castro y Luciano de Privitello por la orientación bibliográfica sobre el empadronamiento masculino.

II. Antecedentes de empadronamientos: San Juan

San Juan fue pionera en la legislación de derechos políticos femeninos. La Constitución de 1927 garantizó el derecho y el deber de votar tanto a “argentinos nativos” como “naturalizados”, de uno u otro sexo, residentes en la provincia y mayores de dieciocho años. Además, quienes integrarían las municipalidades podían ser elegidos o elegidas directamente por votación de electores de ambos sexos, nacionales o extranjeros, mayores de 18 años. Esta ley permitió que las mujeres votaran por primera vez en la elección del 8 de abril de 1928 para las concejalías y las diputaciones provinciales⁶. Cuando se sancionó la Constitución, el poder ejecutivo comisionó a dos mujeres en dos municipalidades: Eva Arroyo y E. Correa Yanzón. Emar Acosta, asesora de menores y defensora de pobres, fue elegida en 1934 como diputada provincial, convirtiéndose en la primera mujer en ocupar este cargo en Argentina y en América latina. Al mismo tiempo Paz Peña Zapata fue nombrada juez de Paz de la Rinconada, Dora Castellano de Merlo, primera concejal de la ciudad de San Juan y Eva Araujo de Collado, primera intendente de Calingasta (Ramella, 1985, p. 340). Las primeras mujeres en ocupar cargos electivos en el país.

El proceso de empadronamiento y documentación de mujeres que se realizaba por municipalidades estuvo plagado de sospechas y denuncias entre las fuerzas políticas provinciales, incluso fueron denunciadas en el Comité de lucha contra el fraude. La confección de un padrón transparente fue uno de los objetivos de las consecutivas intervenciones federales a la provincia, proceso no exento de nuevos conflictos y acusaciones políticas y retrocesos en la actualización. Incluso, el bloquismo llegó a solicitar la anulación del padrón femenino. La intervención federal de 1930 llevó adelante, entre otras medidas, la eliminación de las ciudadanas del padrón electoral, y en 1931, la retrotracción de las mujeres a la condición de menores de edad al pretender derogar los derechos civiles (Ramella,

⁶ Sobre este tema ver Barry, 2021a.

1985, p. 341). San Juan estaba atravesada por numerosos conflictos políticos. Después de la anulación de las elecciones provinciales de 1939, un nuevo interventor provincial enfatizó la importancia de depurar el padrón electoral femenino y emitir libretas cívicas para garantizar que las futuras elecciones fueran justas. Esta tarea se llevó a cabo despidiendo personal de las oficinas que emitían duplicados y triplicados de libretas, y nombrando Jefes de Registro Civil y Jueces de Paz sin vínculos políticos. La inclusión de huellas dactilares y fotos en las inscripciones evitó la doble registración, permitiendo a las mujeres solicitar nuevamente la libreta cívica una vez que el padrón estuvo refinado (López, 2013). Es decir, pese a tener la ley vigente, el padrón femenino marcaba el ritmo de la política.

Las sanjuaninas tenían derecho a votar en elecciones provinciales, pero no así en las nacionales; ejercían este derecho desde hacía veinte años cuando el peronismo apareció en la escena política. En el momento en que se convocaron las elecciones para el 24 de febrero de 1946, la Ley de Voto Femenino provincial aún estaba en vigor, lo que generó un gran interés político en captar el voto de la mujer. Un grupo numeroso del laborismo femenino viajó a la provincia para ayudar con la obtención de libretas cívicas y organizar el recibimiento de Perón en el contexto de la campaña electoral. Sin embargo, la actualización del padrón electoral frustró esa posibilidad cuando, a mediados de diciembre de 1945, un decreto señaló que en la elección provincial solo “por esta vez” serán convocados los electores varones con prescindencia del voto femenino⁷. No obstante, la existencia de un antecedente político provincial no quitaba las esperanzas: en 1931, Federico Cantoni ganó la gobernación con un margen estrecho y sin participación femenina, pero luego las incluyó en los padrones en elecciones posteriores y ganó por un margen mucho mayor. Durante la campaña electoral de 1946, este precedente fue mencionado frecuentemente por la prensa, aunque finalmente no se repitió la historia (Healy, 2012, p. 365). Amaral señala que esta exclusión de las sanjuaninas de las

⁷ *Anales de legislación argentina*, decreto 2.350, 14 de diciembre de 1945.

elecciones para cargos ejecutivos y legislativos constituía una clara violación de la ley, impuesta por la intervención federal de la dictadura de la Revolución de Junio (2018, p. 359).

Pasadas las elecciones nacionales, los gobiernos municipales de la provincia estaban suspendidos, o mejor dicho, intervenidos. En septiembre de 1946, bajo una fuerte presión de los bloquistas, el gobernador Juan Alvarado promulgó una ley que indicaba el restablecimiento de los mismos previo llamado a elecciones con la consecuente confección de padrones electorales. Nuevamente, la vigente normativa de voto femenino provincial se convirtió en un tema espinoso: ¿votarían esta vez las mujeres?

Se volvió a debatir la conveniencia de que las mujeres votaran en las elecciones municipales debido a la dificultad de actualizar su padrón. El bloquismo, a través del periódico *La Reforma*, presionó para que las elecciones se llevaran a cabo según el texto constitucional, es decir, con el voto de electores nacionales y extranjeros de ambos sexos⁸. Además, hizo un llamado a sus afiliadas: “Se recomienda a las correligionarias preferente atención a esta tarea de indudable interés para el partido”. Esto significaba que debían contar con su documento de identidad para inscribirse en el padrón electoral. Nuevamente se puso en marcha el aparato del Estado para documentarlas y empadronarlas.

A principios de 1947, se iniciaron dos acciones de manera conjunta e inmediata: la actualización del padrón electoral femenino y la activación de los partidos políticos y sus secciones femeninas para enfrentar la futura contienda electoral en la provincia. La confección del padrón electoral para los comicios comunales debía realizarse entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 1947. Los periódicos locales pronto informaron del entusiasmo femenino, con largas filas en el Registro Civil, y de la celeridad del gobierno en su pronta elaboración. A pocas semanas de iniciado el proceso y durante todo el año, se presentaron constantes denuncias de fraude, irregularidades y anomalías en la confección de los registros

⁸ *La Reforma*, San Juan, 16 de Septiembre de 1946.

de enrolamiento. Estas acusaciones incluían falsificación de partidas de nacimiento y retención o quita de documentación, entre otras.

La Reforma, el periódico del bloquismo, se hizo eco de estas imputaciones, que aumentaron en intensidad con el paso de los meses. Las denuncias apuntaban a las empleadas del registro provincial, a quienes tildaban de “caudillejas” del circuito oficialista. Es probable que se refirieran tanto a las nuevas peronistas, seguidoras de Héliida Basualdo de Godoy, calificadas de “empleadas del estado llenas de vicios”, como a antiguas afiliadas radicales que se habían alineado con el peronismo incipiente (Barry, 2021a). Este proceso no era diferente de lo ocurrido, por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, donde como señala Marcela Ferrari el control del padrón electoral masculino era una garantía para las élites políticas locales (2010, p. 34).

Mientras se realizaban las tareas de actualización del padrón electoral sanjuanino, el Congreso de la Nación sancionó la ley 13.010, que traía consigo un nuevo proceso de empadronamiento, esta vez a nivel nacional. A partir de entonces, se unificaron la documentación y el empadronamiento de las mujeres en todo el país, incluidas las sanjuaninas. Dada esta situación, en San Juan se evaluó la posibilidad de suspender el enrolamiento femenino local. No obstante, las tareas continuaron y las denuncias de irregularidades también, hasta su finalización en diciembre de 1947⁹. Los fuertes conflictos políticos llevaron a suspender las elecciones comunales, pero hubo otras en enero de 1950 para la gobernación y la renovación de la legislatura en que tampoco votaron; lo hicieron recién en las elecciones nacionales de 1951 junto a todas las mujeres del país.

III. Empadronamiento femenino: un año de preparativos

El 23 de septiembre de 1947 se sancionó la ley 13.010, conocida como la Ley de *Voto Femenino* o *Derechos Políticos de las Mujeres*. Esta ley otorgó a las

⁹ *La Reforma*, San Juan, 30 de septiembre de 1947.

mujeres los mismos derechos y deberes políticos que la ley 8.871, llamada *Sáenz Peña*, había concedido al electorado masculino en 1912. En su artículo tercero señalaba que “para la mujer regirá la misma ley electoral que para el hombre, debiéndosele dar su libreta cívica correspondiente como documento de identidad indispensable para todos los actos civiles y electorales”. Por primera vez, todas las mujeres argentinas contarían con un documento de identidad otorgado por la autoridad nacional, ya que hasta ese momento solo existían las cédulas de identidad expedidas por el registro civil de cada provincia, aunque no todas las mujeres la poseían.

A su vez, el artículo cuarto disponía que “el Poder Ejecutivo, dentro de los dieciocho meses de promulgada la presente ley, procederá a empadronar, confeccionar e imprimir el padrón electoral femenino de la Nación, en la misma forma que se ha hecho el padrón de varones. El Poder Ejecutivo podrá ampliar este plazo en seis meses”¹⁰. Una semana después, se modificó este artículo, agregando que el padrón se realizaría de la misma manera que el de los varones pero con una excepción: el padrón electoral femenino no consignaría el año de nacimiento¹¹. Los tiempos de implementación real de la ley, relacionados con el empadronamiento, habían sido objeto de debate parlamentario, suscitando, ya desde entonces, sospechas de que podría ser utilizado tanto para retrasar el ejercicio del voto como para interrumpir el calendario electoral ya establecido (Toppi, 2016, p. 99).

El enrolamiento y empadronamiento femenino tuvo que iniciarse desde cero debido a la Ley Sáenz Peña, que establecía el voto secreto y obligatorio para todos los ciudadanos mayores de 18 años y la elaboración del padrón electoral sobre la base del enrolamiento militar. Aunque la ley de ciudadanía de 1869 no distinguía entre varones y mujeres en cuanto a la calidad ciudadana¹², las mujeres quedaron excluidas al no estar sujetas al mencionado enrolamiento militar. Por

¹⁰ Todas las referencias a la ley 13.010 fueron extraídas del *BO*, el 27 de septiembre de 1947.

¹¹ *BO*, ley 13.480 del 13 de octubre de 1947.

¹² ARGENTINA, MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. (1869). *Información legislativa*. Ley 346 promulgada el 8 de octubre de 1869.

esta razón, la nueva ley debía prever la creación de un padrón electoral que no estuviera basado en disposiciones de carácter militar. Con el empadronamiento femenino, se iniciaba el tercer registro electoral general en Argentina: el primero, exclusivamente masculino, se realizó en 1911; el segundo, también masculino, en 1927.

¿Qué significaba enrolar a las mujeres, una palabra tradicionalmente asociada con el ámbito masculino y militar? Enrolarse significaba inscribirse y tenía una doble función. Por un lado, implicaba la producción de la libreta cívica, que identificaba y acreditaba la individualidad ciudadana y social. Por otro lado, incluía la formación de la ficha electoral, que se enviaba al juzgado para su inclusión en el padrón. Este proceso de registro e inscripción es lo que constituye el empadronamiento electoral. La libreta cívica fue el primer documento nacional de las mujeres, utilizado tanto para su identificación como para ejercer el derecho al voto¹³. A diferencia de las libretas de enrolamiento, que cumplían funciones de identidad, militar y política (Avellaneda, inédito). Antes de esta ley, existía la cédula de identidad, creada en 1907 y emitida por la policía, aunque no era de uso obligatorio y se otorgaba solo a quienes la solicitaban. Además de la cédula de identidad, existían otros tipos de documentos de identificación, emitidos según el sector o por las provincias y ciudades (García Ferrari, 2018, p. 40). Esto significa que pocas mujeres contaban con algún documento previo que acreditara su identidad.

La tarea no era menor. Los datos del censo realizado en 1947 aún no estaban disponibles, por lo que el número de mujeres que debían registrarse era estimativo. Se calculaba que aproximadamente cinco millones de mujeres debían

¹³ Entre los distintos diseños de la libreta cívica se optó por la de color celeste que contenía los siguientes datos: Nombre y apellido de la empadronada, color de la piel y de los ojos, forma de la nariz, domicilio y las casillas para la constancia del sufragio, además una fotografía de 4x4 , la impresión digital y la firma.

inscribirse en el registro electoral y recibir la libreta cívica¹⁴. El cálculo abarcaba a quienes debían cumplir con este requisito, es decir, que tuvieran entre 18 a 70 años. Para las mujeres mayores de esa edad, el empadronamiento era opcional.

Las primeras acciones para implementar la ley 13.010, conocidas como tareas preparatorias, adoptaron un enfoque integral que combinaba esfuerzos estatales coordinados y la colaboración activa de las propias mujeres para obtener su documentación como ciudadana. A nivel estatal, esto implicó la organización de un conjunto de agencias gubernamentales responsables del enrolamiento, empadronamiento y documentación. A nivel individual, las mujeres eran responsables de obtener y actualizar los registros necesarios para acreditar su identidad y su fecha de nacimiento.

III.1. Etapa preparatoria: acciones estatales y partidarias

El primer decreto reglamentario, el 5.020, fue publicado en febrero de 1948, cinco meses después de la promulgación de la ley. En su texto designaba al Ministerio de Guerra como el organismo encargado de la entrega de las libretas cívicas y la confección de las fichas electorales para el padrón. Esta decisión se fundamentaba en la necesidad de cumplir con la ley en un tiempo limitado, utilizando un organismo administrativo con experiencia y personal capacitado en estas tareas y en la atención al público. Sin embargo, la Memoria del Ministerio indica que antes de la publicación del decreto, ya el 2 de febrero estaban trabajando en los planes de difusión y propaganda periodística para el empadronamiento, así como en la confección de los modelos de las libretas cívicas¹⁵.

¹⁴ ARGENTINA, MINISTERIO DE GUERRA (1948). *Memoria presentada al Congreso de la Nación, 4 de junio de 1947 - 4 de junio de 1948* (p. XVI). Buenos Aires.

¹⁵ ARGENTINA, MINISTERIO DE GUERRA (1948). *Memoria presentada al Congreso de la Nación, 4 de junio de 1947 - 4 de junio de 1948* (p. 139). Buenos Aires

El Ministerio de Guerra había estado a cargo durante 35 años del enrolamiento masculino, la elaboración de fichas electorales y la entrega de libretas de enrolamiento. También se encargó de los dos empadronamientos generales de 1911 y 1927, junto con sus actualizaciones correspondientes, utilizando mecanismos ya establecidos y eficientemente operativos¹⁶. Sin embargo, la falta de documentación, registros y antecedentes de ambos procesos dificultaron el que iba a llevarse adelante para las mujeres. La elección de las Fuerzas Armadas para esta tarea se remontaba al período saenzpeñista, cuando se las consideraba el organismo más adecuado debido a su supuesta neutralidad política. En la etapa anterior, la inscripción era voluntaria y los padrones eran confeccionados por los municipios y los juzgados de paz, lo que facilitaba manipulaciones de todo tipo (De Privitellio, 2011, p. 150).

El enrolamiento femenino se realizó copiando el modelo masculino, aplicando la misma reglamentación de la ley 11.386, considerada ya en esa época como obsoleta¹⁷. El decreto también establecía que, a partir del 30 de septiembre de 1949, un nuevo organismo continuaría con el empadronamiento. Para ello, tanto el Ministerio del Interior junto al de Guerra presentarían proyectos conjuntos para una resolución definitiva. Esta decisión llevó a la creación del Registro Nacional de las Personas, un tema que abordaré más adelante. Mientras tanto, el Ministerio del Interior instruyó a todos los gobernadores territoriales y solicitó la máxima colaboración de los provinciales en el proceso de registro de mujeres¹⁸. Se recomendaba realizar una amplia difusión verbal para que las interesadas estuvieran informadas, sugiriendo también colocar pequeños avisos en lugares como el correo, cines, almacenes y comisarías. Además, se proponía enviar avisos a

¹⁶ En 1949, el empadronamiento femenino pasó a depender del Ministerio de Defensa, creado por la primera cláusula transitoria de la Constitución reformada de ese año. Además, el Ministerio de Guerra cambió su nombre a Ministerio de Ejército.

¹⁷ Comisión 42, Declaración del coronel Rafael Solano jefe de la plana mayor del Comando general de regiones militares a cargo del Enrolamiento femenino.

¹⁸ Todas las referencias al decreto 5020 fueron tomadas del *Boletín oficial de la República Argentina* (BO), decreto 5.020 del 20 de febrero de 1948.

las estancias para asegurar que la información llegara a todas las personas en los pueblos rurales¹⁹.

Para organizar el empadronamiento, el Comando General de Regiones Militares se encargó de dirigir y llevar a cabo el proceso. El 3 de marzo de 1948, se creó la Dirección General de Empadronamiento Femenino. A partir de entonces, se establecieron 2.362 oficinas enroladoras, que podían ser permanentes (seccionales del Registro Civil), temporales o móviles. Estas oficinas se ubicaron en registros civiles y otros lugares como oficinas públicas, municipios, fábricas y clubes. Dependían de 52 distritos militares que servían de intermediarios entre las oficinas de empadronamiento y el Comando General y colaboraban además con organismos civiles y eclesiásticos.

Los comandos militares utilizaban la prensa para proporcionar información sobre la ubicación de estas oficinas teniendo en cuenta que no todas las localidades disponían de Registro Civil²⁰. Durante esta fase, se abrió la inscripción para quienes deseaban trabajar en el enrolamiento femenino. Se preferían solicitudes de personas sin empleo activo, como maestros, maestras, peritos mercantiles, dactilógrafos, fotógrafos y suboficiales retirados. El empleo era transitorio y duraría el tiempo que dispusiera el Comando General, comenzando el 1 de septiembre²¹. En forma previa, fue crucial capacitar al personal y orientar a las jefaturas del distrito militar en la instalación y gestión de las oficinas de enrolamiento. Además, se adquirieron inmuebles como el edificio en Cangallo 666²², en la ciudad de Buenos Aires, junto con muebles, archivos, vehículos, máquinas fotográficas y de escribir, y se redactaron e imprimieron los formularios

¹⁹ Departamento Ejecutivo Río Cuarto, carpeta año 1949, Comunicación del Distrito Militar n° 47, de 5 de septiembre de 1949, en ocasión de la primera prórroga citado en Spinetta, 2019, 43.

²⁰ *El Chubut*, 24 de octubre de 1947. Oficinas para el empadronamiento femenino en territorios del Sur.

²¹ DEPARTAMENTO EJECUTIVO RÍO CUARTO (1949). *Comunicación del Distrito Militar n° 46, Circular interna 6, de la Dirección General de Empadronamiento Femenino: Disposiciones sobre honorarios y su liquidación* citado en Spinetta 2019, p. 41.

²² La calle Cangallo en la actualidad se denomina Teniente General Juan Domingo Perón.

necesarios. También se diseñaron e imprimieron más de seis millones de libretas cívicas. Se realizó una campaña de propaganda para concienciar e informar a las mujeres, y se elaboró un presupuesto para cubrir todos los gastos del proceso, que se extendió aproximadamente siete meses.

No era lo mismo organizar el proceso en las zonas urbanas que en las rurales, ni en las regiones cordilleranas, selváticas o montañosas. Las provincias y territorios que contaban con colonias organizadas de alemanes, suizos, judíos e italianos, como en Chaco, Entre Ríos, Río Negro y Chubut, recurrieron a estas comunidades para llevar a cabo las tareas preparatorias. Además, las escuelas y las maestras desempeñaron un papel fundamental en esta etapa inicial. Eran muy apreciadas y gozaban de la absoluta confianza de la población, aunque se enfrentaron a múltiples dificultades. Olga Strien, una joven directora de la escuela rural de Guayquiraró, en el monte correntino, fue una de las tantas maestras encargadas de estas tareas iniciales, recorriendo a caballo pequeños senderos para llegar a lugares muy aislados. Ella recuerda que algunas mujeres se mostraban reacias a proporcionar sus datos. Las razones eran diversas: algunas sentían “vergüenza por su situación, ya que carecían casi por completo de ropa y vivían en condiciones de pobreza y desnutrición extrema”. Además, temían que, si se conocían sus nombres y ubicaciones, tanto ellas como sus hijos pudieran ser obligados a trabajar en las grandes estancias de la zona, recogiendo algodón o tabaco²³.

Eva Perón fue la figura más destacada en las diferentes etapas de la campaña de empadronamiento, al igual que lo había sido meses atrás en la del voto femenino. El gobierno publicó varios materiales explicativos con su imagen en la portada que incluían instrucciones, el texto de la ley de voto femenino y el discurso que dio al recibir la ley en sus manos. En uno de ellos, se la mostraba radiante y joven, depositando un sobre en una urna, una imagen muy diferente a la que años después la mostraría votando desde la cama del hospital, visiblemente enferma. Su

²³ Entrevista de la autora a Olga Strain, Buenos Aires, 30 de septiembre de 2024.

primera aparición pública durante la fase preparatoria del operativo de difusión tuvo lugar en una ceremonia simbólica en el registro civil de la Capital Federal. Allí entregó cuatro partidas de nacimiento para el futuro enrolamiento femenino a ciudadanas nacidas en 1930, es decir, que tenían dieciocho años cumplidos. Entre las beneficiadas se encontraban una profesora de danzas, una estudiante del Instituto Lenguas Vivas, la nieta de un ex director del Registro que había actuado en 1890, y una empleada del mencionado lugar que asistía en las tareas de empadronamiento. El organismo enfrentaba una tarea monumental: entregar aproximadamente ochocientos mil partidas de nacimiento en un plazo de cinco meses, cuatro veces más de lo habitual en un año²⁴. Para superar estas dificultades, las oficinas empadronadoras ampliaron sus horarios de apertura, incluyendo domingos y feriados. El proceso de inscripción femenino revelaba la magnitud y la complejidad de la tarea que enfrentaba el gobierno en aquel momento.

Las fuerzas políticas también se involucraron en la campaña. A principios de 1947, Eva Perón comenzó a inaugurar sus propios centros cívicos dentro del peronismo, los cuales fueron precursores de las unidades básicas (Barry, 2014). Estos centros desempeñaron un papel crucial en la campaña por el sufragio femenino, organizando, entre otras actividades, movilizaciones a la plaza del Congreso para presionar a los legisladores. Más adelante, durante la preparación para el enrolamiento, ofrecieron conferencias sobre el proceso y firmaron sus folletos como "Colaboración de los Centros Femeninos Doña María Eva Duarte de Perón al comando de la Tercera Región Militar"²⁵. Además gestionaban para las mujeres del barrio las partidas de nacimiento como por ejemplo, en La Plata y Bahía Blanca, lo cual facilitaba el registro electoral de las mujeres en áreas periféricas donde el peronismo era más popular (Marcilese, 2021). En Corrientes, la situación era similar, donde, además, la esposa del gobernador, Guillermina

²⁴ Discurso de R. Tamagno Ceremonia simbólica, 11 de mayo de 1948, en representación de la Secretaría de Hacienda y Administración, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

²⁵ Centros Cívicos María Eva Duarte de Perón (1948). *Forma de obtener los documentos*. Rosario, mayo de 1948. Archivo Hilda Castañeira.

Pascarella de Velazco, desempeñó un papel muy activo (Solís Carnicer, 2021). El Partido Comunista también dio una serie de instructivos sobre cómo obtener los documentos.

Los centros y luego las unidades básicas femeninas fueron espacios de ayuda integral para las mujeres del barrio. Además de proporcionarles información y asistencia para obtener la documentación necesaria para el empadronamiento, también les enseñaban a firmar, un requisito indispensable para tramitar la libreta cívica. Esto pone de manifiesto la falta de habilidades básicas de alfabetización, que representaba un obstáculo para cumplir con las exigencias administrativas.

III.2. Etapa preparatoria: acciones personales

Mientras el Estado realizaba ajustes y preparativos, las mujeres debían contar con la documentación necesaria para verificar su edad y ciudadanía: certificado o testimonio de la partida de nacimiento, la fe de nacimiento o la fe de bautismo para aquellas que habían nacido antes de la creación del registro civil, o la carta de ciudadanía²⁶. A diferencia del enrolamiento masculino no podían presentar como comprobante de su identidad su testimonio junto al de dos vecinos o dos propietarios (Avellaneda, 2024) aunque en algunos casos se utilizó este recurso de verificación. Este fue uno de los desafíos más complejos, ya que muchas mujeres no habían sido registradas al no estar obligadas a realizar el servicio militar. En caso de estarlo, a menudo desconocían dónde se encontraban registradas, y en algunos casos, el registro podía estar en otras localidades o provincias.

En algunas provincias, la alta proporción de hijos e hijas no reconocidos reflejaba una situación social particular donde el registro legal de estos nacimientos era limitado o inexistente. Otro aspecto crucial era el caso de mujeres

²⁶ ARGENTINA, MINISTERIO DE GUERRA. (1948). *Ley 13.010. Instrucciones para el empadronamiento general femenino*, decreto 22.440 29 de julio 1948.

cuyas partidas de nacimiento solo incluían el nombre y no el apellido, debido a que no habían sido reconocidas por sus padres. Ellas tenían que resolver esta situación ante el juez correspondiente²⁷. El hecho de que estas cuestiones fueran mencionadas explícitamente en el proceso de empadronamiento indica que no eran casos aislados o anecdóticos. La obligación de "regular la situación" no solo respondía a una necesidad administrativa, sino que también subrayaba la importancia del reconocimiento legal en la configuración de la identidad.

Los problemas que surgieron eran similares a los ocurridos durante el enrolamiento masculino cuando la ley 11.386 entró en vigor en 1926. Para resolverlos, el gobierno de Perón emitió el decreto 14.056 el 14 de mayo de 1948, permitiendo el uso de información adicional recopilada por los juzgados civiles o de paz locales. Las fes de bautismo de la Iglesia Católica desempeñaron un papel crucial en la verificación de la identidad de las mujeres, ya que contenían información sobre la fecha de nacimiento y el nombre de sus padres. En muchos casos, se adoptaba como lugar de nacimiento, para efectos de acreditar la ciudadanía, el sitio donde se había realizado la ceremonia bautismal cuando este no figuraba²⁸.

Los obispos mostraron buena predisposición para colaborar e indicaron a los párrocos que los certificados debían entregarse gratuitamente para facilitar el cumplimiento del empadronamiento femenino. Algunos sacerdotes fueron reprendidos por cobrar el trámite²⁹, y surgieron tensiones cuando la Secretaría de Culto solicitó que los certificados incluyeran una indicación sobre su uso para esta gestión. En respuesta, el obispo de Tucumán afirmó que la Iglesia solo se ocupaba del aspecto eclesiástico de estos documentos, negándose a especificar su propósito

²⁷ *ibid* dem. p. 11.

²⁸ ARGENTINA, DIRECCIÓN DE EMPADRONAMIENTO FEMENINO, circular n° 57, Buenos Aires, 2 de junio de 1949.

²⁹ ARGENTINA, TUCUMÁN, FONDO CLERO DIOCESANO (1948). *Carta del obispo de Tucumán al cura de Leales, Pbro. Manuel Gutiérrez, 19 de junio de 1948.*

para el empadronamiento³⁰. La falta de personal y escasez de materiales como papel o sellos retrasó las entregas. El mismo Perón solicitó la colaboración de los obispos para agilizar la entrega documental, lo que llevó a algunos sacerdotes a pedir un pago extra debido a la carga de trabajo adicional³¹.

Las dificultades aumentaban en los territorios nacionales. La Ley 13.531, aprobada el 13 de julio de 1949, permitía la inscripción de nacimientos ocurridos en estos territorios sin las formalidades exigidas por la Ley 1.565, siempre que no hubieran sido reportados a tiempo antes de la fecha de entrada en vigor de la nueva ley. Se dispuso que las mujeres residentes en las Islas Malvinas, pero enroladas en el sur, quedaran exentas del requisito de presentar un certificado de domicilio. Para asistir a las ciudadanas, las instrucciones se difundían a través de oficinas públicas dedicadas a esta misión, así como en la prensa, que se convirtió en el canal principal para comunicar las directivas. En la norpatagonia, por ejemplo, un documento firmado por el jefe del Distrito Militar 25, el Teniente Coronel Carlos Toranzo Montero, comunicaba a todas las argentinas residentes en el Territorio de Neuquén y en los departamentos del Cuy y de General Roca del Territorio de Río Negro que en las oficinas del Registro Civil con asiento en dicha jurisdicción se extenderían partidas de nacimiento para el enrolamiento femenino. La misma solicitud se planteó en las zonas atlántica y andina³². Los comunicados estaban firmados o encabezados, por ejemplo, bajo títulos como "Ejército Argentino. Sexta Región Militar. Distrito Militar 26", reflejando el estilo específico utilizado en los avisos militares y oficiales característicos en contextos donde la claridad y precisión de la información es fundamental.

Los varones también eran convocados mediante avisos en los diarios para que gestionaran personalmente el certificado de nacimiento de las mujeres en su

³⁰ ARGENTINA, TUCUMÁN, FONDO CLERO DIOCESANO (1951). *Carta del arzobispo Agustín Barrere al presidente de la Nación, 6 de abril de 1951.*

³¹ ARGENTINA, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, SECRETARÍA GENERAL DE CULTO (1948). *Carta dirigida a Eva Perón por el sacerdote Juan Chiaramonte, parroquia y vicaría de San Nicolás de los Arroyos, 30 de agosto de 1948.*

³² *Río Negro*, 2 de junio de 1948, p. 3.

hogar. Anuncios como el siguiente aparecían en varios periódicos: “No olvide que su esposa, hija, madre o hermana pronto deberá cumplir con la obligación de empadronarse”³³. Esta convocatoria puede interpretarse desde diferentes perspectivas. Por un lado, se presenta como una iniciativa para concienciar sobre la necesidad de cumplir con la ley. Sin embargo, también podría entenderse como una forma de reforzar los roles de género tradicionales, al asumir que los asuntos comunes son responsabilidad de los varones y relegar a las mujeres a un papel pasivo o dependiente en los trámites relacionados con la esfera pública.

IV. El empadronamiento: tres años de marchas y contramarchas

El 23 de septiembre de 1948, un año después de la promulgación de la ley, finalizaron los preparativos y comenzó el enrolamiento femenino con un llamado a todas las argentinas a inscribirse en los registros electorales. La prensa reportaba largas filas de mujeres esperando ansiosamente para iniciar los trámites. Sin embargo, el evento quedó opacado por la noticia de un complot para asesinar al matrimonio presidencial. No obstante, Eva Perón fue quien dio el inicio simbólico al recibir la primera libreta cívica, la que llevaba el número 1. Este momento no solo marcó el inicio de una nueva etapa hacia la primera elección nacional en la que las mujeres votarían, sino que también resaltó la importancia de los símbolos y los gestos ceremoniales en la legitimación de nuevas políticas. Eva Perón, como una figura emblemática en la lucha por los derechos de las mujeres, fue la elección adecuada para recibir el primer documento. Su presencia era un mensaje poderoso a todas las mujeres argentinas, alentándolas a participar activamente en la vida cívica y política del país.

El proceso de entrega de las libretas cívicas no fue solo un acto administrativo, sino también un evento cargado de simbolismo político y social. La selección de las primeras destinatarias de estas libretas envió un mensaje claro

³³ *El Pueblo*, Trelew, 4 de junio de 1948.

sobre poder, influencia y legitimación en el contexto del peronismo. La libreta número dos, entregada a Elena Caporale, esposa del gobernador bonaerense Domingo Mercante, resaltaba el rol central de este matrimonio en la consolidación del poder peronista. La tercera libreta, otorgada a la actriz Elina Colomer, vinculada sentimentalmente con Juan Duarte, hermano de Eva y secretario privado de Perón, subrayaba cómo el poder y la influencia se extendían a través de redes personales y familiares. Además, reflejaba la estrategia de incorporar figuras públicas y mediáticas en la narrativa política, aprovechando su popularidad para fortalecer la imagen del peronismo.

La tradición de entregar los primeros documentos a figuras prominentes tiene una larga historia y ha sido utilizada en diversas ocasiones para legitimar nuevos procesos administrativos y políticos. En 1928, en San Juan, la Libreta Cívica provincial N° 1 fue entregada a Doña Rosalina Plaza, esposa del gobernador Aldo Cantoni, ilustrando esta práctica³⁴. El inicio del empadronamiento fue celebrado como un evento cívico e incluso, una fiesta popular en las calles de muchas ciudades. En Río Cuarto, por ejemplo, las ciudadanas nacidas en 1929 fueron inscriptas oficialmente en la Oficina Empadronadora del Palacio Municipal. La prensa destacó el entusiasmo generado por el evento, al que asistieron autoridades civiles, militares y eclesiásticas. El coronel Francisco López Ramírez, comandante de la 4° Región Militar, pronunció unas palabras resaltando la alta responsabilidad y el honor del Ejército en cumplir con la ley 13.010 (Spinetta, 2019, 35).

El empadronamiento, inicialmente programado hasta el 23 de marzo de 1949, se prolongó hasta el 23 de septiembre de ese mismo año debido a diversas

³⁴ Este gesto no se limitó a Argentina; en 1951, Francisco Franco introdujo el DNI en España, otorgando los tres primeros documentos a él mismo, a su esposa y a su hija, un acto cargado de simbolismo que resalta cómo los líderes políticos utilizan ceremonias para consolidar su poder y legitimar nuevas políticas. En Venezuela, en 1942, la primera cédula de identidad fue entregada al presidente Isaías Medina Angarita, y en 1952, en Colombia, la primera Cédula de Ciudadanía se entregó al presidente Laureano Gómez Castro. En 1956, tras la ley de voto femenino en Colombia, la primera cédula femenina fue para Carola Correa, esposa del entonces presidente, General Gustavo Rojas Pinilla.

demoras e inconvenientes. Esta extensión coincidió con el segundo aniversario de la sanción de la ley 13.010, que otorgó el derecho al voto a las mujeres en Argentina. Dos meses antes de esta prórroga, se había fundado el Partido Peronista Femenino, cuya primera tarea fue realizar un censo de mujeres peronistas y promover su afiliación, para lo cual era indispensable contar con la libreta cívica. El partido inició una campaña de conocimiento del electorado femenino, en la que cada subdelegada censista debía verificar que las mujeres de su unidad básica tuvieran su libreta cívica. En caso de que alguna no la tuviera, se le ofrecía asistencia para obtenerla³⁵. Las mujeres comunistas también desempeñaron un papel crucial en los barrios populares, donde llevaron a cabo un trabajo territorial organizado. Además, impulsaron una amplia campaña a través de la revista *Nuestras Mujeres* para divulgar los requisitos y procedimientos del proceso (Vita y Lobato, 2021).

Para iniciar los trámites, además de los documentos mencionados debían llevar dos fotografías de cuatro por cuatro centímetros, sobre fondo blanco, medio busto, de frente, con la cabeza descubierta y sin anteojos. Los comentarios sobre las fotografías no se hicieron esperar. En Río Cuarto, se informó que no se podían presentar fotos que hubieran sido “sacadas sonriendo con los labios despegados” (Spinetta, 2019). La prohibición de sonreír en las fotografías refleja una preferencia por una imagen seria y formal, típica de las regulaciones de documentación oficial de esa época. Sin embargo, también refleja una forma común de ridiculizar y caricaturizar a las mujeres, asociada con la “coquetería femenina”. Otro grupo de comentarios sarcásticos surgió cuando se suprimió la fecha de nacimiento en el padrón electoral. La prensa informaba que se adulteraban las libretas para borrar la fecha de nacimiento, ya que “para las mujeres resulta un complejo problema el de la edad”, posiblemente debido a la “falta de ilustración de la interesada”³⁶. En la misma línea, cuando se realizaron las primeras elecciones, el

³⁵ Todas las referencias sobre el Partido Peronista Femenino son de Barry (2009).

³⁶ *Democracia*, 23 de marzo de 1950.

periódico *Democracia* tituló una nota diciendo: “Ciudadana: no manche con rouge el sobre”, y luego advertía que tampoco se debía manchar la boleta, ya que esto podría anular el voto³⁷.

Con el fin de incentivar a quienes no se habían inscripto, se ampliaron los plazos para la obtención de las libretas cívicas y se implementaron sanciones para quienes no cumplieran³⁸. Algunas medidas estrictas en la administración pública reflejan la urgencia del gobierno por acelerar el empadronamiento. La presentación de la libreta cívica se convirtió en un requisito ineludible para cualquier trámite que quisiera realizarse. Y se dispuso un plazo de sesenta días para regularizar la situación de las mujeres que trabajaban en el Estado. Asimismo, en algunas provincias que ya habían implementado esta exigencia, solo quienes presentaran la libreta cívica podrían cobrar sus haberes. Las mayores de 18 años que desearan inscribirse en un instituto de enseñanza o rendir exámenes también debían presentarla. La policía no podía expedir pasaportes ni cédulas de identidad sin la presentación de la libreta, y el Instituto Nacional de Previsión Social debía actualizar las fichas de afiliación con los números correspondientes. A su vez, se responsabilizaba a todos los empleados públicos de asegurar que sus familiares femeninos tuvieran la libreta cívica. Cualquier ciudadana que iniciara un trámite o solicitara información en una oficina pública debía presentarla. Quedaban exceptuados los casos que contaran con una constancia expedida por la Dirección General de Empadronamiento Femenino, que comprobara dificultades en la documentación habilitante. Además, el Poder Ejecutivo solicitó a los otros poderes del Estado y a los gobiernos provinciales que adoptaran medidas similares.

Los medios de comunicación, como se señaló anteriormente, desempeñaron un papel fundamental, no solo como informadores hacia la ciudadanía, sino también como canales de comunicación con las oficinas encargadas del enrolamiento. Un ejemplo de esto es que el secretario electoral del juzgado federal

³⁷ *Democracia*, 11 de noviembre de 1951.

³⁸ BO, decreto 11.294 el 12 de mayo de 1949.

de San Juan envió instrucciones detalladas a todos los jefes de estas oficinas, explicando los pasos precisos sobre cómo completar los casillero de las fichas electorales, y lo hizo a través de la prensa³⁹. El volumen de noticias fue tan grande que generó quejas en algunos medios, como en Comodoro Rivadavia, donde se mencionaba la dificultad de dedicar todo el periódico a transmitir información sobre el enrolamiento⁴⁰. A pesar de ello, se hizo un esfuerzo y se destinó una página completa a noticias relacionadas con el proceso de empadronamiento. En las localidades más pequeñas, la radio se convirtió en un medio crucial, no solo para transmitir información, sino también para comunicar mensajes directamente desde las oficinas de enrolamiento a las mujeres. Un ejemplo de esto fue cuando se convocaba a las personas por su nombre completo para realizar trámites, cambios y reasignaciones de turnos, o para la búsqueda de documentación relacionada con este proceso.

La dificultad en zonas alejadas de los centros urbanos para obtener fichas, papeles y formularios obligó a suspender algunas tareas. Las quejas pronto se hicieron sentir debido a la lentitud del proceso, agravada por las dificultades logísticas y económicas que debían enfrentar quienes vivían lejos de los registros, lo que añadía una carga a su vida diaria. Una nota firmada por "varias ciudadanas" expresaba sus quejas sobre la cantidad de viajes y los costos asociados que debían realizar, además del consecuente abandono del hogar para cumplir con la ley. En la nota, solicitaban enroladores a domicilio, pues "no se resignan a gastar en colectivo una buena parte del sueldo de sus maridos"⁴¹. Esta demanda subraya la importancia de buscar soluciones que reduzcan los gastos y el tiempo fuera del hogar, aspectos críticos para quienes dependen del ingreso familiar. Además, la referencia al "sueldo de sus maridos" señala una dependencia económica

³⁹ *La Reforma*, San Juan, 6 de octubre de 1948.

⁴⁰ *La Voz del Pueblo*, Comandante Piedrabuena, Santa Cruz, 16 de junio de 1948.

⁴¹ *El Chubut*, Comodoro Rivadavia, 14 de diciembre de 1948.

significativa y resalta la percepción de que los costos asociados son considerados injustificados para obtener sus propios documentos.

En 1950, el Comando General de Regiones Militares presentó un informe destacando el éxito de la campaña, al cumplirse el plazo fijado por la ley. Mientras, *Democracia* publicaba en grandes titulares el éxito del empadronamiento femenino. Al 23 de septiembre de 1949: el 98% de la población femenina había sido inscripta, es decir, más de tres millones setecientas mil mujeres⁴². Sin embargo, un nuevo decreto extendió el plazo hasta el 23 de marzo de 1950 y mencionó que ya se había empadronado al 95% de las mujeres argentinas, muchas de ellas “enfrentando grandes desafíos”. A pesar del éxito quedaban miles de casos pendientes en los que se estaba gestionando la prueba de nacionalidad y edad ante la justicia. El decreto indicaba que, debido a la ausencia de elecciones próximas por las modificaciones en los plazos de la Constitución de 1949, no era necesario apresurar la conclusión del empadronamiento. La próxima elección estaba prevista para el mes de marzo de 1952. El Ministerio de Defensa seguiría a cargo del proceso mientras que el Ministerio del Interior debía anunciar con treinta días de anticipación qué organismo asumiría las tareas regulares a partir de esa fecha⁴³.

Años más tarde, el coronel Rafael Solano confirmó que para el 1 de noviembre de 1949, el 97.63% de las mujeres ya se habían empadronado. Según su testimonio, la orden de extender el plazo por seis meses provino directamente de la presidencia a través de la señora Eva (sic), quien mencionó que “había mujeres que aún no habían terminado de empadronarse y podrían caer en infracción”⁴⁴. Finalmente, el 23 de marzo de 1950 el Ministerio de Defensa Nacional concluyó el empadronamiento general femenino, con un total de 3.874.450 inscriptas. Tras este logro, la Dirección General de Empadronamiento Femenino redujo sus

⁴² VICEPRESIDENCIA DE LA NACIÓN (1958). Comisión Nacional de Investigaciones, *Documentación, autores y cómplices de las irregularidades cometidas durante la segunda tiranía*, Buenos Aires, tomo 3, Comisión 42. pág. 315. Según los cálculos de *Democracia* faltaban empadronarse unas trescientas mil mujeres. *Democracia*, 23 de septiembre de 1949.

⁴³ BO, decreto 23.684 del 23 de septiembre de 1949.

⁴⁴ op. cit pág 316.

actividades, y se traspasó a una nueva agencia estatal que se limitaría a enrolar a las mujeres que cumplieran 18 años.

V. EL RENAPER o la peronización del empadronamiento

El Registro Nacional de las Personas (RENAPER) fue establecido por ley en 1948 bajo la dependencia del Ministerio del Interior⁴⁵. Su principal objetivo era centralizar diversos organismos en una dirección nacional unificada, como parte de los proyectos incluidos en el primer Plan Quinquenal. Esta iniciativa se presentó junto con otra propuesta que complementaba el Registro del Estado Civil. Tenía la responsabilidad de identificar, inscribir, registrar y certificar la identidad de todas las personas de nacionalidad argentina o domiciliadas en Argentina. Esta información era clasificable para uso privado y público, incluyendo propósitos militares y electorales, además de realizar actividades estadísticas coordinadas con las autoridades pertinentes para asegurar un censo permanente de la población. Una de sus funciones clave era la entrega de la Libreta de Identidad⁴⁶. Esta ley fue reglamentada en 1951, unos meses antes de las elecciones del 11 de noviembre⁴⁷. Emilio Borlenghi asumió como director general del registro, el cual se destacó como una iniciativa modernizadora del Estado, reflejando la necesidad de que el país se conociera a sí mismo, entendiendo “cuántos somos y quiénes somos”.

En un acto típicamente peronista, donde se entonaron las marchas 'Los muchachos peronistas' y 'Evita capitana', se transfirió al Ministerio del Interior la responsabilidad del empadronamiento femenino. Los principales cambios realizados fueron el reemplazo del Comando general de regiones militares por la Dirección General de Empadronamiento Femenino y los distritos militares por los

⁴⁵ El proyecto se había iniciado el 12 de diciembre de 1946.

⁴⁶ BO, ley 13.482, sancionada el 30 de septiembre de 1948.

⁴⁷ Decreto 1.178 del 24 de enero de 1951, reglamentando el funcionamiento del registro nacional de las personas, en *Decretos del Poder Ejecutivo Nacional*, tomo XI, p. 252.

registros civiles ⁴⁸. Durante esta etapa prácticamente se reabrió el empadronamiento general que sumó la intervención del Partido Peronista Femenino y sus unidades básicas femeninas en las tareas de enrolamiento con el objetivo de facilitar los trámites para obtener la libreta cívica y en especial realizar cambios de domicilio. Algunas unidades básicas, incluidas las de barrios céntricos de la Capital Federal, establecieron oficinas empadronadoras bajo la Dirección General de Empadronamiento Femenino. Incluso, según Delia Parodi, se instaló una unidad básica en cada Registro Civil de la Capital Federal⁴⁹, de hecho ella fue subdelegada censista en una de ellas en el barrio de Belgrano. Este tema provocó quejas por parte de la oposición y fue examinado exhaustivamente por la Comisión de Investigaciones, especialmente en lo que respecta a los cambios de domicilio. La sospecha era que podrían implicar un doble empadronamiento o el traslado de personas, especialmente desde las provincias, para que votaran en la Capital Federal, lo que podría promover un mayor apoyo al peronismo en una ciudad más reacia electoralmente.

La falta de experiencia y capacitación de las militantes peronistas condujo a la comisión de errores que necesitaban ser subsanados. Se enfatizó especialmente en las intervenciones realizadas en las libretas cívicas, como la colocación del número de afiliada, cambios de domicilio, tachaduras, correcciones varias sobre nombres y fechas, manchas y adulteraciones. La solución consistía, cuando era posible, en borrar cuidadosamente estos agregados sin dejar marcas o en tramitar urgentemente una nueva libreta cívica, considerando que el plazo vencía el 1 de septiembre. Teresa Fiora, la delegada del PPF de la Capital Federal enfatizaba: “Debemos tener en cuenta que las libretas de afiliadas inutilizadas equivalen a votos perdidos”, resaltando la importancia de que todas las correcciones fueran

⁴⁸ El AGN cuenta con un ejemplar con tachaduras y enmiendas que daría cuenta de los cambios proyectados cuando el empadronamiento pasa del Ministerio de Defensa (Guerra) al Ministerio del Interior. Ministerio de Guerra, Ley 13.010. Instrucciones para el empadronamiento general femenino. 1948

⁴⁹ Legajo de la declaración de Delia Parodi ante la Comisión investigadora n° 42, de Censos, Estadísticas y Padrones. Buenos Aires, 8 de marzo de 1956.

realizadas exclusivamente por la oficina empadronadora. También dejó claro que las subdelegadas censistas no estaban autorizadas para cambiar domicilios ni para “firmar nada”. Estas medidas eran cruciales para evitar cualquier perjuicio en la organización de unas elecciones que debían ser ejemplares⁵⁰.

Mientras tanto, el Noticiero Panamericano transmitía docudramas sobre el voto y el empadronamiento, con la participación especial de Perla Mux como estrella invitada. El empadronamiento femenino siguió un curso similar al enrolamiento, comenzando lento pero acelerándose gradualmente para compensar los retrasos iniciales. Según informes de la Dirección General de Empadronamiento Femenino, inicialmente hubo discrepancias entre las mujeres enroladas y las efectivamente empadronadas, debido a retrasos en la transferencia de fichas electorales a los juzgados. Esta situación se fue normalizando, al 31 de diciembre de 1950, la Junta electoral había recibido un total de 4.014.072 fichas que incluía mujeres nativas y naturalizadas⁵¹. Ese número representaba el 94%, es decir, que se percibía cierta demora en el traspaso de las fichas destinadas a armar el padrón. El 30 de abril de 1951, el Registro electoral de la Nación informó que el total de inscriptas era de 4.078.370. No obstante, un par de semanas después Eva Perón propició un proyecto de ley de amplia amnistía para las infractoras dando origen a la ley 14.023, que concedía un plazo de tres meses para las infractoras de la ley 13.010. Sin embargo, apenas un mes y medio después, el 31 de julio, se dio por concluido y se prepararon los padrones definitivos. Esto se debió al adelanto de las elecciones programadas para marzo de 1952 al 11 de noviembre de 1951, con un total de 4.225.473 ya incluidas en el padrón según la Junta electoral⁵². El 25 de abril de 1954, se llevó a cabo el segundo comicio nacional para elegir

⁵⁰ Partido Peronista Femenino, circular enviada por la delegada censista de Capital Federal Teresa Fiora, 27 de junio de 1951, en Archivo Nila Lloyd.

⁵¹ Argentina, Ministerio del Interior, Junta electoral, 31 de diciembre de 1950. Archivo General de la Nación.

⁵² Los números muestran variaciones. Por ejemplo, *Democracia* del 11 de noviembre de 1951, señala que el total de inscriptas era de 4.225.467 y 4.223.570 las electoras hábiles. Mientras la Comisión Nacional de Investigaciones da cuenta de 4.156.985.

vicepresidente de la Nación y renovar el Congreso. Previamente, en diciembre del año anterior, se otorgó otra amnistía para aquellas mujeres que aún no habían obtenido sus documentos, resultando en un total de 4.543.464 mujeres empadronadas.

VI. ¿La fábula del burro y la zanahoria?

Se ha especulado mucho sobre las razones detrás de la demora en el empadronamiento femenino, con sospechas dirigidas al peronismo, que supuestamente intentó retrasarlo por motivos políticos. Ahora bien, ¿qué elecciones se llevaron a cabo entre la promulgación de la ley y el primer voto de las mujeres el 11 de noviembre de 1951? Un análisis de cada una de ellas, permitirá una evaluación adecuada.

Entre 1947 y 1951, se realizaron dos votaciones nacionales, las primeras después de que Perón asumiera la presidencia. El 7 de marzo de 1948 se renovó la mitad de la Cámara de Diputados, seguida por las elecciones de convencionales constituyentes el 5 de diciembre de 1948, ambas regidas por la ley conocida como Sáenz Peña. Si situamos estas elecciones en el contexto del empadronamiento, cuando se realizó la elección de marzo, el Ministerio de Guerra había sido recientemente designado para organizar el empadronamiento. Para el evento comicial de diciembre, las tareas preparatorias, como la obtención de certificados de nacimiento, ya estaban en marcha. Según las normativas vigentes, el padrón electoral debía estar impreso ciento cincuenta días antes de la elección, lo que impidió la participación de las mujeres en ambos eventos electorales.

Las elecciones más controvertidas fueron las destinadas a elegir convencionales. Vita y Lobato (2021), en su investigación sobre las demandas de las mujeres en la reforma constitucional, destacan la postura de las fuerzas políticas opuestas al peronismo frente a la convocatoria a elecciones constituyentes. Expresaron su descontento por lo que consideraban demoras

injustificadas, pero incluso se cuestionaron si las mujeres estaban preparadas para participar, dada la desidia de muchas en obtener la documentación necesaria. Carmen Alfaya del Partido Comunista instó a acelerar el empadronamiento para permitir la participación, sugiriendo que una mayor prontitud habría permitido a las mujeres votar en dichos comicios (Valobra, 2008). Este tema fue abordado en un congreso partidario organizado en agosto de 1948, donde se reafirmó el derecho de la mujer a participar en la elaboración de la nueva constitución. Se solicitó al Ministro de Guerra acelerar el proceso de consolidación del padrón femenino y a la Cámara de Diputados que postergara la convocatoria a elecciones. Incluso, se presentó una demanda para que las militantes comunistas ya empadronadas pudieran oficiar como fiscales.

Otras organizaciones como el Centro Femenino de Cultura Cívica, que agrupaba a mujeres católicas, también enfatizaron la importancia de la representación femenina en una reforma constitucional tan trascendental, solicitando el aplazamiento de las elecciones de convencionales. La Unión Femenina Democrática Argentina se dirigió al Senado pidiendo aclaraciones sobre la exclusión de las mujeres en dicha convocatoria, cuestionando la legitimidad de actos legislativos sin representación femenina en cuerpos colegiados. Por otro lado, las radicales fieles al espíritu del partido, crearon una comisión para estudiar el empadronamiento femenino, con participación de figuras como Ana Rosa Schliepper de Martínez Guerrero y Clotilde Sabattini (Valobra, 2008). Concluyeron que las dificultades que planteaba el gobierno eran parte de una estrategia dilatoria del peronismo para organizar sus fuerzas y asegurarse el apoyo de esta nueva y numerosa masa electoral (Vita y Lobato, 2021).

Un argumento que se repetía era que no se podía “ignorar la voluntad política del cincuenta por ciento de los ciudadanos argentinos” y solicitaban que todo el proceso “se postergue hasta que las mujeres puedan votar y ser elegidas para el Congreso y también puedan participar con su voz y voto en la asamblea constituyente”. Por supuesto, más allá de los tiempos y desafíos logísticos que

implicaba el empadronamiento, que eran muchos, no existía una disposición política para aplazar la reforma de la Constitución, aunque las mujeres no participaran en ella ni como electoras ni eventualmente como constituyentes. No obstante, algunas encontraron formas alternativas de hacerse oír mediante peticiones que incluían reclamos, sugerencias y propuestas dirigidas a la asamblea constituyente, demostrando su determinación y creatividad para influir en el proceso político (Vita y Lobato, 2021).

Además de lo acontecido a nivel nacional, las provincias tuvieron su propio calendario electoral. Entre 1948 y 1951, se llevaron a cabo comicios para renovar mandatos, como también para cubrir bancas por fallecimientos o por renunciaciones de legisladores. A su vez, se realizaron elecciones en provincias intervenidas y otras en relación con la sexta disposición transitoria de la Constitución reformada en 1949⁵³. En ninguno de estos eventos electorales participaron las mujeres. ¿Hubieran podido votar en estas elecciones de acuerdo al avance en el empadronamiento? Si consideramos la fecha de septiembre de 1949, tanto la Memoria del Ministerio de Defensa como el decreto 23.684 aseguraban que más del 95 % de las mujeres del país estaban empadronadas, lo que indica que el proceso estaba prácticamente concluido. De hecho, a mediados de ese año, Santiago del Estero se convirtió en la primera provincia en finalizar el empadronamiento, según una nota de felicitación enviada por el general de división Pedro Abadie Acuña, director general de empadronamiento femenino y comandante general de regiones militares⁵⁴. Es de suponer que en otras provincias o en la Capital Federal, donde los problemas logísticos eran menores, el

⁵³ La sexta disposición transitoria, con el objetivo de unificar los mandatos de los legisladores nacionales, extendía los existentes hasta el 30 de abril de 1952. Aunque no establecía la obligación o recomendación para las constituciones provinciales de unificar los mandatos con los de la Constitución Nacional, con lo cual varias legislaturas provinciales adoptaron dos posturas (1) prorrogar los mandatos y (2) convocar a elecciones para cubrir el período entre el vencimiento de los mandatos vigentes y el inicio de los mandatos coincidentes con la Constitución Nacional. Esta opción fue elegida por provincias como Buenos Aires, Entre Ríos, Jujuy, Salta, San Juan, San Luis y Tucumán.

⁵⁴ *El Liberal*, Santiago del Estero, 25 de junio de 1949.

procedimiento estaría próximo a concluir o ya habría concluido. Sin embargo, el artículo seis del mencionado decreto suprimió la impresión del registro de electores correspondiente a 1950, lo que resultó en la no incorporación de las mujeres.

Entre el decreto 23.684 del 23 de septiembre de 1949 que indicaba que el 95% de las mujeres estaban empadronadas y 1951, se realizaron elecciones en ocho provincias, todas relacionadas con la sexta disposición transitoria de la Constitución de 1949. En estas se convocaba a votar al “pueblo de la provincia”. Sin embargo, se llevaron a cabo bajo las mismas disposiciones constitucionales y legales que rigieron los comicios del 14 de marzo de 1948, bajo el imperio de la ley 8.871 y sus disposiciones reglamentarias, es decir, utilizando el registro electoral basado en el enrolamiento militar. Algunos decretos mencionan la utilización de los “últimos padrones electorales nacionales depurados”⁵⁵. La provincia de San Juan fue la única en hacer una aclaración sobre el padrón femenino, señalando que “no estando aún confeccionado por las autoridades electorales de la Nación, el registro cívico femenino, solamente emitían sus votos en esta oportunidad los electores varones”⁵⁶. Es probable que, dada la experiencia previa, las presiones para votar hayan sido numerosas.

El 27 de noviembre de 1949 se llevaron a cabo elecciones en Jujuy y Salta. En 1950, se realizaron otras en cuatro provincias: San Juan (22 de enero), Entre Ríos (5 de marzo), Buenos Aires y Tucumán (12 de marzo), y San Luis (26 de marzo). El 28 de enero de 1951 se llevaron a cabo en Mendoza. Estas elecciones fueron destacadas, especialmente la de Buenos Aires, que contaba con el 98.83% de mujeres empadronadas en ese momento. El gobernador Mercante renovó su

⁵⁵ MINISTERIO DE GOBIERNO, JUSTICIA E INSTRUCCIÓN PÚBLICA. Decreto 6897. Jujuy 22 de septiembre de 1949.

⁵⁶ MINISTERIO DE GOBIERNO E INSTRUCCIÓN PÚBLICA. Decreto 489. San Juan 30 de noviembre de 1949.

mandato con el 63% de los votos, reflejando su influencia en la provincia y su potencial político como sucesor de Perón⁵⁷.

Finalmente, el 11 de noviembre de 1951 las mujeres votaron por primera en la historia argentina, con la innovación de un cuerpo electoral sin distinción de sexo. La mujer accedió a la vida política institucional en forma simultánea tanto como votante como candidata a cargos electivos a cuatro años de haberse sancionado la ley de voto femenino.

VI. Reflexión final

Durante el gobierno de Perón, se implementó el conjunto más significativo de leyes relacionadas con los derechos políticos femeninos. La sanción de la Ley de Voto Femenino trajo consigo varios problemas por resolver, íntimamente relacionados entre sí: adecuación de normas provinciales, empadronamiento y documentación de mujeres, sin descuidar un marco político que evitara sobresaltos.

Pensar en un empadronamiento implica considerar quiénes pueden ser parte y, por ende, votar. Ejemplos históricos muestran que factores como edad, sexo, nivel educativo, etnias, estatus social e ingresos económicos influyen en esta decisión. Sin embargo, otros factores pueden obstaculizar un empadronamiento impidiendo lograr su cometido, es decir, habilitar a votar: problemas organizativos y logísticos, sospechas y denuncias de falsificación de documentos, retrasos en su elaboración, desactualizaciones y depuraciones, entre otros. En definitiva, el empadronamiento puede ser un mecanismo de regulación de la participación política, en este caso de las mujeres, aun existiendo una ley que habilite el derecho a votar. El proceso en San Juan muestra, en una escala más acotada, cómo, a pesar de la existencia de la norma, la desactualización del padrón y el poco interés en actualizarlo, o las sospechas sobre su pureza, fueron utilizadas para impedir que

⁵⁷ Sobre este tema ver Aelo (2012) y Panella (2013).

las mujeres votaran en diferentes elecciones, constituyendo una flagrante violación de la ley.

Mirando el panorama nacional, la ley de voto femenino fue sancionada en 1947, pero las mujeres pudieron votar cuatro años después. El tema del empadronamiento femenino se convirtió en un problema en sí mismo y fue criticado por la oposición debido al tiempo que tomó su implementación. Circularon diversas conjeturas, siendo la más generalizada la sospecha de una marcada intencionalidad del poder ejecutivo para demorarlo. El proceso tuvo demoras en las que se mezclaron factores culturales, organizacionales y políticos. En los años intermedios, como hemos visto, se realizaron varias elecciones. Una de las más controvertidas fue la de convencionales constituyentes que trajo consigo numerosas quejas de las opositoras, solicitando que se agilizará el empadronamiento o que se pospusiera la votación. Ninguna de las dos opciones se llevó a cabo. Una vez reformada la Constitución, se realizaron ocho elecciones provinciales cuando ya estaba concluido más del 95% del padrón. Es decir, las mujeres podrían haber votado, pero no lo hicieron. También podrían haber sido candidatas, pero no lo fueron. Las razones esgrimidas por el gobierno fueron que no estaba concluido el empadronamiento.

No se puede ignorar que el gobierno cumplió su parte para que las mujeres votaran cuando consideró que estaban listas, además de garantizar la posibilidad de contar con un cuerpo dirigente capaz de ocupar cargos legislativos. En otras palabras, evitó el temido “salto al vacío” que implicaba el voto de la mitad de la ciudadanía, sin saber cuál sería su tendencia. Esto se tradujo en una organización sólida dentro de un partido político que las incluyera y que pudiera prever posibles imprevistos en los procesos electorales. La apuesta fue exitosa. En 1951, más mujeres que hombres votaron por el peronismo, marcando un hito al apoyar ampliamente la reelección de Perón. Los números fueron contundentes: el 63% de las mujeres votaron por el peronismo. Además, a diferencia de otros procesos electorales de esos años en el mundo, un número significativo de mujeres ingresó a

los parlamentos nacionales y provinciales únicamente de la mano del peronismo. (Barry, 2021).

Después del derrocamiento de Perón, el padrón femenino volvió a estar en jaque. La Comisión Nacional de Investigaciones organizó una comisión específica para su estudio, presidida por Adolfo Dago Holmberg. Esta comisión concluyó que hubo demoras injustificadas, duplicación de empadronadas y de documentos, y que el Registro Nacional de las Personas se había convertido en una dependencia del Partido Peronista⁵⁸. Por su parte, la Junta Consultiva Nacional, que asesoraba al gobierno y estaba presidida por el vicepresidente Jorge Isaac Rojas, junto con radicales, socialistas, conservadores, demócratas progresistas y católicos, solicitó un informe a la Comisión para analizar diversas alternativas, incluida la de anular el padrón. Se consideró la posibilidad de derogar todas las leyes y decretos vigentes a nivel nacional y provincial que permitieron la comisión de las irregularidades denunciadas y que hicieron sospechoso el mecanismo electoral utilizado en el empadronamiento femenino (Valobra, 2013, p. 177) que permitió la reelección de Perón. Se barajó la posibilidad de realizar uno nuevo para mitigar los efectos electorales derivados del voto de las mujeres. Incluso, se advirtió sobre los riesgos de llevar a cabo un proceso electoral prematuro sin haber conseguido previamente “domar a la fiera”, es decir, sin haber avanzado en el proceso de desperonización (Scoufalos, 2005, p. 29).

La Junta emitió un dictamen dividido. La mayoría argumentó que las graves deficiencias constatadas invalidaban los padrones como base para un proceso electoral serio y recomendaban la realización de un Censo Nacional de Electores para depurar los registros y controlar a los partidos políticos. Sin embargo, sectores radicales y católicos discreparon, considerando necesario volver a inscribir a las mujeres. Argumentaron que el empadronamiento femenino, realizado por el peronismo, se llevó a cabo en un clima de violencia, intimidación y corrupción. Según su conclusión, se había alterado el régimen jurídico sobre

⁵⁸ op cit, Comisión 42.

filiación, nacionalización e identificación de personas. La decisión final fue menor, sólo la actualización de los domicilios (Persello, 2011, pp. 238-239). La decisión política de fondo ya había sido tomada con la proscripción del peronismo y el proceso de desperonización. El padrón femenino para las elecciones de febrero de 1958 se incrementó casi un diez por ciento, lo que indica que no hubo una acción sistemática de tergiversación de datos en el primer padrón electoral.

Pobre ilusa analiza el recorrido sobre la implementación de la ley de voto femenino, centrándose en dos aspectos fundamentales: el empadronamiento y la documentación de las mujeres. Un punto de interés ha sido mostrar cómo, incluso con una ley sobre derechos políticos vigente, estos pueden ser vulnerados sin necesidad de anularlos, utilizando un as en la manga: el empadronamiento.

Referencias Bibliográficas

- AELO, Oscar H. (2012). *El peronismo en la provincia de Buenos Aires, 1946-1955*, Caseros, Eduntref.
- AMARAL, Samuel (2018). *Perón presidente: las elecciones del 24 de febrero de 1946*, Sáenz Peña, Eduntref.
- AVELLANEDA, Aldo (Inédito). *Guerra y política en el núcleo de una práctica: avances en una historia del enrolamiento en Argentina (1830-1930)*.
- BARRANCOS, Dora (2007). *Mujeres en la sociedad argentina: una historia de cinco siglos*. Buenos Aires: Sudamericana.
- BARRY, Carolina (2016). Derivaciones de la Ley 13.010: los derechos políticos de la mujer en las provincias. *Estudios. Revista del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba*, 35 (6), 145-162.
- BARRY, Carolina (2009). *Evita Capitana: el Partido Peronista Femenino, 1949-1955*, Eduntref.
- BARRY, Carolina (2014). Los centros cívicos 'María Eva Duarte de Perón': puntales de un liderazgo y de reacomodamientos partidarios (1947)". *Investigaciones y ensayos, Academia Nacional de la Historia*, 60, 37-63.
- BARRY, Carolina (2021a). "El primer Partido Peronista Femenino. Helida Basualdo, esposa del gobernador de San Juan, Ruperto Godoy", Carolina BARRY, *Se hace la Evita...las otras primeras damas peronistas*, Omnívora, 181-221.

- BARRY, Carolina (2021b). "Chicas de provincias argentinas: notas sobre la inclusión y representación femenina en legislaturas y convenciones constituyentes entre 1951 y 1955. *Quinto Sol*, 25(1), 1-27".
- BARRY, Carolina (comp.) (2011). *Sufragio femenino en Argentina y América Latina: prácticas y debates políticos, religiosos y culturales*, Eduntref.
- BIANCHI, Susana (1986). "Peronismo y sufragio femenino, la ley electoral de 1947". *Anuario IEHS*, 1, 255-296.
- COMISIÓN NACIONAL DE INVESTIGACIONES (1958). *Documentación, autores y cómplices de las irregularidades cometidas durante la segunda tiranía*, Buenos Aires, Vicepresidencia de la Nación, tomo 3, Comisión 42.
- DE PRIVITELLIO, Luciano (2011). Las elecciones entre dos reformas: 1900-1955, en SÁBATO, Hilda; Marcela TERNAVASIO, Luciano; DE PRIVITELLIO, Ana Virginia; PERSELLO,, Historia de las elecciones en la Argentina 1805-2011. Editorial El Ateneo.
- FERRARI, Marcela (2012). De la nación a las provincias. Adaptaciones de la Ley Sáenz Peña. *Estudios sociales*, 22(43),183-204.
- FERRARI, Marcela (2010). *Resultados electorales y sistema político en la provincia de Buenos Aires, 1913-1934*. Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires - Archivo Histórico Provincial "Ricardo Levene", La Plata.
- GARCÍA FERRARI, Mercedes (2018). La moda de las libretas. Los orígenes de un sistema documentario en la Argentina. En Sandra GAYOL y Silvana PALERMO, *Política de masas y cultura de masas en la Argentina de la primera mitad del siglo XX*, Ediciones UNGS, 31-54.
- HEALEY, Mark Alan (2012). *El peronismo entre las ruinas: el terremoto y la reconstrucción de San Juan*, trad. Silvia Villegas, Siglo Veintiuno.
- LÓPEZ, Ignacio Alejandro (2013). "Por el poder de la "voluntad popular": las intervenciones federales a San Juan y Santiago del Estero durante los años de Roberto M. Ortiz (1938-1940)". XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- MARCILESE, José (2021). "De la señora de Forteza a Doña Etelvina, una mirada acerca del rol de la mujer en el primer peronismo bahiense". En Carolina Barry, *Se hace la Evita...las otras primeras damas peronistas*, Omnívora, 255-282.
- MELÓN PIRRO, Julio (2022). Comisión Nacional de Investigaciones. En Amaral, Samuel y Carolina Barry (edits.), *Diccionario histórico del peronismo 1943-1955*, Eduntref, pp. 491.

- PAEZ, Sol y VALOBRA, Adriana (2004). *Sea legisladora: Una aproximación a la representación de las primeras legisladoras nacionales argentinas, 1952-1955*. En Karina RAMACCIOTTI y Adriana VALOBRA (comp.) *Generando el peronismo: Estudios de cultura, política y género (1946-1955)*. Proyecto Editorial, 89-122.
- PANELLA, Claudio (2013). Domingo A. Mercante. Ascenso y caída del 'corazón de Perón'. En RAANAN Rein y PANELLA Claudio (comp.) *La segunda línea: liderazgo peronista, 1945-1955*. Eduntref-Pueblo Heredero, 215-242.
- PALERMO, Silvana (2011). "Sufragio femenino y ciudadanía política en la Argentina, 1912-1947". En Carolina Barry (edit.). *Sufragio femenino en Argentina y América Latina: prácticas y debates políticos, religiosos y culturales*, Eduntref. 29-62.
- PERSELLO, ANA Virginia (2011). "Las elecciones en la segunda mitad del siglo XX". En Hilda SÁBATO, et al., *Historia de las elecciones en la Argentina, 1805-2011*. Editorial El Ateneo, 235-364.
- SPINETTA, Marina (2019). *Participación política femenina: escenarios, prácticas e identidades en el radicalismo y el peronismo (Córdoba, 1945-1955)*, tesis de doctorado, Universidad Nacional de Córdoba.
- RAMELLA de JEFFERIES, Susana (1985). *El radicalismo bloquista en San Juan (1916-1934)*, San Juan, Gobierno de San Juan.
- SCOUFALOS, Catalina (2005). *El decreto 4161. La batalla por la identidad* (Tesis de licenciatura). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- SOLÍS CARNICER, María (2021). "Guillermina Pascarella de Velazco y una carrera política que finalizó antes de empezar (Corrientes, 1947-1952)". En Carolina BARRY, *Se hace la Evita...las otras primeras damas peronistas*, Omnívora, 115-140.
- TOPPI, Hernán (2016). "Políticas públicas y derechos políticos. Del voto femenino a las cuotas de género como respuestas a los problemas de representación política de las mujeres en la Argentina". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6 (10), 87-120.
- VALOBRA, Adriana (2008). "Feminismo, sufragismo y mujeres en los partidos políticos en la Argentina de la primera mitad del siglo XX". *Annis Revue de civilisation contemporaine Europes/Amériques*, 8.
- VALOBRA, Adriana (2008). "La ciudadanía política de las mujeres y las elecciones de 1951" [En línea]. Anuario del Instituto de Historia Argentina, (8).
- VALOBRA, Adriana (2010). *Del hogar a las urnas: recorridos de la ciudadanía política femenina argentina, 1946-1955*. Prohistoria.

- VALOBRA, Adriana (2013). "Derechos políticos femeninos en la Junta Consultiva Nacional". *Estudios Sociales*, 45, 167-201.
- VITA, Leticia y LOBATO, Julieta (2021). "Elevar nuestra voz a los constituyentes: las peticiones de mujeres ante la reforma constitucional de 1949". *Pasado Abierto*, 13, 219-249.

Análisis de las reformas electorales bajo perspectiva de género en la Provincia de Santa Fe. ¿Avances, retrocesos o estancamiento? (1983-2023)

Analysis of electoral reforms from a gender perspective in the Province of Santa Fe. Advances, setbacks or stagnation? (1983-2023)

 **María Emilia Perri**

Universidad Nacional del Litoral
maemilia.perri@gmail.com

Resumen: El movimiento de mujeres ha conseguido diversos derechos que hablan de cómo conquistar el espacio público; por ejemplo, leyes que regulan la participación política de las mujeres. Estas conquistas requieren ser pensadas a la luz del proceso democrático y de las especificidades subnacionales. Interesa, entonces, centrarse en las reglas electorales que establecen los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos pueden ser elegidos como representantes y su vínculo con aquellas legislaciones que intentan modificar las disparidades de género electorales. Santa Fe es un caso que, por el número de modificaciones en su régimen electoral, permite analizar la participación de mujeres en diversos contextos. ¿Cómo impactan estos cambios en la participación femenina? En función de ello, se buscará analizar los cambios en el acceso a la representación de mujeres (ingreso en listas electorales) a partir de las modificaciones en el sistema electoral santafesino durante el período 1983-2023.

Palabras clave: SISTEMAS ELECTORALES; GÉNERO; LEGISLADORAS; SANTA FE.

Abstract: The women's movement has achieved various rights that shows how to conquer public space, for example, laws that regulate women's political participation. These achievements require to be thought in light of the democratic process and subnational specificities. It is interesting, then, to focus on the electoral rules that establish the mechanisms through which citizens can be elected as representatives and their link with those legislations that attempt to modify electoral gender disparities. Santa Fe is a case that, due to the number of

modifications in its electoral regime, allows us to analyze women's participation in different contexts. How do these changes impact female participation? Based on this, we will seek to analyze the changes in women's access to representation (entry into electoral lists) based on the modifications in the Santa Fe electoral system during the period 1983-2023.

Keywords: ELECTORAL SYSTEMS; GENDER; LEGISLATORS; SANTA FE.

Fecha de recepción: 20/04/2024

Fecha de aceptación: 01/08/2024



Análisis de las reformas electorales bajo perspectiva de género en la Provincia de Santa Fe. ¿Avances, retrocesos o estancamiento? (1983-2023)

María Emilia Perri

I. Introducción

En 2023 se cumplieron cuarenta años desde el retorno a la democracia en Argentina. Este corto período institucional permite pensar las largas luchas llevadas adelante por las mujeres y su incidencia dentro del Estado. La ciencia política se ha ocupado de analizar, ya desde el siglo XX, las formas en que las mujeres y las disidencias se constituyen como protagonistas sociales y políticos, por ejemplo, al estudiar las acciones de las sufragistas exigiendo el derecho al voto, o al recorrer la historia de mujeres que salen de los márgenes de lo privado para insertarse de lleno en lo público (Cecilia Grierson, Alicia Moreau de Justo o Eva Perón, entre otras). No obstante, entrado el siglo XXI, los colectivos de mujeres siguen reclamando ampliación de derechos políticos a lo largo del mundo y Argentina no es la excepción.

En términos políticos, en los últimos años, el movimiento de mujeres ha conseguido diversos derechos que hablan, no solo de cómo conquistan el espacio público, sino también de su impacto sobre el Estado y las políticas públicas. Entre esos derechos conseguidos es posible mencionar diversas leyes que regulan lo político, temáticas como la capacitación obligatoria en género para los tres poderes del Estado o la paridad electoral.

Estas conquistas entonces requieren ser pensadas a la luz del proceso democrático y de las especificidades subnacionales. Particularmente, interesa centrarse en las reglas electorales que establecen los mecanismos a través de los cuales las personas ciudadanas pueden ser elegidas como representantes

(enfocando sobre las mujeres) y su vínculo con aquellas que intentan modificar las disparidades electorales de género.

La cuestión de la incidencia de los sistemas electorales y de las cuotas de género en las posibilidades de las mujeres de resultar electas es analizada desde hace más de cincuenta años dentro de la ciencia política argentina y mundial. Entonces ¿por qué, aun teniendo un recorrido académico en la temática, las mujeres siguen sin poder traducir dicha información en acceso a determinados espacios de poder? En el presente trabajo se considera que el análisis de los niveles subnacionales puede brindar nuevas respuestas al problema, visibilizando el ámbito político desde donde suelen comenzar las carreras políticas en Argentina: las provincias.

Santa Fe es un caso que, por la cantidad de modificaciones en su régimen electoral, permite analizar la participación de mujeres en diversos contextos. ¿Cómo es la incorporación de mujeres en las listas electorales? ¿Cómo impactan los cambios de reglamentaciones a las posibilidades de acceso al cargo? Por la hipótesis guía es que la variación en las reglas electorales que determinan la manera de competir generó mayores incentivos para la participación de mujeres en las listas a cargos legislativos provinciales, lo que lleva al objetivo de analizar los cambios en el acceso a la representación de mujeres (ingreso en listas electorales) a partir de las modificaciones en el sistema electoral santafesino.

Particularmente, se abordará la conformación de las listas electorales para los cargos de Senado y Cámara de Diputados y Diputadas provinciales durante el período 1983-2023. Es necesario realizar este recorte dado que en 1983 se realizan las primeras elecciones luego del proceso dictatorial en Argentina y en 2023 se realizaron las últimas elecciones provinciales legislativas (al momento de la publicación de este escrito). A su vez, durante dicho período, la provincia presenció dos grandes cambios en su sistema electoral: el primero en 1991 con la incorporación de la ley de doble voto simultáneo y acumulativo (más conocida como *Ley de Lemas*), y en 2004 con la derogación de dicha ley y la aprobación de

primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (conocidas como PASO). Existieron también otras tres modificaciones en el sistema que pueden haber generado cambios en las composiciones de las listas: la incorporación de la ley de cupo femenino en 1992, el cambio de la papeleta de votación (el paso de la boleta sábana a la boleta única) en 2011, y la implementación de la paridad de género en 2020.

Ante estos cambios en las reglas electorales, *prima facie* podríamos esperar también modificaciones en la incorporación de las mujeres dentro de las listas partidarias, y con ello un cambio en la manera de participar del colectivo femenino en esta provincia.

El presente artículo se divide en cuatro apartados: el primero construye el marco teórico para pensar el análisis a partir de los estudios sobre sistemas electorales y género. Luego se profundiza en las características del sistema político santafesino y se analizan los datos recabados respecto de las listas presentadas a cargos legislativos provinciales. Finalmente se presentan conclusiones sobre estos cuarenta años de sistema electoral santafesino, intentando analizar si existe un avance, un retroceso o un estancamiento a la hora de pensar en participación política femenina

II. Sistema electoral y género

Un sistema electoral define las reglas de juego a través de las cuales la ciudadanía se transforma en candidatos y candidatas, y luego, en representantes. Está constituido por diferentes atributos que pueden influir en cómo se traducen los votos en escaños. Por ejemplo, encontramos el distrito o circunscripción electoral, el tamaño de la asamblea legislativa, la fórmula electoral, el umbral electoral o la estructura de la boleta de votación (Rae, 1971; Sartori, 1994).

Estas reglas y procedimientos pueden perseguir objetivos normativos y estratégicos muy diversos, desde garantizar la pluralidad o la gobernabilidad democrática hasta

conceder ventajas electorales discrecionales a partidos y candidatos particulares (Calvo *et al.*, 2001: 57).

Entre estas estrategias encontramos las legislaciones conocidas internacionalmente como acciones afirmativas, fomentadas desde organismos como la Organización de Naciones Unidas (ONU). Su implementación transparentó los mecanismos a través de los cuales los sistemas electorales disminuían las posibilidades de las mujeres de participar en ámbitos políticos y públicos, como así también el vínculo existente entre sistemas electoral y género (Llanos y Sample, 2008).

En este contexto, se entiende que el género es una variable fundamental para pensar la incorporación de mujeres y disidencias en lo público, ya que se encuentra en las dinámicas centrales de las instituciones. Que estas últimas estén generizadas significa que lo masculino y lo femenino se entrelazan en la cultura diaria organizativa y se transforma en una forma primordial de significar relaciones de poder y jerarquía (Krook y Mackay, 2011; Mackay, Kenny y Chapell, 2010). Siguiendo esta lógica, diversas investigaciones señalan que los sistemas electorales no son neutros al género, lo cual genera que el número de mujeres elegidas en cargos representativos se vea menoscabado (Archenti y Tula, 2014; Norris, 2006).

Existen sistemas que mejoran la realidad política femenina: las mujeres tendrán mejores posibilidades de resultar electas en sistemas de representación proporcional en distritos plurinominales con listas de candidatos cerradas y bloqueadas, dado que hay más posibilidades de obtener escaños (Altamirano y Mulet, 2019; Archenti y Tula, 2019; Dahlerup, 2002).

Según Norris (2006), en los sistemas proporcionales, la magnitud de distrito es uno de los factores más importantes. En sus análisis se demostró que las mujeres eran más elegidas en sistemas con circunscripciones plurinominales grandes. Como el sistema electoral no es condición suficiente para garantizar la representación de las mujeres, la autora establece que éstas se verían beneficiadas por la representación proporcional en función de: a) estrategias de maximización

del voto, b) movilidad dentro de las listas y acceso a puestos elegibles, e c) implementación de acciones positivas estratégicas (cupos electorales).

Entonces los sistemas electorales serán fundamentales para determinar las formas y las posibilidades de participación femenina (Krennerich, 2019). Bareiro y Torres (2019) señalan que hay cuatro condiciones fundamentales: vigencia del Estado de derecho, ciudadanía activa de las mujeres, opinión pública favorable y mecanismos adecuados al sistema electoral. Frente a ello, es fundamental observar aquellos sistemas en los que se han dado diversas transformaciones normativas, poniendo el foco en el género como variable clave. Ello permitirá determinar la real capacidad de los sistemas de influenciar en el número de mujeres representantes.

III. Reformas electorales santafesinas

A la hora de pensar la participación política de mujeres, la provincia de Santa Fe presenta características distintivas, con respecto a otros Estados subnacionales, que pueden ser útiles para analizar la temática que aquí interesa. Su sistema electoral ha sido modificado en diferentes oportunidades produciendo cambios en las reglas de juego para quienes compiten. Señalar dichas modificaciones es el primer paso para entender cómo los sistemas electorales operan a la hora de pensar los espacios en listas ocupados por mujeres.

La provincia cuenta con un poder legislativo bicameral, compuesto por Cámara de Senadores (o Cámara alta) y Cámara de Diputadas y Diputados (o Cámara baja), cada una de ellas cuenta con un sistema de distribución de escaños propio. La primera está compuesta por 19 escaños, uno en representación de cada departamento provincial, los cuales son electos a través de un sistema uninominal; la Cámara se renueva de manera total cada 4 años y existe la posibilidad de la reelección indefinida.

Por su parte, la Cámara baja está compuesta por 50 escaños, de los cuales 28 son elegidos por mayoría simple (la lista que gana la elección adquiere estas bancas), mientras que los 22 puestos restantes son distribuidos entre el resto de los partidos a través del sistema de distribución proporcional D'Hont. Como sucede en la otra Cámara, también la renovación es total cada 4 años.

En 1990 se realiza la primera reforma del sistema electoral santafesino: se promulga la Ley de Doble Voto Simultáneo y Acumulativo (Ley N° 10524/90). La misma se basaba en los llamados «Lemas» (representaban al partido político) y «Sublemas» (representaban líneas internas de cada partido que participaban en las elecciones): [...] el sistema aplica el denominado doble voto simultáneo que permite al elector escoger no solo un partido político (primer voto), sino además seleccionar a alguna de las listas diferentes que ese partido presentará en la contienda (segundo voto) (Borello y Mutti, 2003, p. 3).

El total de votos asignado a cada lema correspondía a la suma de los votos obtenidos por todos los sublemas presentados dentro del mismo. En la Cámara baja, esto determinaba el número de escaños que obtenía el lema, en tanto que la asignación de las bancas se realizaba a través de sistema D'Hont según los votos recibidos por cada sublema¹.

En este contexto de cambio, dos años después y siguiendo lo sucedido a nivel nacional², se sanciona la Ley de Cupo Provincial (Ley N° 12.802/92). La misma establece que en toda lista de candidaturas presentada por los partidos políticos para elecciones provinciales, municipales, comunales y/o convencionales

¹ En el año 2002 se realiza una modificación a la Ley N° 10524. A través de la Ley N° 12079/02 se define que el lema serán los partidos políticos y los sublemas las agrupaciones o corrientes internas del mismo. De esta manera se modifica la posibilidad de las alianzas entre distintos partidos políticos; las cuales sólo podrían concertarse mediante el cumplimiento de los requisitos de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Borello y Mutti, 2003).

² En 1991, Argentina sanciona la Ley 24012, más conocida como Ley de Cupo Nacional. La cual establecía una modificación en el Código Electoral Nacional al implementar una cuota femenina del 30%. Esto implicaba que las listas que se presentaran debían tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas, de lo contrario la lista no era oficializada.

constituyentes, la tercera parte (como mínimo) debía estar compuesta por mujeres en forma intercalada y/o sucesivas, bajo cualquier sistema electoral que se aplicare, de lo contrario la lista no sería oficializada por el Tribunal Electoral Provincial (en adelante, TEP).

En el caso santafesino, la legislación de cupo generó reparos en sectores dentro de los partidos políticos, lo cual se evidenció en diversas presentaciones judiciales con el fin de que el Poder Judicial definiera no solo quién debía acceder a la banca, sino también la legitimidad o no de la norma³. Otros casos paradigmáticos en términos de la implementación de la ley, fue la necesidad de establecer una lectura de ella a la hora de renuncias o fallecimientos de mujeres dentro de la Cámara baja⁴ (Perri, 2020).

En 2004, el sistema de lemas fue derogado a partir de la promulgación de la Ley N°12367/04, más conocida como Sistema de Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO). Las PASO introdujeron dos momentos diferentes dentro del proceso electoral: el primero es el de las primarias, donde los partidos presentan todas sus pre-candidaturas y las ponen a competir por el voto del electorado. El segundo momento es el de las elecciones generales donde cada partido (que haya

³ El primero fue el pedido de inconstitucionalidad ante la decisión del TEP de no dar lugar a la queja por el incumplimiento de la ley 10802 por parte de candidatas a diputadas y concejalas rosarinas. Luego en el año 2012, Abel Osvaldo Ceferino Ruiz buscó impugnar la proclamación realizada por el TEP que generaba el corrimiento de su candidatura para colocar a una mujer en razón del cupo femenino. Ante esta situación la Corte Suprema de Justicia de la Provincia resolvió no dar lugar a la queja.

⁴ Uno de los primeros ejemplos fue frente al fallecimiento de la legisladora Vivian Becker, cuya banca fue disputada por Rafael Samardich y por María Leonor Guido de Nirich. Finalmente, el primero logró acceder al cargo ("Juró Rafael Samardich", 2001, Diario El Litoral). Otro de los ejemplos más conocidos fue lo suscitado ante la renuncia de la diputada María Eugenia Bielsa en el año 2013. Mariana Robustelli exigió ser la suplente alegando que era la siguiente mujer en la lista electa; no obstante, quien ocupó su lugar fue el tercer suplente Sr. José María Tessa. En este caso la Cámara de Diputados resolvió que ingresara él; manteniéndose lo establecido por la Ley 12.367. En el mismo año y en contradicción con esta decisión, fue el caso producido ante el fallecimiento de la diputada provincial Silvia de César. El vacío legal generó que la banca fuera disputada por dos integrantes de la lista "Frente Santa Fe para Todos": Julio Roberto López (electo cuarto suplente, aludía que por el art. 19 de la ley 12.367 le correspondía asumir la banca) y nuevamente Robustelli (electa sexta suplente, consideraba que se debía respetar el cupo femenino, y por lo tanto le correspondía a ella jurar como diputada). Finalmente, la decisión por parte de la Legislatura fue priorizar el espíritu de la Ley de cupo, permitiéndole jurar la banca a Robustelli.

conseguido el piso mínimo necesario) compite con una sola lista que surge a partir de las primarias. Esto no niega la posibilidad de momentos previos de selección dentro del partido, ya que este último tiene la potestad de decidir presentarse a primarias con una sola lista o prestarse al juego del voto del electorado.

En 2011 se promulgó la Ley N° 13.156 que establecía la implementación de la Boleta Única, dejando de lado la tradicional Boleta Sábana⁵. La llegada de la Boleta Única, con las fotos de las personas candidatas implicó pensar dos veces quiénes representaban a los partidos. Principalmente el nivel de conocimiento benefició a ciertas precandidaturas, por sobre otras, con mayor trayectoria dentro del partido.

Por último, en 2020 se sanciona la Ley N° 14.002/20 de Paridad de Género. Esta normativa establece el principio de paridad de género en la composición e integración de los tres poderes del Estado provincial, en los entes públicos, partidos políticos y asociaciones. Esta legislación permite dejar sin efecto la ley de cupo, ya que incrementa porcentajes e instituciones a las que intenta interpelar.

Lo antes expresado muestra la necesidad de analizar la realidad santafesina en torno a las elecciones sucedidas y a la constitución de las listas electorales, como así también los cambios del sistema electoral y su influencia sobre la participación de mujeres en política.

5. Elecciones, listas y acceso de mujeres santafesinas

Al recorrido normativo señalado en el apartado anterior, se debe sumar la información recabada de las elecciones legislativas. En el análisis se buscará dar cuenta de la participación en términos de género observando las listas presentadas

⁵ Hasta 2011 el régimen electoral santafesino contó con un sistema de papeleta partidaria, más conocido como “boleta sábana”. Los partidos presentaban una boleta en la que figuraban todos los cargos y candidatos, y el elector podía cortar por categoría o incluir toda la papeleta en el sobre. A partir de la Ley Provincial N° 13.156/11, se implementa en la provincia el sistema de boleta única; en este caso, el elector se encuentra con una papeleta por categoría y en ella a todos los candidatos disponibles (incluido el voto en blanco). Esta modificación está sustentada principalmente sobre el argumento de que, con la boleta única, el Estado garantiza la provisión de la oferta electoral, función que en el sistema anterior estaba en manos de los partidos políticos.

por los partidos y qué personas integrantes efectivamente lograron ingresar a las Cámaras. En este período veremos un proceso de mayor volatilidad electoral pasando de un sistema con dos frentes electorales que disputaban la totalidad de las bancas a una dispersión mayor en las últimas elecciones. Para un mejor abordaje se decidió dividir la exposición en función del sistema electoral vigente al momento de la elección.

IV. 1. Proceso cerrado de selección de candidaturas

Durante las elecciones de los años 1983 y 1987 el sistema vigente para la selección de candidatos a cargos públicos fue el establecido por la Constitución Provincial. En cuanto a la Cámara de Diputadas y Diputados, el artículo 32 establece que “se compone de cincuenta miembros elegidos directamente por el pueblo, formando al efecto la Provincia un solo distrito, correspondiendo veintiocho diputados al partido que obtenga mayor número de votos y veintidós a los demás partidos, en proporción de los sufragios que hubieren logrado”.

Mientras que el artículo 36 expresa que el Senado se conforma de una persona por cada departamento de la provincia, elegida directamente por el pueblo, a simple pluralidad de sufragios.

La definición de las candidaturas y la conformación de listas, durante este período, se rigió por las reglamentaciones internas partidarias. El partido político, a través de sus mecanismos de elección, definía una lista única para participar en las elecciones.

En función de las fuentes consultadas, se ha podido reconstruir parte de los resultados electorales y de las candidaturas, ya que ni el Tribunal Electoral Provincial ni la Cámara Electoral Nacional brindaron información completa al respecto. Entonces es posible decir que, en las primeras elecciones para el regreso a la democracia (30 de octubre de 1983), desde los registros periodísticos lo que se demuestra es la necesidad de la consolidación del proceso eleccionario. En este

sentido, encontramos noticias referidas a las impugnaciones de mesas y a las resoluciones tomadas al respecto por la Junta Electoral (Diario El Litoral, 1983)⁶.

En las elecciones a cargos legislativos provinciales, podemos observar una competencia que se organizó en torno al Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR). Según datos obtenidos de Macor (2011) y de Diario El Litoral⁷, el PJ logró acceder a 28 bancas en la Cámara baja, dividiéndose las 22 restantes de la siguiente manera: 18 para la UCR y 4 para el Partido Demócrata Progresista (PDP). Al observar la composición de las listas a diputados, el PJ presentó una mujer en su lista (puesto 10), mientras que la Unión Cívica Radical no presentó mujeres en listas⁸.

En cuanto al Senado, no se ha podido acceder a la información necesaria para reconstruir las listas, y solo se ha obtenido la nómina de senadores provinciales del período. En este caso, la Cámara alta estaba compuesta en su totalidad por varones, lo que permite inferir que primaron los candidatos al cargo en la totalidad de los departamentos.

Cuatro años después, y según datos obtenidos de “Recorriendo las Elecciones de 1983 a 2013”⁹, no se observan mujeres en la Cámara baja. Sólo hubo una mujer perteneciente al PJ que accedió al cargo de senadora provincial. Nuevamente, no se ha podido obtener información respecto de las listas electorales de esta contienda

⁶ Aun cuando las elecciones provinciales se realizaron de manera conjunta con las nacionales, hubo una disparidad entre ambos resultados. Mientras que el radicalismo con la figura de Raúl Alfonsín ganó el ejecutivo nacional, en la provincia fue el peronismo quien llevó a su candidato al gobierno. Estas elecciones presentaron una situación de empate que llevó a que la UCR reclamará un nuevo escrutinio y denunciará fraude, el PJ ganará por un punto porcentual la gobernación (Baeza Belda, 2010; Maina, 2008). En estas elecciones no se observan alianzas electorales, cada partido compite con su propio sello electoral.

⁷ “Cómputos Finales totales de la Provincial”, 1983, Diario El Litoral. Edición impresa del 19 de noviembre. Santa Fe.

⁸ En cuanto a la información del Partido Demócrata Progresista, solo se ha logrado conseguir la información respecto de las personas que accedieron al cargo de diputado provincial.

⁹ Página web con información de los resultados electorales obtenidos en las provincias argentinas (a nivel nacional y provincial) discriminados por partidos. El material pertenece a la Dirección Nacional Electoral (DINE)
<https://recorriendo.elecciones.gob.ar/gobiernosenasprovincias.html#/0/74>. Fecha de último acceso: 12/04/2018

No obstante, a partir de la información reconstruida, se puede establecer que, durante este período, en donde los partidos políticos contaban con sus propios procesos internos de selección de candidaturas, el sesgo es claramente masculino. Aun con el retorno a la democracia, lo cual se podrían suponer procesos democráticos que dieran lugar a una composición de listas mixtas en cuanto al género, son pocas las mujeres que acceden a las listas electorales o a la legislatura provincial. Esta primera etapa de procesos cerrados de selección se caracterizará por la preponderancia masculina en listas, y por el creciente debate nacional e internacional de la participación femenina en ámbitos públicos¹⁰.

IV.2. Ley de Lemas

El sistema de lemas se llevó a la práctica en cuatro elecciones para la legislatura provincial (1991, 1995, 1999, 2003). En la mayoría, el número de sublemas no es menor a diez por Frente electoral¹¹, sin importar el cargo en disputa. No obstante, es necesario aclarar que durante este período se practicaron los “Sublemas Espejos”¹². Es por ello que, para el análisis, solo se tuvo en cuenta una de dichas listas. A su vez, durante este período se produce la implementación de la ley de cupo provincial; por lo que se cuenta con una elección sin cupo y tres bajo la influencia de la cuota del 33%.

¹⁰ Si bien no es la finalidad del presente trabajo, es necesario señalar que durante la década del '80 se buscó incorporar en el Estado el debate respecto de las relaciones de poder, el conflicto y las relaciones de género. En el marco de esta estrategia, trascienden también los encuentros regionales e internacionales: “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” en 1979, Conferencias mundiales sobre la mujer, Ciudad de México en 1975, Copenhague en 1980 y Nairobi en 1985 y el “Encuentro sobre participación política en el cono sur” del año 1986.

¹¹ Se consideran Frentes electorales a los partidos que se alinearon, por un lado, bajo el Partido Justicialista y, por el otro, los que se alinearon detrás de la Unión Cívica Radical o el Partido Socialista.

¹² Bajo este nombre se identificaban a los sublemas que repetían la composición de la lista en su totalidad.

Las elecciones del año 1991¹³ no contarán con una regla externa, influenciando de manera explícita el número de candidatas. Se puede observar que en las listas para la cámara baja, el número de mujeres no superó en ningún caso el 15%. Las posiciones donde se encontraban mujeres dentro de las listas no eran competitivas. La UCR posiciona solo dos mujeres en los lugares 3 y 19; mientras que en el PJ solo una lista llevó como primera candidata a una mujer. En el resto de las listas, la mayor cantidad de mujeres aparecían debajo del puesto 10. En cuanto al PDP, las tres mujeres que forman parte de la lista fueron posicionadas en el lugar 22, 24 y 26.

Cuatro años después (elecciones 1995¹⁴), con la aplicación de la ley de cupo, el porcentaje de candidatas a diputadas alcanza la cuota del 33%. Esta situación se repite en las elecciones del año 1999¹⁵ y en 2003¹⁶. Esto está dado por la incorporación en dicha norma, de la cláusula de posición que establecía que las listas que no cumplieran con un mínimo de 2 varones y 1 mujer no serían aceptadas por el Tribunal Electoral Provincial (TEP).

¹³ Las elecciones se llevaron adelante el día 8 de septiembre de 1991. Los lemas a analizar en este caso fueron por un lado "Partido Justicialista" (PJ) que presentó catorce sublemas, "Unión Cívica Radical" (UCR) que presentó sólo dos sublemas y "Partido Demócrata Progresista" con una lista única.

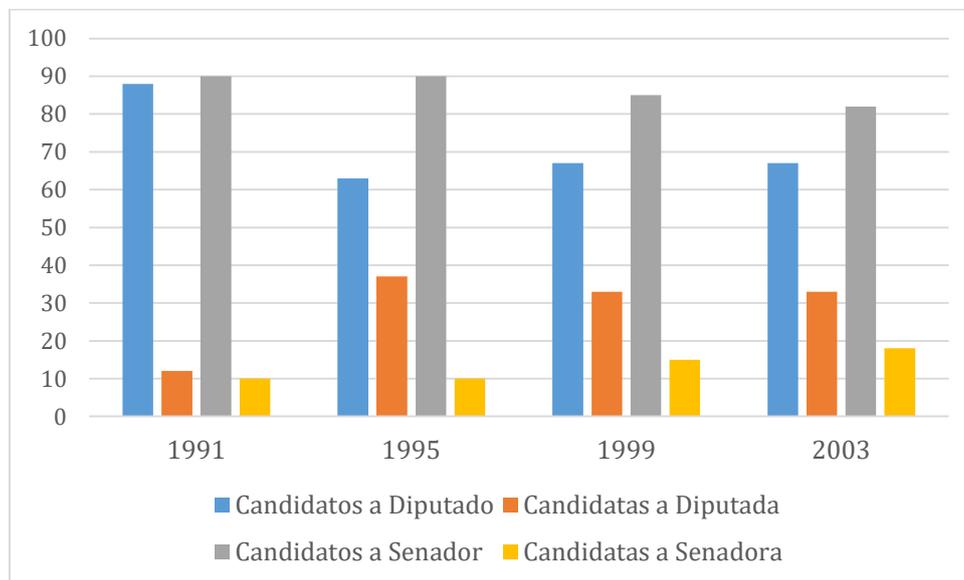
¹⁴ En las elecciones del 3 de septiembre de 1995, el Partido Justicialista (PJ) como lema presentó 22 sublemas para la Cámara Baja, de los cuales en diez se repetían candidaturas. Por su parte, la UCR presentó once sublemas a dicho cargo, dentro de los cuales en cinco repetían las mismas personas. Para el análisis se tendrá en cuenta 12 sublemas para estudiar al PJ y 6 sublemas para estudiar a la UCR. En este caso, las elecciones nacionales a presidente y Diputados Nacionales habían sido realizadas tres meses antes (14 de mayo).

¹⁵ En esta oportunidad, las elecciones provinciales se llevaron a cabo el 8 de agosto, mientras que las elecciones presidenciales y diputados/as nacionales tuvieron lugar dos meses después (24 de octubre). Para este último cargo, se presentaron trece sublemas por el Partido Justicialista, de los cuales diez repitieron candidaturas, mientras que en el lema "Alianza Santafesina" (UCR-PDP-PS) de doce sublemas presentados, nueve repitieron personas. Por ello para el análisis se tuvieron en cuenta sólo seis listas a diputados.

¹⁶ Las elecciones se realizaron el 7 de septiembre de 2003. El Partido Justicialista presentó para las bancas de la Cámara de Diputadas y Diputados, dieciséis sublemas de los cuales ocho repetían candidaturas, mientras que el Lema Partido Socialista (que incluía a integrantes del radicalismo) de diez sublemas presentados, ocho repetían personas. Ante esto, se tuvieron en cuenta para este análisis diez sublemas.

La implementación del cupo femenino mejoró las estructuras de oportunidad de las mujeres, lo que demuestra la importancia de la incorporación de acciones afirmativas en pos de aumentar la participación femenina (Gráfico I). Así Santa Fe es una muestra más de que los sistemas proporcionales permiten cuotas, las cuales ayudan a incrementar el número de mujeres (Llanos y Sample, 2008; Norris, 2006), incluso en los primeros puestos (Vandeleene, 2014).

Gráfico I: Porcentaje de candidatos discriminados por sexo durante Ley de lemas (1991-2003)



Fuente: Elaboración propia en base a información recabada del Tribunal Electoral Provincial.

Ahora bien, al analizar las posiciones dentro de las listas para la Cámara Baja provincial, se observa que el cupo no logra romper con la baja competitividad de las mujeres frente a los varones. La diferencia que logra la cuota, además del aumento numérico, es que en las elecciones de 1991 las mujeres figuraban al final de las listas y en 1995 la composición es más heterogénea en términos binarios. Esta última cuestión se explica a partir de la cláusula de expectabilidad antes mencionada. Al observar las tres elecciones con cupo provincial, se observa que solo en el año 2003 un sublema dentro del justicialismo llevó una mujer encabezando la lista. En las restantes, la mujer ocupa el tercer lugar.

En cuanto a las candidaturas al senado provincial se observa que progresivamente el número de mujeres crece¹⁷. Este aumento paulatino de la presencia de mujeres en listas podría estar indicando una influencia indirecta de la ley de cupo en cuanto al diseño de las mismas.

El período 1991-2003 estará signado por dos grandes modificaciones en términos electorales. la construcción de poder en torno a los lemas dentro de los partidos y la incorporación de la ley de cupo provincial. En términos generales, el número de mujeres aumentó sólo a partir de la ley y su participación fue homogénea en todos los frentes.

Cuando observamos la elección sin cupo, en contradicción con lo que establecen Norris (2006) y Llanos y Sample (2008), se concluye que no fue trascendental el sistema proporcional o la magnitud de los distritos. Por el contrario, tanto en el sistema proporcional de la elección a la Cámara Baja, como para el sistema mayoritario de la elección al Senado, las mujeres tuvieron una presencia similar en las listas que no supera el 15% (Gráfico I).

Más tarde, ante la presencia de la ley de cupo aparece una mirada minimalista y burocrática que los frentes electorales hicieron de la misma (Archenti y Tula, 2014). La presencia femenina para listas a la Cámara baja se dio en el número mínimo que establece la ley y se posicionaron en el tercer lugar de los tercios de posición¹⁸.

Si bien la elección a senadores no se vio influenciada por ella, podemos decir que al analizar el periodo hubo una leve incidencia del cupo sobre las listas a senadores. Paulatinamente el número fue creciendo, aun cuando en la mayoría de los casos la participación de mujeres se dio en calidad de suplentes (Gráfico I). Durante el período 2003-2007 sólo hubo dos mujeres en el Senado.

¹⁷ Es necesario recordar que para el cargo a la Cámara alta no tiene injerencia el cupo femenino dado que son cargos que se eligen por circunscripciones uninominales.

¹⁸ Con tercios o tríos de posición se hace alusión a grupos de candidatos dentro de las listas en función del lugar ocupado. El primer trío de posición serían los puestos 1, 2 y 3; el segundo trío de posición los puestos 4, 5 y 6, etc.

IV. 3. Las PASO

En el año 2004 se promulgó un nuevo cambio en el sistema electoral santafesino. Con la Ley N° 12367 comenzó a regir el sistema de PASO¹⁹. Se analizan cinco convocatorias que se corresponden a todas las elecciones legislativas provinciales enmarcadas en dicho sistema, hasta el momento de la investigación (2007, 2011, 2015, 2019 y 2023): por cada proceso eleccionario, se cuenta con dos instancias, las primarias y las elecciones generales²⁰.

Es necesario recordar la modificación del sistema electoral llevada a cabo en este período: a partir de 2011, se comenzó a implementar el Sistema de Boleta Única (Ley Provincial N° 13.156) lo que implicó que para la elección se presente en una única papeleta todas las candidaturas para cada categoría, en donde figuran el nombre de las tres primeras personas por lista y solo la foto de la primera. A su vez, en 2020 se aprobó la Ley de Paridad de género bajo la cual se insta a los partidos a que completen sus listas con un 50% de presencia femenina y un 50% de presencia masculina. Con la implementación de esta ley, se deroga la ley de cupo femenino en la provincia.

En cuanto a la participación de mujeres en listas a la Cámara Baja, se observan grandes similitudes entre los frentes. Al comienzo del período, asumen un rol protagónico al ocupar más espacios en las precandidaturas (PASO), lo cual no tiene su correlato en las elecciones generales (Gráfico II). Por ejemplo, en 2007²¹, las mujeres componen un 42% de las precandidaturas en las Primarias, porcentaje que desciende a 33% en las generales, y no se observan encabezando

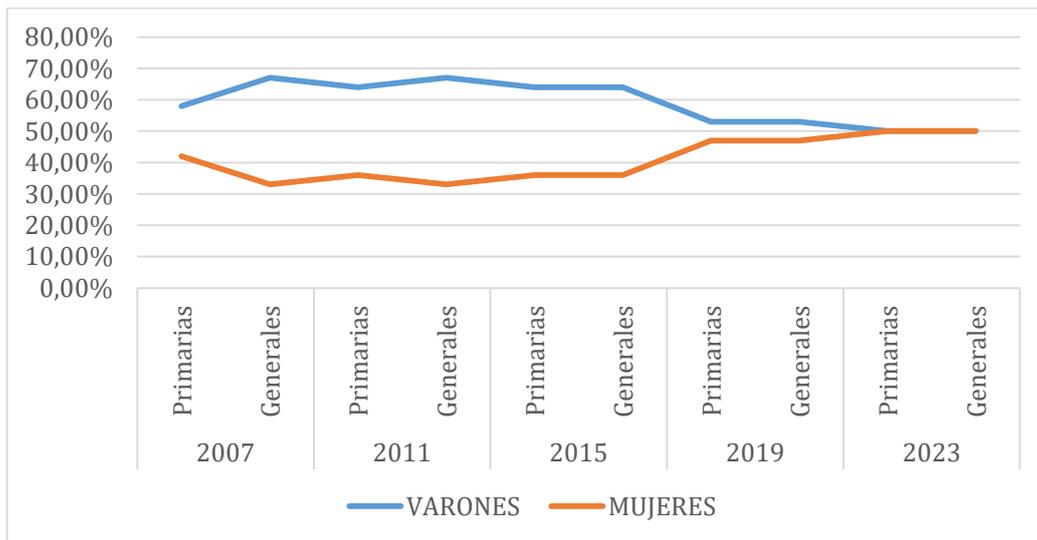
¹⁹ Primarias abiertas, simultáneas y obligatorias.

²⁰ El presente análisis se realizó sobre el número de precandidatos y candidatos titulares a diputados de las listas (28 candidatos por lista), y se hizo especial hincapié en los frentes electorales que lograron acceder a bancas.

²¹ Las primeras elecciones con sistema de PASO se realizaron el 1 de julio de 2007 (Primarias). Debieron realizarse de manera separada de las elecciones nacionales por ser dos sistemas diferentes con cronogramas electorales disímiles. Las elecciones generales provinciales se realizaron el 2 de septiembre, mientras que a presidente y diputados nacionales se realizaron el 28 de octubre.

listas. En 2011²², sobre un 36% de precandidatas, solo un 33% accede a las listas generales y, en 2015²³, se logra mantener en las elecciones generales un 36% de presencia de las primarias. En las elecciones de 2019 sucede algo llamativo: si bien no hay paridad electoral, tanto en las elecciones primarias como en las generales, el número de mujeres se mantiene en 47%. En 2023 se realiza la primera elección bajo paridad de género donde se observa un 50% de varones y de mujeres en ambas elecciones.

Gráfico II: Porcentaje de candidatos a diputados provinciales discriminado por género y tipo de elección durante Ley de PASO (2007-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a información recabada del Tribunal Electoral Provincial.

²² En esta oportunidad nuevamente las elecciones se realizaron de manera separada de los comicios nacionales. Las primarias provinciales se realizaron el día 22 de mayo y dos meses después las generales (24 de julio).

²³ Las elecciones fueron desdobladas de las presidenciales, que se realizaron con posterioridad. Las primarias provinciales tuvieron lugar el 19 de abril, mientras que las generales ocurrieron dos meses después (14 de junio). En este caso el justicialismo se concentró bajo la lista Frente Justicialista Para la Victoria (FJpV), mientras que el Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) agrupó al socialismo y al radicalismo. El primero se distribuyó entre 6 listas, mientras que el segundo se presentó con 9. A esto debemos sumar el Frente Unión Pro Federal con una única lista.

Al analizar las posiciones dentro de las listas durante la permanencia de la ley de cupo, se observa una mirada taxativa de los lugares a ocupar por varones y mujeres (2 y 1 respectivamente). Incluso se observó que a medida que se descende en las listas presentadas, el número de mujeres aumenta (a partir del puesto 15). Apoya esto que, por ejemplo, en las elecciones generales del 2011 las tres listas presentaron la misma cantidad de candidaturas discriminadas por sexo (19 varones y 9 mujeres).

Esto permite pensar en los patrones de posición en los frentes. Fueron muy pocos los casos en donde las mujeres para el cargo a diputada provincial ocuparon el primer lugar del tercio; en las elecciones del 2007, en los partidos observados, no hubo mujer encabezando listas. En las primarias del 2011 comienza a modificarse esto último: el Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) en dos de seis listas presentadas, llevó mujeres a la cabeza y el Frente Santa Fe Para Todos (FSFPT) solo en una de sus seis listas. En las generales de ese año solo la lista del FSFPT fue encabezada por una mujer.

La misma situación se sostiene en el proceso electoral del 2015: en las primarias, solo una mujer encabezó lista tanto en el Frente Justicialista para la Victoria (de un total de seis listas) como en el FPCyS (de un conjunto de nueve listas presentadas). Luego de estos comicios tuvo que intervenir el TEP y modificar los órdenes de las papeletas para que se cumpla el cupo. Esto implicaría que el sistema de primarias abiertas disminuye los efectos de la ley de cupo, teniendo que ser la justicia electoral la que reacomode las candidaturas de cada lista ante el no cumplimiento del mandato de posición establecido²⁴.

En el caso de las elecciones de 2019, que parecería ser un parteaguas en cómo pensar la composición de listas por acercarse a la paridad, de 25 listas de precandidaturas, 17 son encabezadas por varones y sólo 8 por mujeres (32%). Cuando se llega a las elecciones generales, este número disminuye a un 17%, es

²⁴ Para la conformación de las listas del FPCyS, el TEP debió modificar el orden de los candidatos en tres oportunidades para respetar el cupo femenino.

decir 1 sola lista (de seis) es encabezada por mujeres. Al mirar cada frente electoral en las primarias: es interesante observar lo que sucede con “Juntos”²⁵, ya que es el frente que presenta más listas precandidaturas y tendrá un 30% de listas lideradas por mujeres.

Finalmente, en las elecciones de 2023 con legislación de paridad, se observa nuevamente que las mujeres no encabezan las listas, los varones lideran en un 63% y las mujeres en un 37%. En cuanto a frentes electorales, “Juntos Avancemos”²⁶ tiene una presencia femenina del 50% en el primer lugar, mientras que “Unidos para Cambiar Santa Fe”²⁷ solo tiene un 14% de mujeres en el mismo puesto de sus listas. En las elecciones generales, de seis listas a diputados, sólo dos estaban encabezadas por mujeres.

Respecto de las elecciones para el Senado, en los primeros 20 años el porcentaje de mujeres no supera el 20%²⁸, luego en las elecciones 2019 ese número crece a 27% en primarias y desciende a 19% en generales; sigue creciendo en 2023, donde en las primarias el porcentaje de candidatas aumenta a 35% y baja a 22% en generales (Gráfico III).

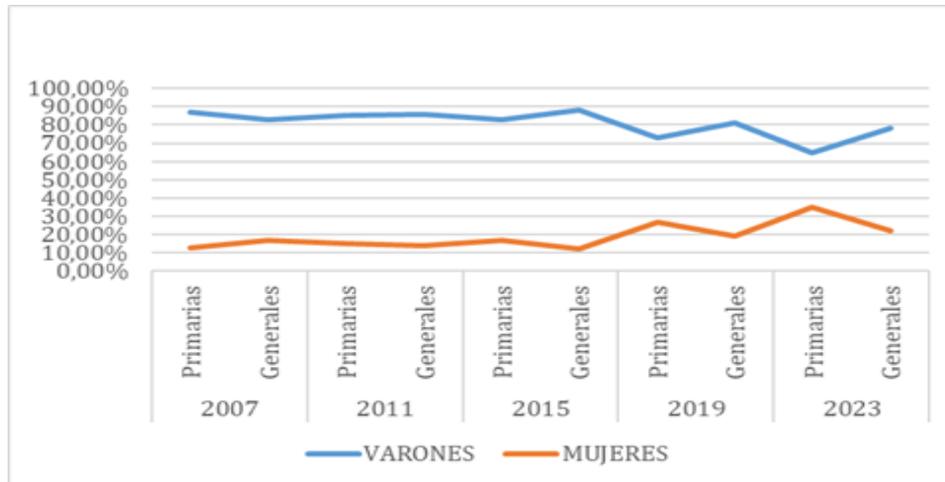
²⁵ Juntos será el Frente que agrupó a los sectores del PJ en las elecciones de 2019.

²⁶ El Partido Justicialista y sus aliados se presentaron bajo este frente.

²⁷ Sectores del radicalismo, el socialismo y el partido PRO, compitieron dentro del sello “Unidos para cambiar Santa Fe”.

²⁸ En las primarias del 2007 la presencia de mujeres fue del 13%, aumentando en las generales a 17%. En 2011, el protagonismo femenino es del 15% y desciende al 14% en las generales. Finalmente, del 17% de mujeres en listas a precandidatas en 2015, se encuentran un 12% de en las generales.

Gráfico III: Porcentaje de candidaturas al Senado de Santa Fe por sexo y tipo de elección durante la vigencia de Ley de PASO (2007-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a información recabada del Tribunal Electoral Provincial.

En 2007, se observa que el FPCyS fue quien más mujeres promovió en sus listas al Senado provincial (20%), seguido por la UCR (17%). El FPV quedó relegado al presentar un 7% de mujeres en dichas precandidaturas. En 2011, ninguno de los tres partidos mencionados superó el 20% de mujeres: FPCYS 18%, FSFPT 13% y Unión Pro Federal entre 11% y 9%.

En 2015, al analizar por frente electorales, se observa que en las primarias fueron el FPCyS y el PUCB los que presentaron mayor número de mujeres (18 y 17%, respectivamente)²⁹. El FJpV y el Frente Pro Federal llevaron un 14% de mujeres en sus listas. Esta situación se modifica en las generales donde el FPCyS descendió a un 5% de mujeres en sus listas y el FJpV ascendió a un 16%, mientras que los otros dos frentes sostuvieron los porcentajes mostrados en las primarias.

En el año 2019, se observa que en caso del FPCyS y de Juntos el número de mujeres decrece de las primarias a las generales (de 14% a 5%, y de 19% a 16%

²⁹ Es necesario realizar una aclaración en torno a las elecciones al Senado, para el análisis se tuvo en cuenta la presencia de listas departamentales del "Partido Unión Celeste y Blanco" (PUCB), el cual es un desprendimiento del peronismo y cuyos senadores forman parte del bloque justicialista dentro de la Cámara alta.

respectivamente). Mientras que en el caso de Cambiemos (PRO) el número de candidatas aumenta de 20% a 22%.

Finalmente, en las últimas elecciones del 2023, encontramos tres frentes que concentran las preferencias electorales: *Juntos avancemos*, *Unidos para cambiar Santa Fe* y *Viva la Libertad*. Los tres presentan la misma situación: presentan más mujeres titulares en las elecciones primarias que en las generales³⁰.

No obstante, estos datos, en la Cámara alta durante el período 2007-2023 sólo hubo una mujer como senadora y a partir de 2023 no hay presencia femenina. Es posible decir que, en este período durante las elecciones al Senado, se observa que el número de mujeres decrece en elecciones generales. El color político no modifica dicha realidad, por el contrario, se presenta un sesgo de género que opera más allá de la ideología del frente electoral.

A pesar de esta realidad, la modificación de sistemas electorales y la incorporación de legislaciones pro-participación femenina (cupos y paridad) operan de forma indirecta en la elección de senadores, generando que a medida que suceden las elecciones, van aumentando las candidaturas titulares de mujeres en las senadurías. Sin embargo, la distribución de escaños en estos sistemas mayoritarios desgrana la participación femenina observada en las listas.

V. Consideraciones finales

Con el presente trabajo se intentó transparentar las formas en que opera el sistema electoral sobre la inclusión de mujeres en política. Así se buscó un caso que permitiera ver cambios en el sistema electoral y analizar si ello generaba diferentes estructuras de oportunidades para las mujeres. En este sentido, el caso seleccionado fue la Provincia de Santa Fe (1983-2023); más específicamente el régimen electoral vigente para la elección en las cámaras legislativas provinciales.

³⁰ Juntos Avancemos presenta 32% de mujeres en primarias y 21% en elecciones generales. Unidos para cambiar Santa Fe, de 27% a 16% de presencia femenina. Y Viva la Libertad presentó 38% de mujeres en primarias y desciende a 25% en elecciones generales.

A lo largo del período analizado, tres sistemas electorales estuvieron vigentes: sistema de internas cerradas, Ley de Lemas y PASO. En el marco del análisis coyuntural, no es posible dejar de lado el efecto innegable de la Ley de Cupo Femenino provincial y de la Paridad de Género. Esto demuestra como una regla formal puede cambiar ciertas prácticas y modificar la inclusión de un colectivo que hasta el momento tenía un mínimo acceso a los cargos de elección popular legislativa. Aun así, los datos muestran que, en la composición de las listas existe un orden vinculado al empoderamiento masculino.

La presente investigación demuestra que, en el caso santafesino, las modificaciones en los sistemas electorales promovieron cambios en términos de género, principalmente aquellas que abordaban expresamente la cuestión de la participación femenina, como ser la cuota y la paridad.

Durante su vigencia, el cupo se respetó en su expresión mínima, llevando a que se postularan mujeres en los últimos lugares. Con la cláusula de posición, se estableció que debía respetarse el orden de dos personas del mismo sexo y luego una del sexo contrario, lo que generó que se respete en su expresión mínima: «cada dos varones, una mujer» (Archenti y Tula, 2019). Esto transparenta la existencia de aquellos patrones que establecen la superioridad de varones en ámbitos de construcción de poder.

Se podría pensar a partir de los datos, que las PASO mejoran las posibilidades de las mujeres, ya que durante su desarrollo la participación femenina aumenta en relación al sistema de lemas. No obstante, aun respetando el cupo, las mujeres no logran acceder a las primeras posiciones lo que denota un sesgo de género establecido previo a la conformación de las listas.

Al analizar el período democrático en su conjunto se observa que la modificación en el número de mujeres estuvo dada, en primer lugar, por la incorporación del cupo femenino provincial y luego por la paridad de género. Esta cuestión coincide con diversos trabajos que dan cuenta de la importancia de estas normas para superar los problemas de baja representación femenina en órganos

de gobierno (Baldez, 2004; Krook, 2006; Norris, 2001). Santa Fe acompaña lo sucedido a lo largo del mundo: al incorporar la cuota, el número de mujeres en las listas a la Cámara baja, aumenta. Más aún, el año 2019 será un parteaguas ya que sin paridad electoral la presencia femenina supera el 45%.

Por otra parte, el cambio de sistema electoral (de Lemas a PASO) no modificó las estructuras patriarcales a la hora de la definición de listas. El sistema de PASO que significaba un proceso más transparente e inclusivo para todos los sectores dentro de los partidos, por el contrario, siguió promoviendo la misma lógica de posicionamiento que se estableció durante la Ley de Lemas, (en términos de igualdad de género): esto es, por cada dos varones, una mujer (Archenti y Tula, 2009). La comparación de ambos sistemas demuestra que no necesariamente el cambio en la reglamentación electoral modifica las posibilidades de las mujeres de acceder a espacios de representación y de poder.

Los diferentes datos aquí arrojados dejan en claro que el acceso al poder es difícil para todas las personas, pero más aún para las mujeres. La disminución de candidaturas femeninas a medida que se sucede el proceso eleccionario es clara en el período que va desde 1983 hasta 2019. Luego, la dificultad ya no se observa en la presencia de mujeres sino en quiénes encabezan las listas, allí el lugar sigue siendo masculino.

Esto se suma a la realidad de la Cámara alta: sin cupo ni paridad, muestra a las claras cómo la cultura política santafesina todavía prioriza a los varones. En todo el período sólo dos mujeres fueron senadoras en simultáneo (2003-2007) y luego una se sostuvo durante el período 2007-2023³¹. En la actualidad, no hay mujeres en el Senado de Santa Fe.

Podemos pensar en avances y estancamientos para el caso santafesino. Los avances están dados por el aumento de mujeres en listas en ambas Cámaras, pero

³¹ Durante el período 2003-2007 cumplieron el rol de Senadoras, Patricia Sandoz y Marta Nardoni. Desde 2007 y hasta 2023 (cuatro períodos legislativos), Cristina Berra fue la única senadora provincial en el recinto.

se observa el estancamiento en dos puntos: por un lado, el encabezamiento de listas es un fenómeno masculino, y por el otro, el acceso a la senaduría sigue siendo un problema para las mujeres.

Frente a estos hallazgos ¿Qué queda por trabajar? Públicamente se ha dicho que los partidos políticos están llenos de mujeres en sus bases, y sin embargo se sigue demostrando en los números que no se las representa de la misma forma en las altas esferas de poder (Archenti y Tula, 2014). Se considera fundamental replantear el rol de los partidos políticos en esta construcción de igualdad y su impacto sobre las trayectorias (Caminotti, Rotman y Varetto, 2014; Canelo, 2011; Perri, 2022). Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2009) expresan que los partidos políticos, aun estando inmersos en un determinado ambiente institucional, son quienes deciden qué personas elegir, y cómo hacerlo, en función de maximizar las posibilidades y así ganar una elección.

Ante ello el cambio cultural en las instituciones políticas y la manera de implementar legislaciones de cupo, debe ir de la mano del accionar de los partidos políticos y su vínculo con los protagonistas (varones como mujeres). Lo siguiente será buscar maneras de abordar la cultura política y las prácticas patriarcales en donde esta se expresa.

A su vez, las legislaciones actuales generan una mirada binaria sobre cómo observar la realidad política. En este sentido, se sigue pensando en varones y mujeres a la hora de consolidar las listas electorales, dejando de lado al colectivo de la diversidad. Esta es otra forma de transparentar que la cultura política y santafesina sigue siendo estructurada en términos patriarcales y heteronormativos (Perri, 2022).

Estas últimas cuestiones, son las que en este trabajo no se abordaron en profundidad y necesitan ser analizadas en función de lograr una mayor comprensión de la temática. Las conclusiones aquí abordadas son preliminares y exigen la continuación del estudio, vinculando la incidencia de los partidos

políticos, la diversidad y el contexto institucional sobre la participación política en términos de género.

Referencias bibliográficas

- ALBAINE, Laura (2010). Paridad de género y ciudadanía política de las mujeres: El caso de Bolivia y Ecuador. *Argumentos*, 12, 109–131.
- ALTAMIRANO, Joaquina & MULET, Julieta (2019). Cuota de género y sistemas electorales: Argentina y Brasil en perspectiva comparada. *Descentrada*, 3(2), e092.
- ARCHENTI, Nélica, & TULA, María Inés (2008). *Mujeres y política en América Latina: Sistemas electorales y cuotas de género*. Editorial Heliasta.
- ARCHENTI, Nélica, & TULA, María Inés (2009). Representación política, sistemas electorales y género: Análisis de las listas partidarias en cinco distritos subnacionales, Argentina 2007. En *IX Congreso Nacional de Ciencia Política*, Santa Fe, Argentina.
- ARCHENTI, Nélica & TULA, María Inés (2014). *La representación política imperfecta: Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: Editorial EUDEBA.
- ARCHENTI, Nélica & TULA, María Inés (2019). Teoría y política en clave de género. *Revista Colección*, 30(1), 13–43.
- ASTELARRA, Judith (1987). La cultura política de las mujeres. En N. LECHNER (Comp.), *Cultura política y democratización* (pp. 149–168). CLACSO.
- BAEZA BELDA, Joaquín (2010). La renovación peronista: El caso de la provincia de Santa Fe (1983-1988). En *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Congreso Internacional*. Santiago de Compostela, España.
- BALDEZ, Lisa (2004). Elected bodies: The gender quota law for legislative candidates in Mexico. *Legislative Studies Quarterly*, 29, 231–298.
- BAREIRO, Line & TORRES, Isabel (2019). Participación política igualitaria de las mujeres: Deber ser de la democracia. En J. REYNOSO NÚÑEZ (Coord.), *La democracia en su contexto* (pp. 221–248). Universidad Autónoma de México.
- BORELLO, Raúl & MUTTI, Gastón (2003). La ley de lemas en la Provincia de Santa Fe. En *VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*, Rosario, Argentina.

- BUCKLEY, Fiona, MARIANI, Mack, & WHITE, Timothy (2014). Will legislative gender quotas increase female representation in Ireland? A feminist institutionalism analysis. *Representation*, 50(4).
- CALVO, Ernesto, ABAL MEDINA, Juan Manuel & otros. (2001). Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: Sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas. En E. CALVO & J. M. ABAL MEDINA (Comps.), *El federalismo electoral argentino*. EUDEBA.
- CAMINOTTI, Mariana, ROTMAN, Santiago, & VARETTO, Carlos (2014). Desigualdades persistentes: Una mirada a las carreras políticas subnacionales antes y después de las cuotas de género (Argentina, 1983–2011). En N. ARCHENTI & M. I. TULA (Coords.), *La representación política imperfecta: Logros y desafíos de las mujeres políticas* (pp. 201-214). Editorial EUDEBA.
- CANELO, Paula (2011). Acerca de la construcción de carreras políticas en Argentina: Los senadores nacionales en 1973, 1983 y 1989. *PolHis*, 4(7).
- DAHLERUP, Drude (2002). El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer. En A. KARAM (Ed.), *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números* (pp. 159–172). IDEA Internacional.
- ESCOBAR-LEMMON, Maria & TAYLOR-ROBINSON, Michelle (2009). Getting to the top: Career paths of women in Latin American Cabinets. *Political Research Quarterly*, 62(4), 685–699.
- KRENNERICH, Michael (2019). ¡Mujeres al Parlamento! Sistemas electorales y cuotas de género en la mirilla. En J. REYNOSO NÚÑEZ (Coord.), *La democracia en su contexto* (pp. 189–220). Universidad Autónoma de México.
- KROOK, Mona Lena (2006). Reforming representation: The diffusion of candidates gender quotas worldwide. *Politics and Gender*, 2, 303–327.
- KROOK, Mona Lena & MACKAY, Fiona (2011). Introduction: Gender, politics and institutions. En M. L. KROOK & F. MACKAY (Eds.), *Gender, politics and institutions: Towards a feminist institutionalism* (pp. 1–20). Palgrave Macmillan.
- LLANOS, Beatriz & SAMPLE, Kristen (2008). *30 años de democracia: ¿En la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*. IDEA Internacional.
- MACKAY, Fiona, KENNY, Meryl & CHAPPELL, Louise (2010). New institutionalism through a gender lens: Towards a feminist institutionalism? *International Political Science Review*, 31(5).

- MACOR, Darío (Dir.). (2011). *Signos santafesinos en el Bicentenario*. Santa Fe: Espacios Santafesinos Ediciones.
- MAINA, Marcelino (2008). Una desorganización organizada: El justicialismo santafesino, 1982–1987. Trabajo presentado en las *V Jornadas de Sociología de la UNLP*, La Plata, Argentina.
- NORRIS, Pippa (2001). Breaking the barriers: Positive discrimination policies for women. En J. KLAUSEN & C. S. MAIER (Eds.), *Has liberalism failed women? Assuring equal representation in Europe and the United States* (pp. 89–100). Nueva York: Palgrave.
- NORRIS, Pippa (2006). The impact of electoral reform on women's representation. *Acta Política*. Palgrave Macmillan.
- PERRI, María Emilia (2013). La influencia de la ley de cupo en la representación de las mujeres en el poder legislativo provincial: El caso de la Provincia de Santa Fe (1983–2011). *Revista Espacios Políticos*, 14 (9).
- PERRI, María Emilia (2018). Las percepciones a la hora de discutir la Paridad Santafesina. Trabajo presentado en las *4° Jornadas de Ciencia Política del Litoral*, Santa Fe, Argentina.
- PERRI, María Emilia (2020). ¿Será justicia? Cuota santafesina e interpretaciones jurídicas. En *Crítica Jurídica Feminista: Intersección de opresiones de clase, género y raza en el derecho como fenómeno del poder* (N° 3).
- PERRI, María Emilia (2022). Repensando las trayectorias políticas: Percepciones de legisladores provinciales a partir de un abordaje de género (Santa Fe, 1991–2015). *Revista POSTDATA*, 27(1).
- PETERS, Gay (1999). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. Londres: Editorial Continuum.
- RAE, Douglas (1971). *Leyes electorales y sistemas de partidos*. CITEP.
- SARTORI, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos, y resultados*. Fondo de Cultura Económica.
- VANDELEENE, Audrey (2014). Gender quotas and “women-friendly” candidate selection: Evidence from Belgium. *Representation*, 50(3).

Documentos

- Ley Provincial N° 10524. 1990. Provincia de Santa Fe, Argentina.
- Ley Provincial N° 12079. 2002. Provincia de Santa Fe, Argentina.
- Ley Provincial N° 12367. 2004. Provincia de Santa Fe, Argentina.

- Ley Provincial N° 12802. 1992. Provincia de Santa Fe, Argentina.
Ley Provincial N° 13156. 2011. Provincia de Santa Fe, Argentina.
Ley Provincial N° 14002. 2029. Provincia de Santa Fe, Argentina.
“Juró Rafael Samardich” (2 de mayo de 2001). Diario El Litoral.
“Cómputos Finales totales de la Provincial” (19 de noviembre de 1983). Diario El Litoral. Edición impresa. Archivo del Diario El Litoral.
“Recorriendo las Elecciones de 1983 a 2013” (2018). Material perteneciente a la Dirección Nacional Electoral (DINE), Argentina. Acceso web: <https://recorriendo.elecciones.gob.ar/gobiernosenasprovincias.html#/0/74>
Fecha de último acceso: 12/04/2018.

A río revuelto, ganancia de pescadoras: el legado de la Constituyente porteña y las estrategias feministas para la sanción de la primera Ley Paritaria de la Ciudad de Buenos Aires

In Troubled Waters, Fisherwomen's Gain: The Legacy of the Buenos Aires Constituent Assembly and Feminist Strategies for the Passage of the First Parity Law in the City of Buenos Aires

 **Eliana Persky**

Universidad Nacional de San Martín

Universidad de Buenos Aires

elianapersky@gmail.com

Resumen: El artículo aborda la evolución de las reformas inclusivas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), enfocándose en la transición del cupo femenino sancionado en la Constitución porteña a la sanción de la paridad para las juntas comunales. Se examina cómo la implementación de las cuotas en las instituciones representativas de CABA sentó las bases para la introducción de la paridad de género en la Ley de Comunas. En el trabajo se argumenta que la alternancia y secuencialidad de género en estas unidades descentralizadas se estableció como un refuerzo a la institucionalización del cupo femenino, garantizando una representación equitativa en un contexto de fragmentación partidaria. Se destaca la coordinación transversal de legisladoras de distintos bloques como clave para la inclusión efectiva de mujeres en el gobierno comunal, consolidando la igualdad de género como un horizonte normativo en la nueva comunidad política.

Palabras clave: PARIDAD POLÍTICA; COMUNAS; POLÍTICA PORTEÑA; REFORMAS ELECTORALES INCLUSIVAS; ESTRATEGIAS FEMINISTAS.

Abstract: The article addresses the evolution of inclusive reforms in the Autonomous City of Buenos Aires (CABA), focusing on the transition from the female quota enacted in the Buenos Aires constitution to the enactment of gender parity for communal councils. It examines how the implementation of the female

quota in CABA's representative institutions laid the groundwork for the introduction of gender parity in the Communes Law. This presentation argues that gender alternation and sequencing in the communes were established as a reinforcement of the institutionalization of the female quota, ensuring equitable representation in a context of party fragmentation. The cross-party coordination of female legislators is highlighted as key to the effective inclusion of women in communal government, consolidating gender equality as a normative horizon in the new political community.

Keywords: GENDER PARTY; COMMUNAL COUNCILS; INCLUSIVE ELECTORAL REFORMS; BUENOS AIRES POLITICS; FEMINIST STRATEGIES.

Fecha de recepción: 12/04/2024

Fecha de aceptación: 30/09/2024



A río revuelto, ganancia de pescadoras: el legado de la Constituyente porteña y las estrategias feministas para la sanción de la primera Ley Paritaria de la Ciudad de Buenos Aires¹

Eliana Persky

I. Introducción

En el 2005, cuando las reformas paritarias en Argentina apenas habían alcanzado a las leyes electorales de las provincias de Santiago del Estero, Córdoba (ambas del 2000) y Río Negro (2003), la flamante Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires establecía la alternancia y secuencialidad de género para las listas electorales de lo que sería un nuevo eslabón representativo: las juntas comunales. Al carácter pionero de esta normativa se agregan otras singularidades. A diferencia del resto de los casos de avance de la paridad, que se dieron reformando instituciones existentes, en las comunas se dio en el origen mismo del cargo. Compuestas por un órgano de siete representantes, de elección directa por sistema proporcional, las juntas comunales tienen la particularidad de ser un ejecutivo colegiado² (Noya Iglesias, 2020). En este sentido, podemos afirmar que constituyeron el primer cargo paritario no legislativo del país.

El argumento que desarrollo en el presente artículo es que la alternancia y secuencialidad de género en las comunas se introdujo como un *enforcement* a la institucionalización del cupo femenino, en esa nueva categoría representativa, y que ésta se asentó sobre el saldo construido en el debate sobre paridad presente

¹ Este artículo replica uno de los capítulos de mi tesis de maestría titulada "Democracia paritaria en las juntas comunales: política y género en el ejecutivo colegiado de las comunas de la Ciudad de Buenos Aires (1996-2019)", presentada en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín en 2022.

² No son intendencias porque son ejercidas por un cuerpo colegiado con representación proporcional, pero tampoco son un concejo deliberante porque sus funciones son ejecutivas.

desde la propia sanción de la Constitución de la Ciudad. Las ideas de paridad, incorporadas en el debate de la carta magna porteña de 1996, fueron la base normativa sobre la que se asentaron los aprendizajes construidos en torno a la implementación del cupo y la necesidad de ajustar su formulación en el nuevo contexto político, a la vez que la alianza transversal de las legisladoras y constituyentes garantizaron los avances en ambas instancias.

La inclusión de la paridad de género en la Ley de Comunas tiene como antecedente la implementación del cupo femenino en las instituciones representativas de la Ciudad de Buenos Aires, tanto en su etapa municipal como en la de la autonomía. Aunque en ambos períodos las reformas electorales nacionales repercutieron directamente sobre las reglas del proceso electoral local, la transición del estatus jurisdiccional de la Ciudad fue una oportunidad para introducir, en el horizonte de la nueva comunidad política, la noción de democracia paritaria.

El artículo recorre el proceso de institucionalización de las cuotas y la paridad en Ciudad de Buenos Aires desde su *estatus* municipal hasta la sanción de la Ley Orgánica de Comunas (LOC). De esta forma, repasamos la historia política del distrito, a fin de identificar las continuidades de las reformas electorales. Utilicé como fuentes primarias las versiones taquigráficas de las sesiones de la Convención Estatuante de la Ciudad y las versiones taquigráficas de las sesiones legislativas dedicadas al tratamiento de la LOC. Para conocer de primera mano el testimonio de quienes estuvieron involucradas, entrevisté a dos convencionales estatuantes protagonistas de la discusión sobre la democracia paritaria en la Constitución porteña y a tres legisladoras (mandato cumplido) promotoras de la incorporación de la paridad en la Ley de Comunas³.

³ La lista de entrevistadas incluye a María José Lubertino, Silvia Collin, Beatriz Baltroc y Ana María Suppa. También agradezco el intercambio con Silvia La Ruffa, quien había sido asesora en la Estatuante porteña y aportó información relevante sobre esa instancia.

II. Marco analítico

En América Latina el proceso de inclusión de las mujeres en los cargos de representación política estuvo intrínsecamente ligado a la redemocratización que atravesó la región en el marco de la tercera ola democrática (Caminotti, 2016). Con el objetivo de revertir la inequidad estructural y eliminar la subrepresentación política de las mujeres, emergieron mecanismos innovadores o reformas electorales inclusivas, como las cuotas de género y la paridad, tendientes a reducir la brecha entre la igualdad formal y su situación real (Caminotti y Del Cogliano, 2019; Freidenberg y Muñoz Pogossian, 2019).

Los organismos multilaterales jugaron un rol central en la difusión transnacional de las medidas especiales a favor de la representación de las mujeres. Mediante un conjunto de normas, declaraciones y redes internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW por su sigla en inglés) y la Convención de Beijing, se establecieron una serie de medidas vinculantes, a la vez que se construyó un entorno de ideas que aportó el sustento argumental para las actrices que promovieron las reformas de equidad en sus respectivos territorios (Llanos, 2019; Caminotti, 2016; Krook, 2008). En la arena legislativa, la formación de coaliciones transversales de mujeres fue clave para la sanción de las distintas normativas (Caminotti y Del Cogliano, 2019).

Se legitimó, en un inicio, el uso de medidas temporales para alcanzar la igualdad sustantiva de las mujeres en el acceso a puestos de poder y decisión (Caminotti, 2016). Partiendo del reconocimiento de la discriminación estructural, se promovieron mecanismos positivos que, mediante un trato desigual a favor de las mujeres, permitieran igualar los puntos de partida de ambos géneros en el acceso a la representación política. Estas medidas, reconocidas como políticas de diferenciación para la igualdad o medidas de acción afirmativa, encontrarían en las cuotas de género su dispositivo de aplicación por excelencia (Torres, 2008).

La Ley de Cupo Femenino de Argentina en 1991 inauguró una primera oleada de reformas de leyes de cuotas que se expandió hacia la mayoría de los países de la región. Su implementación repercutió positivamente en el avance cuantitativo de las mujeres en los parlamentos nacionales y subnacionales (Torre, 2008; Caminotti y Del Cogliano 2019). No obstante, los condicionamientos del sistema político y los constreñimientos institucionales y culturales persistieron limitando sus alcances. Tula (2019) explica como la puesta en marcha de esta normativa tropezó con las dificultades propias de un sistema que, a la vez que obligaba a presentar candidatas en las listas partidarias, mantenía una modalidad de selección de candidaturas de tipo cerrado, sin ninguna pauta que promoviera en paralelo la más mínima participación de las mujeres dentro de las organizaciones políticas.

Las exigencias de la nueva legislación colisionaron con las resistencias de las elites políticas partidarias masculinizadas a ceder espacio en los lugares “salidores” de las listas electorales para las candidaturas femeninas. Las reformas generaron una sensación de “amenaza” sobre las elites políticas predominantemente masculinas, frente al establecimiento de mandatos de posición. Esto motivó estrategias de resistencia de los partidos a la implementación de las cuotas a través de maniobras disuasivas y de la judicialización de las medidas afirmativas. En la práctica, la implementación minimalista generó que el porcentaje establecido, como un piso, se cristalizara como un techo a la representación de mujeres (Archenti y Tula, 2014; Caminotti, 2016). Sobre el balance de estas estrategias, tuvo lugar un proceso de aprendizaje y de negociaciones que condujeron a la reforma de las medidas hacia un fortalecimiento de las mismas (Caminotti, 2016; Caminotti y Del Cogliano 2019; Freidenberg y Muños Pogossian, 2019)⁴. En este sentido, Torres (2008, p.240) sostiene que la paridad se constituyó en la región como un “acelerador de la

⁴ El punto más crítico en esas negociaciones políticas estuvo dado por la defensa de la autonomía partidaria frente a la injerencia estatal en los procesos internos (Caminotti, 2016).

igualdad de facto” en la medida en que representaba un salto cuantitativo de las cuotas a la equivalencia numérica entre los géneros.

Si bien, en tanto instrumento articulado para atender la subrepresentación de las mujeres en las instituciones políticas la paridad es una continuidad con las cuotas, esta implica también su superación en diferentes aspectos (Archenti y Tula, 2014). Implica salir de la lógica compensatoria hacia otra de igualdad numérica (Tula, 2017; Torres, 2008). Complementariamente, a diferencia de las cuotas que estaban concebidas con un criterio transitorio, correctivo y gradual, la paridad se erigió como una medida definitiva simbolizando de esa forma un compromiso permanente del Estado con la igualdad de género (Archenti, Tula 2014; Llanos 2019; Torres, 2008).

III. El cupo femenino en la ciudad municipal

Argentina es un país federal en el que la regulación de los partidos políticos y el régimen electoral, para los cargos electivos nacionales, tiene aplicación uniforme en todo el territorio, pero convive con distintos arreglos electorales por provincia, ya que cada una de ellas regula su propio sistema de elección de autoridades subnacionales. El impulso nacional de la Ley de Cupo Femenino y su incorporación constitucional (1994) generó un “efecto contagio” en las provincias, que condujo a que hacia 1997 prácticamente todas hubieran adoptado leyes de cuota mínima o se hubieran adherido a la legislación nacional (Caminotti y Del Cogliano, 2019; Tula, 2019). Pero la Ciudad de Buenos Aires, no es una provincia más, y la institucionalización de la ley para los cargos distritales estuvo atravesada por la transformación de su estatus jurisdiccional, la consecuente refundación de sus órganos de gobierno y la dinámica del sistema partidario local.

Desde 1882 hasta 1994 la Ciudad constituía un territorio federal con el estatus de un municipio autárquico con autonomía semiplena. Su gobierno estaba integrado por un Concejo Deliberante de sesenta integrantes elegidos por la

población distrital, y por un Departamento Ejecutivo (intendencia) a cargo de un delegado del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). También contaba con catorce consejos vecinales⁵ con nueve integrantes cada uno; electos cada cuatro años por la población de las catorce zonas en las que se subdividía el distrito para tal fin. El instrumento que dirimía las elecciones porteñas era, por acción directa, el Código Electoral Nacional (CNE). Durante este período y hasta la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el Congreso Nacional ejercía la legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital Federal, mientras que el Concejo Deliberante sancionaba ordenanzas referentes a las materias específicamente municipales. Por estos motivos, cuando se sancionó en 1991 la Ley 24.012 de Cupo Femenino⁶ ésta tuvo aplicación directa en la Ciudad sin necesidad de adhesión de las autoridades locales. De hecho, el decreto reglamentario⁷ señala puntualmente su aplicación al ámbito de los cargos electivos del parlamento nacional y de la Municipalidad de Buenos Aires en los cargos de ediles y consejerías vecinales. Sin embargo, esta última categoría nunca fue alcanzada por el cupo, ya que la última elección tuvo lugar con anterioridad a su sanción⁸. En cambio, el cupo femenino tuvo vigencia para la elección de convencionales constituyentes nacionales de 1994 y para la elección de convencionales estatuyentes (60 titulares y 10 suplentes) para la elaboración del estatuto organizativo del distrito en 1996.

⁵ Los consejos vecinales se crearon por la Ley Orgánica Municipal 19.987, sancionada en 1972, que estableció el primer modelo de “descentralización” en la Ciudad (Augugliaro y Yedro, 2012). Previo a estos, habían sido creadas -en 1969- bajo el gobierno de facto, las juntas vecinales, las cuales fueron reinstaladas con el golpe militar de 1976 (Noya Iglesias, 2020). La principal diferencia entre las juntas y los consejos tenía que ver con el carácter electivo de estos últimos. En ambos casos, el mandato era ejercido en forma honoraria (Noya Iglesias, 2018).

⁶ Modificación del artículo 60 del CNE.

⁷ Decreto Nacional 379 de 1993.

⁸ El 8 de septiembre de 1991.

IV. La inclusión del cupo femenino en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El 30 de junio de 1996 se llevaron a cabo las primeras elecciones para la jefatura y vicejefatura de gobierno de la Ciudad y de convencionales estatuyentes⁹. Con un cumplimiento minimalista del cupo femenino, fueron electas veinte mujeres, pero asumieron diecinueve. María Lucía “Pimpi” Colombo (que había sido electa en el cuarto lugar, por la lista de Nueva Dirigencia) renunció y fue reemplazada por el ingreso del sexto candidato, Víctor Santa María. Cabe aclarar que si bien la reglamentación de la ley de cupo de 1993 establecía una tabla con el número de mujeres que debían integrar las listas (como mínimo), tomando como base el número de bancas en juego en cada distrito, no existía aún una reglamentación respecto al género de los reemplazos en caso de renuncia, lo cual, como queda manifiesto en este caso, constituía un punto de fuga en la efectividad de las cuotas.

El sistema partidario de la CABA estaba atravesando, en la década del 90, profundos cambios con el surgimiento de fuerzas políticas renovadoras, emergentes del descontento ciudadano con los partidos tradicionales (Mauro, 2012). Esto generó una gran influencia progresista en la construcción institucional del distrito. Los triunfos del radicalismo y, especialmente, del Frente País Solidario (FREPASO), imprimieron una dinámica significativa en el marco de la estatuyente.

⁹ Para el flamante Ejecutivo, se impuso por casi 40 % de los votos la fórmula integrada por Fernando De La Rúa y Enrique Olivera (candidatos por la Unión Cívica Radical -UCR-). La lista ganadora superaba por amplio margen a la fórmula compuesta por Norberto La Porta y Aníbal Ibarra (del Frente País Solidario -FREPASO-), quienes obtuvieron un 26,5 %. Los radicales incluso llegaron a duplicar la fórmula del Frente Justicialista que, encabezaba Jorge Domínguez (intendente designado por el entonces presidente Menem). Gustavo Béliz encabezaba una cuarta fórmula por el Frente Nueva Dirigencia, un reciente desprendimiento justicialista crítico al menemismo, que llegó a obtener el 13 %. Si bien estas cuatro fórmulas no fueron las únicas (se presentaron diecisiete en total) entre ellas condensaron el 80 % de los votos (Cantón, 2007, p.86). En la categoría estatuyentes, se alteró el orden de los factores, ya que quienes accedieron a la mayor cantidad de escaños fue la lista del FREPASO, que alcanzó veinticinco bancas. El resto se distribuyeron entre la UCR con diecinueve, el Justicialismo con once y Nueva Dirigencia con cinco.

Ambos frentes eran opositores al gobierno nacional y tenían sus principales bases políticas en la Capital¹⁰.

La flamante constituyente acarreaba las tensiones que se habían expresado en la nacional respecto al grado de autonomía que podía tener la Ciudad¹¹ (Landau, 2018). Estaban en conflicto dos perspectivas: una independentista y otra una más conservadora que interpretaba la reforma como una modificación de la forma de gobierno, pero no del cambio de estatus de la capital. Según Landau (2018), para las futuras alianzas del FREPASO y la UCR, la “autonomía” se ligaba no solo a una cuestión de alcances o de incumbencias, sino que expresaba una transformación mucho más profunda, asociada a la irrupción de una nueva comunidad política. Esta mirada, consolidada por una amplia mayoría, fue la que imperó otorgándole un carácter fundacional al proceso de redacción de la Carta Magna porteña. Para los sectores mayoritarios en la convención, la Ciudad debía ser considerada un cuerpo político autónomo y sus habitantes “ciudadanos de la ciudad” (Landau, 2018, p.249). Esta perspectiva habilitó que los debates de la constituyente edificaran una concepción de ciudadanía propia del distrito en la cual la igualdad de género fue uno de sus pilares.

Valdivieso (2017) explica cómo los procesos constitucionales son especialmente importantes para el movimiento feminista en la medida en que las instancias refundacionales permiten evidenciar las desigualdades sustantivas y actualizar las concepciones de justicia y bienestar social¹². Si bien esta afirmación

¹⁰ El radicalismo había logrado rearmarse electoralmente en el distrito, después de la debacle por la hiperinflación de Alfonsín, y el FREPASO, por su parte, venía sosteniendo desde 1994 la cabecera en las elecciones porteñas (Mauro, 2007).

¹¹ Y que se habían materializado en las limitaciones de sus incumbencias a través de la Ley Cafiero.

¹² En el análisis de las reformas constitucionales, realizadas a partir de la década del 90 en América Latina, la autora señala un patrón común vinculado a la influencia de las posiciones feministas en esos procesos: “Los debates que se han generado para introducir nuevos principios y normativas, que permitan hacer más reales e inclusivas la democracia y la ciudadanía, se han afirmado en que “la igualdad de género es constitutiva de la democracia” y que se requiere también de nuevas formas de democracia política (paridad), económica (desmontar división sexual del trabajo), cultural (reconocimiento a la diversidad), entre otras” Estas concepciones provienen de la CEDAW (1979) y se han ido profundizando y ampliando a lo largo de las Conferencias Mundiales y regionales de la Mujer.

se construye en base al análisis de los procesos constituyentes nacionales de América Latina, dos particularidades del proceso local la vuelven transpolable a la CABA. Por un lado, el marco constituyente insertó el debate sobre la participación política femenina en los horizontes normativos de una nueva comunidad política y un estatus de ciudadanía propio del distrito. Por el otro, según Lopreite (2012), desde sus inicios, la Ciudad se estableció como promotora del cambio político en materia de género, gracias a la receptividad por parte de un movimiento feminista, arraigado en el distrito de las normas globales. El carácter fundacional y progresista de la constituyente porteña y el de la Ciudad como sede de las principales referentas del movimiento feminista nacional favorecieron un tratamiento profundo de las cuestiones vinculadas a la igualdad de género que incluyeron referencias a la democracia paritaria.

Según me relató la convencional María José Lubertino¹³, a diferencia de lo que había sucedido en la Convención Nacional, donde las feministas realizaban manifestaciones de activismo en la puerta de la convención, en la estatuyente de la Ciudad eran ellas mismas las que estaban sentadas en las bancas. La Red de Feministas Políticas (RFP) era el lazo que las agrupaba. Surgida en el IV Encuentro Nacional de Mujeres en 1989, y a partir del V Encuentro feminista latinoamericano y del Caribe en 1990¹⁴, la RFP se había organizado con el objetivo de conseguir la sanción nacional de la Ley de cupo Femenino (Daveiga, 2020): “Todas las electas en esa elección éramos parte de esa red. Las radicales y las del Frente Grande éramos muy amigas a partir del feminismo y de los encuentros nacionales, y

¹³ Entrevista personal del 29 de mayo de 2021.

¹⁴ Según Daveiga (2020), hacia 1990, en el “V Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe”, realizado en San Bernardo, se incorporaron formalmente las demandas de la “Red” para garantizar la presencia de las mujeres en el Congreso. Siguiendo a Barrancos (2010), Daveiga relata que la “Red de Feministas Políticas” aglutinó a un amplio conjunto de partidarias provenientes de la UCR (Unión Cívica Radical), el Partido Intransigente, el Justicialismo y el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), -expresión que había tomado el desarrollismo frondizista-, que reunieron esfuerzos para que fueran tratados los proyectos presentados en materia de cupo, y realizaron actividades conjuntas para convocar, en primer lugar, a las representantes de sus partidos en el Congreso.

logramos en tres meses construir una Constitución con sentido paritario” (Lubertino).

Esto garantizaba no solo un clima de sororidad¹⁵ y transversalidad, sino también un número importante en las votaciones sobre los artículos referidos a la igualdad de género. Aunque el apoyo no era total y en el recinto se expresaban algunas resistencias de parte de convencionales de los distintos bloques, el compromiso de Graciela Fernández Meijide (presidenta de la Convención, representante del FREPASO) era que los asuntos se votaran con consenso, lo que abría a la negociación de ciertos temas y a la moderación de algunas expectativas.

Retomando el planteo de Lopreite (2012), en la Constitución porteña también se expresó la receptividad de las normas y de los debates internacionales sobre los derechos de género. Puntualmente, de la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) que había tenido lugar apenas unos meses antes, estableció la necesidad de conjugar dos grandes lineamientos estratégicos: las acciones afirmativas que favorecen el acceso de mujeres a cargos electivos y la transversalización del enfoque de género en todos los sistemas y estructuras, las políticas, los procesos y los procedimientos del Estado. Bajo esta orientación, se formularon “Planes de Igualdad de Oportunidades y Derechos” a nivel nacional, regional y local en forma de leyes, dictadas por los órganos legislativos o como actos de gobierno desde el Poder Ejecutivo, en varios de los países de la región (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2016). Cabe recordar que Argentina había sido pionera en materia de incorporación de las acciones afirmativas a la representación política con su ley de cuotas de 1991. No obstante, como fue señalado, los argumentos a favor de la paridad que comenzaban a emerger en Europa también ejercieron su influencia sobre la perspectiva, la retórica y los términos usados por las estatuyentes para dar marco al debate en la ciudad, particularmente en relación con la participación política de las mujeres.

¹⁵ Se entiende por Sororidad según la Real Academia Española a la relación de solidaridad entre las mujeres, especialmente en la lucha por su empoderamiento.

El Título 9° de la Constitución porteña denominado “Igualdad entre Varones y Mujeres” fue el resultado del debate por separado de tres dictámenes que empalmados darían forma a los artículos 36, 37 y 38 de la nueva Constitución¹⁶. Merece una atención particular el Orden del día N° 56: “Igualdad de derechos y responsabilidades de mujeres y varones”, denominado en el seno de la convención “paridad entre varones y mujeres”. Este dictamen, producido por la comisión de Declaraciones, Derechos y Garantías (presidida por Víctor Santa María de Nueva Dirigencia), contenía originalmente dos artículos. El primero proponía a la Ciudad como garante de la igualdad de oportunidades, trato y goce de todos los derechos de las mujeres, a través de las acciones afirmativas en todos los ámbitos, organismos y niveles. En este sentido, establecía que tanto los partidos políticos como las organizaciones sociales debían adoptar tales acciones para el acceso de las mujeres a los cargos electivos, de conducción y al manejo financiero. En un segundo artículo, se establecían los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos básicos. Fue el dictamen más discutido del capítulo y requirió de modificaciones sustantivas en el recinto para su aprobación.

Uno de los primeros puntos de controversia con relación a la noción de democracia paritaria implicó establecer una línea divisoria entre las instituciones que podían ser obligadas por el Estado al desarrollo de acciones afirmativas, y otras sobre las cuales la acción gubernamental podía ser rectora y de promoción. El bloque peronista pidió excluir a las organizaciones sociales de la enumeración de organismos sobre los cuales la Ciudad debía garantizar la igualdad de género. La nueva redacción buscaba excluir a los gremios de los órganos en los cuales se debían ejercer las acciones afirmativas¹⁷. En esta línea divisoria, los partidos

¹⁶ Este debate tuvo lugar en la octava sesión ordinaria de la Convencional Estatuante.

¹⁷ Considerando el primer punto planteado se llegó a una redacción de acuerdo donde la Ciudad garantiza en el ámbito público y promueve en el ámbito privado, entendiendo que es competencia de la ciudad garantizar en los organismos públicos de su dependencia, y promover en los ámbitos intermedios o públicos no estatales. En palabras del constituyente Ibarra: “Entonces, lo que sí está claro es que todos quedan abarcados por esta obligación de garantizar la igualdad real de oportunidades y trato entre varones y mujeres, que la Ciudad garantizará en su ámbito público y la

políticos se establecieron como las únicas organizaciones no estatales con obligación de implementarlas.

A su vez, el Orden del día N° 57: “Partidos políticos y cupos, producido por la Comisión de Relaciones Interjurisdiccionales, Partidos Políticos y Democracia Directa” (presidida por Enrique Martínez de FREPASO), establecía que las listas de candidaturas no pudieran incorporar más del “70% de personas de un mismo sexo con probabilidades de resultar electas ni tener tres personas del mismo sexo en forma consecutiva incluyendo en el conteo el primer lugar de la lista” (CMCABA, 2016, p.676). En un segundo párrafo, el dictamen proponía implementar el cupo en los acuerdos que concediera la Legislatura para la integración de los cuerpos colegiados. El dictamen fue aprobado por unanimidad y fue integrado como segundo y tercer párrafo del artículo 36 de la nueva Constitución que quedó conformado por los dos dictámenes mencionados. Según la convencional Lubertino (en entrevista personal), la propuesta del orden del día 57° buscaba recoger los aprendizajes que el movimiento feminista había acumulado, en relación a las estrategias disuasivas de los partidos políticos, en torno a la implementación de la Ley Nacional de Cupo Femenino. De esa forma, se buscaba institucionalizar en la máxima jerarquía normativa de la Ciudad los criterios de regulación que permitiera garantizar la mayor efectividad posible del cupo femenino en términos de resultados. Para esto era necesario reducir al mínimo los márgenes de discrecionalidad de las elites partidarias o más precisamente cerrar la brecha entre la legitimidad y la legalidad de las estrategias, que eludían las previsiones del cupo, y que en muchos casos conseguían el amparo judicial. En este sentido, las representantes feministas contaban con el conocimiento y con la experiencia directa respecto al devenir, a los argumentos y contraargumentos de las causas judiciales que se habían llevado adelante por incumplimientos del cupo. Esta

promueve generando acciones positivas. Al respecto, la legislación determinará para cada área, cómo se garantizará, con medidas positivas, el acceso igualitario en el ámbito privado a todos los organismos y niveles y la promoción de la igualdad real de oportunidades y trato entre varones y mujeres” (VT p.665).

situación llevó a que las militantes políticas de los distintos partidos y el Consejo Nacional de la Mujer¹⁸ debieran reclamar a la Justicia por los incumplimientos como resultado de las lagunas y de la falta de claridad de la Ley de cuotas y del decreto reglamentario (379/93) (Lázzaro, 2008).

Desde su primera aplicación en los comicios de 1993, ambas normativas suscitaron un alto grado de conflictividad y de judicialización por las estrategias minimalistas y evasivas de los partidos políticos (Tula, 2019; Lázzaro, 2008). Cabe señalar que la mayor cantidad de fallos judiciales por la Ley de cuotas se concentró en las elecciones de los años 93 y 95, con treinta y cuarenta y nueve casos respectivamente (Lázzaro, 2008). Incluso en las presentaciones de 1993, la Capital Federal encabezó el ranking nacional con cinco causas y en el 95 se ubicó en la mitad de la tabla con tres¹⁹. En términos generales, las denuncias por incumplimiento se vinculaban mayormente con que la aplicación del cupo de 30% no se contabilizara en función de la magnitud partidaria (es decir, de la cantidad de bancas que el partido renovaba en esa elección, y que era el criterio fijado por el decreto reglamentario), sino en función de la magnitud del distrito (es decir, el total de la lista). Frente a esto, los partidos argumentaban que la frase “con

¹⁸ El Consejo había sido creado en 1992 como consecuencia de la ratificación de la CEDAW y con el objetivo de promover la participación femenina en la sociedad, así como para impulsar el desarrollo integral de las mujeres en cuanto a sus inquietudes y proyectos. Decreto Nacional 1.426/1992.

¹⁹ Cabe aclarar que el número de causas no dependía sólo de la cantidad de incumplimientos, sino de la voluntad de las candidatas o militantes a iniciar acciones legales para su corrección. En este sentido, Lázzaro (2008) señala que el aumento de número de causas se debió a que la incorporación de las acciones afirmativas en la reforma de la Constitución Nacional de 1994 amplió los términos de la legitimación activa de quienes podían recurrir a la justicia frente a los incumplimientos de las cuotas. Mientras que en la elección de 1993 el criterio judicial había sido habilitar sólo las presentaciones de quienes integraran las listas, en la elección del 95 la legitimación activa se ampliaba a toda la ciudadanía ya que se interpretaba que los incumplimientos en las proporciones en género en la confección de las listas afectaban directamente el derecho de las y los sufragantes. La legitimación incluía también a la presidenta del Consejo Nacional de la Mujer, organismo creado por el PEN en 1992 para promover la ley de cupo femenino y asesorar a las mujeres en todo el país (Tula, 2019). Este cambio fue clave no sólo en un sentido normativo, sino estratégico, ya que las mujeres candidatas tenían mayores dificultades para recurrir a la justicia en la medida en que eso podía generarles represalias por parte de las cúpulas partidarias. A su vez, la cuestión de la legitimación limitada contribuía a que la justicia no se expidiera sobre las cuestiones de fondo rechazando los planteos por este aspecto procesal.

posibilidad de resultar electas”, incluida en la Ley de Cuotas, no debía confundirse con la “probabilidad de serlo” (Lázzaro, 2008, p. 59). Los partidos también planteaban que el decreto reglamentario alteraba el espíritu de la Ley 24.012. Por ejemplo, establecía en la tabla anexa que cuando el partido renovara dos bancas, una de ellas debía ser ocupada por una mujer (Lázzaro, 2008). Consideraban que, en ese caso, la distribución era del 50% y no del 30%, que era la proporción incluida en la ley, y que el decreto aclaraba que debía interpretarse como mínimo.

Es en este contexto que las convencionales, nucleadas en la RFP, encontraron en la estatuyente porteña la oportunidad de dejar en claro los criterios de aplicabilidad de la Ley de Cuotas en el distrito, a través de una nueva redacción. La formulación acumularía, en un nuevo texto, la experiencia adquirida en los tribunales frente a los argumentos esgrimidos por los partidos en las interpretaciones restrictivas de las cuotas. Las tensiones por la interpretación de la Ley de cuotas se expresaron incluso en el seno mismo de la convención. A la hora de la votación de este artículo, se dio un intercambio que transparentó las perspectivas respecto a las limitaciones de la letra de la ley frente a las estrategias minimalistas de las elites partidarias:

“Sr. Santa María: Señora presidenta, solicité a la señora convencional Bullrich que me permitiera exponer por el bloque de Nueva Dirigencia, atento a que me encuentro sentado en esta banca porque una convencional de nuestro partido renunció, y la ley establece esta forma de determinar al suplente. Por eso pedí a mi bloque que me dejara exponer sobre este tema, acerca del cual desde ya adelanto nuestro voto favorable.

Somos conscientes de la crítica a la cual nos hemos expuesto por culpa de una mala ley, que no queremos que se vuelva a repetir. Por esta razón solicito que el texto que estamos considerando obtenga el voto afirmativo de toda la Convención, en honor de la compañera Colombo, quien tendría que estar aquí sentada.

Sra. Lubertino: Señora presidenta: agradecemos el honor que se nos rinde en esta disertación, pero los distintos bloques y las mujeres de esta Asamblea hemos

reiterado en varias oportunidades el repudio a la inclusión en esta Convención, utilizando mecanismos que no tienen que ver con una ley que esté mal, sino con perversos procedimientos de interpretación, que cada vez que se quieren violar las leyes se van sofisticando.

Por eso en este texto hablamos de la integración efectiva de las listas. Las leyes no son malas sino cuando algunos violan su espíritu y a veces su propia letra. (Aplausos.)” (CMCABA, 2016, p. 697).

Este intercambio pone en relieve la dinámica de la puja por la interpretación-reglamentación del cupo y, en particular, la cuestión de los reemplazos. Lo paradójico es que, aunque el artículo 36 viene a cristalizar criterios robustecedores de las cuotas, la cuestión de las suplencias no se saldaría hasta la inclusión de la paridad en la Ley Nacional y de la Ciudad (años 2017 y 2018, respectivamente).

El análisis pormenorizado del artículo ²⁰ nos permite identificar los fortalecimientos a la normativa vigente. Por un lado, se involucra a los partidos entre las organizaciones que deben implementar acciones afirmativas, para garantizar la presencia de mujeres en sus órganos de conducción y financieros internos. El artículo 37 de la CN (1994) ya había establecido que "la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral". La Constitución porteña retoma ese principio y

²⁰ Artículo 36: La Ciudad garantiza en el ámbito público y promueve en el privado la igualdad real de oportunidades y trato entre varones y mujeres en el acceso y goce de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, a través de acciones positivas que permitan su ejercicio efectivo en todos los ámbitos, organismos y niveles y que no serán inferiores a las vigentes al tiempo de sanción de esta Constitución.

Los partidos políticos deben adoptar tales acciones para el acceso efectivo a cargos de conducción y al manejo financiero, en todos los niveles y áreas.

Las listas de candidatos a cargos electivos no pueden incluir más del setenta por ciento de personas del mismo sexo con probabilidades de resultar electas. Tampoco pueden incluir a tres personas de un mismo sexo en orden consecutivo.

En la integración de los órganos colegiados compuestos por tres o más miembros, la Legislatura concede acuerdos respetando el cupo previsto en el párrafo anterior (Constitución de la CABA, 1996).

detalla que el acceso de las mujeres debe garantizarse en todos los cargos y en todas las áreas.

También se incorpora el criterio de distribución de bancas 70/30 por género establecido en la Ley de Cuotas, pero con dos modificaciones semánticas. Por un lado, a diferencia de la Ley 24.012, que definía que las mujeres debían estar en las listas en lugares con “posibilidades de resultar electas”, el artículo 36 cambia la formulación a “probabilidades”. Como señalábamos anteriormente, esta diferencia de palabras había servido de argumento de los apoderados partidarios para defender la colocación de las candidatas fuera de los lugares salidores de las listas. Una segunda diferencia tiene que ver con la redacción sin géneros. No se habla de una inclusión de un piso de mujeres, sino del establecimiento de un límite al desequilibrio de géneros. Esto implica abandonar el concepto de “piso” para plantear los límites en los dos sentidos (mínimo y máximo) y en forma equitativa para ambos géneros. Aunque numéricamente no se altera la proporción, lo cierto es que la redacción sin establecer cuál es el género minoritario tenía como horizonte de sentido la conceptualización de la democracia paritaria emergente por esos años en la discusión europea, particularmente en Bélgica y Francia²¹. La frase utilizada por la convencional Lubertino (UCR), en el marco de la convención, da cuenta de la mixtura entre la defensa del articulado desde la narrativa de las acciones afirmativas y la inclusión de la cuestión paritaria como concepto:

“Cuando estamos hablando de acciones afirmativas estamos describiendo, en todo caso, la paridad entre varones y mujeres. Estas acciones afirmativas que en algunos ámbitos serán hoy de aplicación para las mujeres, puede que en el futuro también deban serlo para los varones. De modo que es una aplicación paritaria para varones y mujeres” (CMCABA, 2016, p.695).

Otro avance de la redacción fue establecer la no inclusión de tres personas del mismo sexo en forma consecutiva. Esto es un agregado a los alcances de la Ley

²¹ Francia y Bélgica establecieron reglas de paridad entre 1999 y 2002 (Caminotti y Del Cogliano, 2019).

Nacional de cupo, que fortalece la normativa local con un criterio de secuencialidad, brindando un carácter constitucional a lo incorporado en el decreto reglamentario²². Si bien originalmente la OD 57 proponía incluir taxativamente al primer lugar de la lista en el cálculo de esos tres lugares que no pueden ser asignados a las personas del mismo sexo, ese punto quedó afuera de la redacción final. La propuesta buscaba contradecir una interpretación restrictiva de la Cámara Nacional Electoral que había establecido en uno de sus fallos que el conteo podía iniciarse desde el segundo lugar (Lázzaro, 2008).

Una cuestión en la cual las y los estatuyentes lograron una ampliación de los alcances de la normativa vigente, fue la incorporación del cupo a los cuerpos colegiados no electivos de la Ciudad. Más allá de restringir las posibilidades de los partidos de tomar atajos para eludir el cumplimiento estricto de la cuota, la convención avanzaba un escalón más incorporando un nuevo tipo de cargos sobre los cuales debía garantizarse el cupo²³. Esto expresaba dos búsquedas simultáneas. Por un lado, cumplir con las previsiones de la Convención de Beijing, que establecía que las acciones afirmativas debían abarcar los distintos ámbitos de la vida social, política y económica²⁴. Por el otro, dentro de las restricciones impuestas por la

²² En el decreto 379 de 1993, se establecía una tabla en relación a la cantidad mínima de mujeres que debían incluir las listas partidarias en los primeros lugares, en función de la magnitud de bancas que renovara cada agrupación. Para el caso específico de aquellos partidos o de las alianzas que se presentaran por primera vez (es decir, no tuvieran un antecedente que les permita suponer las posiciones en condiciones de resultar electas a fin de calcular cuántas mujeres debían colocar en esos lugares), o para los que no renovar ninguna banca, el decreto establecía: “Será indiferente colocar en el primer puesto a mujer o varón, pero en los siguientes lugares de la lista se incluirán regularmente UNA (1) mujer por cada DOS (2) varones hasta que se cubra el porcentaje mínimo que exige la Ley N° 24.012 dentro del número total de cargos” (Decreto 379 de 1993). En tanto que las agrupaciones que renovar dos bancas debían colocar una mujer y un varón en los primeros dos lugares. Todas las listas debían continuar con el criterio de dos y uno hasta completar el 30 % sobre el total de los cargos.

²³ En palabras del constituyente Castells (PJ): “Hoy vamos a avanzar un poco más al mejorar y perfeccionar las normas de la ley 24.012 (de cupo femenino). Este avance lo vamos a concretar por medio de una redacción más clara y un texto más abarcativo y amplio, que incluye no sólo las listas de candidatos sino también la integración de los cuerpos colegiados” (CMCABA, 2016, p. 647).

²⁴ Así lo expresaba la convencional Chiernajowsky (FREPASO):

En esta Constitución no estamos adoptando estas medidas de acción positiva sólo en el caso de la participación política a través del cupo, sino también respecto a otras situaciones que afectan la vida concreta de las mujeres en la sociedad. Lo hacemos en el terreno laboral donde el principio de

línea divisoria, que establecía que el Estado porteño sólo podía garantizar las acciones afirmativas en el ámbito público y los partidos políticos; la extensión de las acciones afirmativas a los cargos públicos no electivos (en los cuerpos colegiados con acuerdo legislativo) cristalizaba la búsqueda de la bancada feminista de alcanzar con el cupo todos los espacios posibles dentro de las limitaciones establecidas. Según me planteaba la convencional Silvia Collin: “Nosotras teníamos que ir con el techo. Tomamos lo máximo que podíamos de donde estaba la discusión normativa en ese momento, ahí surgió la idea entre las convencionales de incluir a los órganos colegiados”²⁵. La interpretación de estas medidas, como cuestiones que equilibrarían en un sentido paritario las condiciones de varones y mujeres hacia una transformación social, estuvo presente también en varias intervenciones de la sesión²⁶.

En este sentido, Collin (UCR) destaca como la convención porteña incorpora cuestiones que tienen que ver con la politización de lo privado y, por lo tanto, genera transformaciones en la noción del interés general:

“También esta constituyente muestra un cambio de agenda. Se están incorporando temas que no se han incorporado en ninguna otra constitución, aún en las más recientemente modificadas. Aquí se hablaba de la reforma de la Constitución Nacional y quiero decir que aquí hay muchos temas que no se trataron en la Constitución Nacional. Creo que esto tiene que ver con una voluntad política y con una lectura distinta que también incorpora la lectura del género y la lectura que muchas veces hacemos las mujeres acompañadas por varones, que entendemos que hay muchos temas que han dejado de pasar en la órbita de lo privado para incorporarse en la órbita de lo que es el interés general,

igual remuneración por igual trabajo es una reivindicación todavía por conquistar. (CMCABA, 2016, págs. 633 y 634).

²⁵ Entrevista de la autora del 7 de junio de 2021.

²⁶ Por ejemplo, el constituyente Brailovsky (ND): “Con una visión globalizadora los constituyentes varones estamos apoyando e impulsando estas medidas que, en apariencia, sólo benefician a las mujeres. Pero tenemos en claro que no somos los opresores de las mujeres, sino que todos formamos parte de un sistema que tiene injusticias sobre todos y que requiere de la acción conjunta de varones y mujeres para redefinir los roles de los dos sexos en una sociedad democrática”. (CMCABA, 2016, p.649).

más allá de que esto nos lleve a discusiones con fuertes factores de poder de nuestra sociedad” (CMCABA, 2016, p.694).

Estos argumentos dan cuenta de la presencia de nociones vinculadas a la igualdad sustantiva y la paridad entre varones y mujeres como parte de una agenda de transformación social de profundo corte ideológico y político.

En síntesis, la incorporación del cupo femenino en la Convención porteña representó, para las mujeres de la RPF, una oportunidad para fijar a nivel constitucional los estándares que permitieran una aplicación más efectiva de las cuotas en relación a un balance de sus efectos y a la acumulación de saberes respecto a los argumentos y a las estrategias disuasivas de los partidos políticos, para eludir el cupo. A su vez, la discusión se enmarcó en un proceso más general de definición de nuevos estándares para la ciudadanía de las mujeres en el distrito, lo que fue resultado de la combinación del carácter fundacional de la Convención y el acuerdo entre las fuerzas progresistas mayoritarias. El marco internacional estructuró el debate en las nociones de acciones afirmativas, igualdad de oportunidades y democracia paritaria, entendida esta última como un reequilibrio de las relaciones entre los géneros y una nueva concepción del interés general, que incorporara las perspectivas y los derechos de las mujeres. En este sentido, las definiciones alcanzadas dialogaban con los instrumentos internacionales a la vez que construían la fortaleza del caso local en una relación dialéctica (Caminotti, 2016; Lopreite, 2012).

V. La sanción de la Ley Orgánica de Comunas paritaria

La Constitución de 1996 estableció la descentralización político-administrativa de la CABA en comunas. Cada una de ellas contaría con un órgano colegiado de gobierno de siete representantes, denominado “junta comunal”, cuyos integrantes debían ser elegirse en forma directa, con arreglo al régimen de representación proporcional, formando cada comuna -a esos fines- un distrito

único. También se estableció que la junta comunal sería presidida por quien fuera de la lista más votada (Artículo 130, Constitución de la CABA, 1996). En cuanto a los requisitos para la conformación de las listas, la Constitución de la CABA planteaba que eso sería establecido oportunamente por la sanción de una Ley Electoral de la Ciudad, de la cual el cupo consagrado en el artículo 36 debía ser un criterio rector. Si bien en la Constitución se establecía un plazo máximo de cinco años para la realización de las elecciones comunales, el proceso descentralizador tuvo idas y vueltas que demoraron la decisión política de encarar el debate legislativo para configurar los nuevos distritos comunales²⁷. En el período 2004-2005, en el que se dio el tratamiento de la LOC, la Legislatura estaba dividida en veinte bloques legislativos, de los cuales siete eran uninominales y cinco binominales.

Fue en ocasión de la votación en general de la LOC que la distribución por género de candidaturas a las juntas comunales se insertó en el debate a instancias de las legisladoras²⁸. La narrativa planteada por una coalición transversal de diputadas porteñas tomó como base las discusiones y los saldos normativos precedentes en la Convención Estatuyente. La legisladora Beatriz Baltroc (del bloque binominal Alternativa Popular) fue la primera en plantear la alternancia en las listas como una forma de garantizar el cupo. Considerando la multiplicidad de partidos que pudieran presentarse en las elecciones, y la probabilidad de habilitar la participación a organizaciones no partidarias, sobre una magnitud de siete integrantes Baltroc preveía que de no implementarse la alternancia de género las mujeres quedarían excluidas de las juntas comunales. El contexto de

²⁷ Según Ghiglione (2019), la misma coyuntura política, económica y social fue reconfigurando el mapa de prioridades de gestión, por un lado, y de acuerdos partidarios, por el otro.

²⁸ Si bien la sanción de la LOC fue precedida por un debate participativo promovido por organizaciones vecinales, las demandas de ampliación de la representación política no involucraban referencias a la cuestión de género: El tema de género no aparecía, no estaba en los barrios y casi no salía en la Legislatura. Los grupos que venían impulsando la ley no lo tenían en cuenta. Algunas diputadas vimos que era un tema que iba a quedar en el olvido, pero cuando llegó a la legislatura ahí sí fue más fácil poder imponerlo (Entrevista a Baltroc de la autora, 1 de junio de 2021).

fragmentación política, sumada a la posibilidad ampliar la competencia electoral, fueron los factores que contribuyeron al diagnóstico planteado por la diputada. De esta forma, la alternancia por género fue esgrimida en primer término como una medida instrumental para garantizar la aplicación efectiva del cupo. Así fue expresado en su intervención en el tratamiento en general de la LOC:

“En ese sentido, queda licuado el cupo. La ley debería garantizar la alternancia uno a uno del género (Aplausos). En una lista de siete, garantizar el 30 por ciento de un mismo sexo –cuando pueden entrar tres partidos políticos– es muy difícil si no hay alternancia uno a uno. Esto debe estar explicitado en la ley” (Versión taquigráfica, sesión 30/11/2004, Legislatura CABA).

El tema no generó mayores repercusiones durante esa sesión que solo consagró una votación en general de la LOC, pero sin avanzar con su articulado y por lo tanto, dejando aún sin definición los temas planteados.

Durante el año 2005, y en un contexto de profundización de la crisis política en el distrito, en el marco del conflicto iniciado por la tragedia de Cromañón, que derivaría en la destitución del jefe de Gobierno en marzo de 2006, se logró avanzar en el tratamiento en particular de la LOC. En junio de ese año, se convocó a una nueva sesión especial. El proyecto en tratamiento incluía una referencia a la igualdad de género en el artículo 13, que otorgaba a las comunas intervención, en el marco de sus competencias, en todos los temas sobre los cuales la Constitución había incorporado políticas especiales. En una enumeración amplia, se incluían cuestiones tan generales como el derecho a la salud, hábitat, cultura, deporte, seguridad, las personas con necesidades especiales, y en ocasión del tratamiento del artículo en el recinto, se incluyeron las áreas de función pública, ciencia, tecnología y turismo, que la comisión redactora había definido originalmente dejar afuera por ser temas que difícilmente pudieran tener un desarrollo ligado a la descentralización y a la participación ciudadana.

No obstante, el proyecto no incluía ninguna referencia a la cuestión del cupo ni a la participación política de las mujeres en general. A la hora de tratar el

artículo 19 sobre el gobierno de las comunas, el tema volvió a insertarse en el debate a instancias de la diputada Suppa, del bloque Frente para la Victoria, quien solicitó que se incorporara -en el artículo 19, sobre la integración de las juntas- un agregado que hiciera referencia al artículo 36 de la Constitución porteña como requisito para su integración. Complementariamente, la diputada proponía sumar una cláusula transitoria que estableciese que hasta tanto sea aprobada la Ley Electoral de la Ciudad, las listas de miembros a la junta comunal no pudieran incluir dos personas del mismo sexo en forma consecutiva. En su breve discurso, fundamentó la propuesta en el espíritu del artículo 36 de la Constitución y que lo reglamentado allí como 70/30 “debía ser un piso de la participación de mujeres en las listas” (VT, 8/6/2005, Legislatura CABA). Con la misma interpretación, planteada previamente por la diputada Baltroc, Suppa sostuvo que, de no avanzarse a la alternancia por género, las mujeres serían omitidas en los órganos comunales: “Si dejábamos la ley de cupo vigente, las mujeres iban a quedar en el tercer lugar y ninguna mujer iba a acceder a integrar el cuerpo de la comuna. Por eso dijimos, vamos por el cincuenta y el cincuenta. Eso lo acordamos con las mujeres de los otros bloques. Estábamos todas de acuerdo”²⁹.

Las resistencias no se hicieron esperar. El diputado Enríquez de Juntos por Buenos Aires (JXBA) cuestionó el pedido de la cláusula transitoria aludiendo que sería inconstitucional por no respetar la prohibición de tres personas consecutivas del mismo sexo. Con una interpretación restrictiva, el legislador consideraba que el establecimiento de la alternancia violaba el texto constitucional. Este argumento fue apoyado por Herrera Bravo del Frente Compromiso para el Cambio (FCPC). Por su parte, De Estrada de JXBA, que ejercía la vicepresidencia del cuerpo, solicitó que se aclarara que la demanda de las diputadas era sobre la composición de las listas y no sobre la composición final de las juntas comunales. En general, todos ellos cuestionaron si debían incluir la referencia al artículo 36 que, de todas formas, al

²⁹ Entrevista de la autora a Ana María Suppa, el 31 de mayo de 2021.

ser constitucional iba a regir sobre la elección comunal independientemente de su mención.

En oposición, legisladoras de distintos bloques pidieron la palabra y manifestaron su acuerdo con las iniciativas de la diputada Suppa del Frente para la Victoria (FPV). Alicia Bello (FCPC) y Paula Bertol (JXBA) plantearon su apoyo a la cláusula transitoria contradiciendo a los miembros de sus bloques. Otros varones, como Rebot y Kravetz del FPV, bloque al que pertenecía la diputada Suppa, manifestaron su acompañamiento a lo expresado por ella considerando que la propuesta requería de todas formas un tratamiento particular en el marco de la comisión mixta.

Las legisladoras defendieron la propuesta con distintos argumentos, basados en interpretaciones más amplias o precisas de la Constitución porteña. El fundamento principal consistía en aclarar que lo que el texto constitucional planteaba debía interpretarse como un piso para las leyes posteriores. Bello incluso arguyó la excepcionalidad de elegir por primera vez a un cuerpo ejecutivo colegiado, ámbito que la Constitución porteña había incorporado bajo la regulación del cupo. Realizando el mismo cálculo de distribución de las y los comuneros entre dos o tres listas, la legisladora insistió con el planteo respecto a que si a las mujeres se les concede el tercer lugar de las listas “nos estaríamos quedando sin representación de la mujer. Por eso, creo que éste es un tema especial que merece un tratamiento especial” (VT, 8/6/2005, Legislatura CABA). En refuerzo, la diputada La Ruffa (FPV) argumentó en relación al encabezado del artículo 36 sobre el rol de la Ciudad en garantizar la igualdad de oportunidades en el ámbito de su competencia: “Si no se incorpora una norma, como la propuesta en la cláusula transitoria, es complejo hacer real y efectiva la igualdad de trato y oportunidad entre varones y mujeres, este cuerpo se tiene que dar la posibilidad de pensar cuáles son las herramientas positivas que vamos a sancionar para lograr la verdadera igualdad en la participación política” (VT, 8/6/2005, Legislatura CABA).

De esta manera, las nociones de democracia paritaria, expresadas en la constituyente de 1996, se incorporaron al debate y saldaron la discusión respecto a una interpretación amplia de los derechos políticos de las mujeres, consagrados en la Constitución de la CABA.

Finalmente, se votó afirmativamente la incorporación de la mención al artículo 36 de la Constitución, en el artículo 19 de la LOC, y se dispuso que la propuesta de cláusula transitoria pasará a ser considerada por la comisión mixta. El 1 de septiembre, se dio sanción definitiva a la ley incorporando la cláusula transitoria primera de paridad tal cual había sido redactada en la propuesta original. De esta manera, las comunas se crearon como la primera institución paritaria de la Ciudad.

Pocas leyes tuvieron un plazo tan amplio y participativo de discusión como la LOC. No obstante, la cuestión de la participación política de las mujeres no se había puesto en agenda hasta sus instancias finales. El escenario de fragmentación política fue la oportunidad que encontraron las legisladoras para justificar la necesidad de incorporar la alternancia como forma de garantizar la efectividad del cupo en los nuevos cuerpos colegiados “Nos cruzamos con Ana (Suppa) y se votó. Nos paramos y empezamos a pedir la palabra para insistir y votar esto. Se tuvo que aceptar por una cuestión de lo que era políticamente correcto (Baltroc)”³⁰.

A su vez, recuerda que tenían dos propuestas acordadas entre las legisladoras: una de máxima, que era pedir la secuencialidad hasta el final de la lista, y otra de mínima, que era garantizar la presencia de mujeres en al menos uno de los dos primeros lugares. Las legisladoras (mandato cumplido) me comentaron que el hecho de que fuera aprobada la propuesta de máxima sorprendió a la bancada feminista que venía preparada para un escenario de mayor disputa³¹.

Distintos factores permiten explicar esta situación. Todos los artículos de la Ley de Comunas requerían de cuarenta votos para su aprobación lo cual

³⁰ Entrevista de la autora, 1 de junio de 2021.

³¹ Testimonio de las legisladoras Silvia La Ruffa y Ana María Suppa en entrevistas personales (2021).

demandaba acuerdos amplios y transversales para cada artículo. En los años 2003 y 2004, la Legislatura contaba con veintitrés y veintidós mujeres, respectivamente³², número que estaba por encima del piso de $\frac{2}{3}$ establecido en el cupo y que permitía una masa crítica potente de representación femenina. Según Albaine (2007), aunque en el periodo 1997-2007 solo un 30% de las legisladoras mujeres presentaron proyectos vinculados a los temas de género, se configuraron una serie de alianzas interpartidarias y por bloques que construyeron solidaridades y favorecieron algunos avances normativos, particularmente, con relación a la temática de la maternidad³³. Pero los proyectos frustrados también fortalecieron la conformación de una coalición de legisladoras. En la entrevista personal con la ex legisladora Suppa, menciona como un antecedente importante, en esa construcción, el tratamiento durante el 2004, del proyecto sobre Educación Sexual Integral, que había sido encabezado por el diputado Kravetz del FPV, el acompañamiento suyo como compañera de bloque y de la legisladora Polimeni del FCPC. El proyecto, recuerda la legisladora, despertó una resistencia inusitada por parte de los sectores de la Iglesia católica, que incluyeron manifestaciones muy duras en los medios de comunicación del por entonces cardenal Jorge Bergoglio, y de los sectores conservadores dentro de la Legislatura, entre los cuales Santiago de Estrada (JXBA) era uno de sus principales voceros. Las estrategias del sector conservador lograron instalar el rechazo al proyecto, pero en resistencia se construyeron solidaridades transversales entre las mujeres que apoyaban la agenda de género. En este contexto, la alternancia de género en las listas comunales aparecía como una cuestión “políticamente correcta” que podía ser conferida a la nutrida bancada femenina³⁴.

³² En 2004, la diputada Vilma Ripoll es reemplazada por Marcos Wolman, ambos de Izquierda Unida.

³³ Ley 418 del 2000: “Crease el Programa Integral de Salud Reproductiva”. Ley 1040 de 2003 “Dispónese que toda mujer tiene derecho en el transcurso del trabajo de parto y el momento del nacimiento como así también en la internación cuando su condición lo requiera a estar acompañada por la persona que ella elija”.

³⁴ Mención de la ex legisladora Ana Suppa, en la entrevista realizada.

La incorporación de ciento cinco nuevos cargos, sobre los cuales no había un antecedente inmediato anterior, implicaba, a diferencia de lo que había sucedido con la Ley de cuotas, que las incorporaciones de mujeres no requieran del desplazamiento de varones. Las legisladoras (mandato cumplido) entrevistadas mencionaron como un factor que facilitó la incorporación de la paridad, la indeterminación que primaba en ese momento, respecto a cuál sería el plazo de implementación efectiva de las comunas ni quiénes iban a ser los sujetos/as políticos que aspiraran a formar parte de las primeras juntas. El sistema político porteño se hallaba en plena reconfiguración, a punto tal que pocos meses después sería destituido el jefe de Gobierno.

La ex convencional Silvia Collin comentaba el desfase producido entre el diseño institucional de la Ciudad, plasmado en la Constitución porteña y la dinámica política del distrito: “La Constitución busca articular un diseño de participación ciudadana con un esquema de representación política de partidos, pero la ingeniería empieza a florecer en un momento donde los partidos estaban dinamitados”³⁵. En este sentido, pese a la sanción de la Ley de comunas, en el año 2005, todavía quedarían siete años por transcurrir para que sean electas las primeras juntas comunales.

VI. Conclusiones

La inclusión de la secuencialidad y alternancia de género en la LOC fue el resultado de la coordinación transversal de un conjunto de legisladoras de distintos bloques que, en un contexto de fragmentación partidaria, evaluaron la necesidad de reforzar la cuota vigente, para garantizar la efectividad en la incorporación de las mujeres, en este nuevo eslabón de gobierno. En este sentido, la paridad en las comunas corresponde con los criterios de lo que Caminotti y del Cogliano (2019) conceptualizan como una primera generación de reformas de

³⁵ De la entrevista de la autora, ya citada.

paridad de género que tienen lugar en el ámbito subnacional; y con Freidenberg y Muñoz Pogossian (2019) en lo que denominan como segunda ola de cambios institucionales a nivel regional. En ambos casos, y en coincidencia con los debates que llevaron a la sanción de la paridad en las comunas, esta se enmarca aún en el lenguaje de las políticas de acción afirmativa (Caminotti y Del Cogliano, 2019) y en continuidad con el fortalecimiento de los instrumentos normativos de la participación de género, que había tenido lugar con la sanción de la Constitución de la CABA. La ampliación de la cuota del 30% al 50% fue un refuerzo para garantizar, en términos de resultados, que la cuota vigente para las autoridades proporcionales y colegiadas del distrito, se mantuviese efectiva frente a las complejidades que acarrearía su implementación en un cargo de siete miembros, en un contexto de fragmentación partidaria.

En el caso particular de la CABA, la sanción de la Constitución porteña en 1996 fue una oportunidad para que las constituyentes feministas de los distintos bloques avanzaran sobre una reformulación en la redacción de la Ley Nacional de Cupo Femenino (Ley 24.012), recogiendo los aprendizajes en torno a las vicisitudes que había acarreado su implementación. La Ley de cupo femenino y su decreto reglamentario, que regían por *default* sobre las instituciones del distrito, así como las prerrogativas incluidas en la CN, fueron incorporadas al texto de la Constitución porteña con modificaciones que disminuyeran el nivel de discrecionalidad partidaria en su aplicación.

El marco fundacional de la convención constituyente dio lugar a discusiones más profundas respecto al estatus de ciudadanía de las mujeres. La presencia de convencionales feministas y la conjugación con las ideas emergentes de paridad política generó un marco de igualdad de género como horizonte de la nueva comunidad política instaurada. Esta situación fue favorecida por el carácter progresista de las fuerzas mayoritarias de la política porteña de ese momento (Landau, 2018; Mauro, 2012), y por la receptividad por parte de un intenso

movimiento feminista, arraigado en el distrito de las normas y de los debates globales en torno a la agenda de género (Lopreite, 2012).

Tanto en el caso de la sanción del cupo femenino en la Constitución de la CABA como en la introducción de la paridad de género en la Ley Orgánica de Comunas (en adelante LOC), resultó clave la articulación transversal³⁶ de mujeres de los distintos partidos. Incluso, en el contexto de 2005, donde el sistema político porteño permanecía bajo los efectos de la descomposición tras la crisis de 2001.

En resumen, la secuencialidad y alternancia para las juntas comunales se edificó sobre el balance nacional y local respecto a las estrategias disuasivas y minimalistas de los partidos políticos, y la consecuente necesidad de establecer mandatos de posición que obligaran a las elites partidarias a ubicar mujeres en los primeros lugares de las listas mejorando sus probabilidades de resultar electas. Pero también, operaron argumentalmente las nociones de paridad política, incorporadas como horizonte de la nueva comunidad política, producto de las ideas progresistas que protagonizaron la convencional estatuyente del distrito en 1996. Los argumentos utilizados se basaron en las conquistas feministas plasmadas en la Constitución porteña, que se construyeron a su vez sobre el balance de las acciones disuasivas de los partidos en la implementación del cupo femenino, y su conjugación con ideas emergentes de paridad política, que ya se encontraban presentes en el debate internacional.

Referencias bibliográficas

ALBAINE, Laura (2007). Mujeres representantes: desde el Concejo Deliberante a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

³⁶ Este elemento es uno de los señalados por la literatura como una de las características principales para el exitoso avance de las reformas electorales inclusivas en las distintas escalas de gobierno (Caminotti y Del Cogliano 2019; Caminotti, 2016).

- ARCHENTI, Nélica y TULA, María Inés (2014). Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador. *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, 66, 47-68.
- AUGUGLIARO Claudio y YEDRO, Julio (2012). Comunas: de la expectativa a la incertidumbre. Una mirada sobre los últimos años de la descentralización en la Ciudad de Buenos Aires. *XI Seminario de Redmuni: "repensando la agenda local"*, Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- CANTÓN, Darío (2007). *Elecciones en la ciudad 1864-2007: tomo III 1983-2007* ed. - Buenos Aires: Amigos Instituto Histórico Asociación Civil.
- CAMINOTTI, Mariana (2016). Cuotas de género y paridad en América Latina: Mujeres, partidos políticos y Estado. En Freidenberg, F. y Muñoz Pogossian, B. (eds.), *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 183-202.
- CAMINOTTI, Mariana y DEL COGLIANO, Natalia (2019). El origen de 'la primera generación' de reformas de paridad de género en América Latina. Evidencia de Argentina. *Revista Saap*, 26(2), 205-218.
- DAVEIGA, Ana Laura (2020). *El rol del Consejo Nacional de la Mujer frente a la sanción e implementación de la Ley de Cupo Femenino en la Argentina*. Tesina de grado. Universidad Nacional de Rosario Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
- DE LUCA, Miguel, JONES, Mark y TULA, María Inés (2004). *La Ciudad de Buenos Aires. Política y gobierno en su último medio siglo*. Presentado en el Seminario de Investigación Urbana "El nuevo milenio y lo urbano", organizado por el Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), el Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA), CEUR-CEA (UBA), la Universidad Nacional de Quilmes y el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, noviembre de 1998.
- FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ POGOSSIAN, Betilde (2016). *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ POGOSSIAN, Betilde (2019). *Democratic Innovation Mechanisms and Women's Political Participation in Latin America and the Caribbean*. En M.A. Peters and R. Heraud. *Encyclopedia of Educational Innovation: Section on Political Innovation*. Springer Nature Singapore.
- GHIGLIONE, María Victoria (2019). *Comunas: ¿El cuarto poder? Análisis de la creación e implementación de la Ley Orgánica de Comunas de la Ciudad*

- Autónoma de Buenos Aires. Descentralización del poder de gestión y participación ciudadana (1996 - 2019)*. Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo. UNSAM – Georgetown.
- KROOK, Mona Lena (2008). La Adopción e Impacto de las Leyes de Cuota de Género: Una Perspectiva Global. En Marcela Ríos Tobar (Ed.) *Mujer y Política: El Impacto de las Cuotas de Género en América Latina*. FLACSO.
- LANDAU, Matías (2018). *Gobernar Buenos Aires. Ciudad, Política y Sociedad, del siglo XIX a nuestros días*. Prometeo Libros.
- LÁZZARO, Alejandra (2008). El papel de la justicia en la resolución de conflictos de género. El caso de Argentina. En Nélica Archenti y María Inés Tula (eds.) *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Heliasta, 55-64.
- LOPREITE, Débora (2012). Travelling ideas and domestic policy change: The transnational politics of reproductive rights/health in Argentina. *Global Social Policy* 12(2) 109–128.
- MAURO, Sebastián (2012). Coaliciones sin partidos. La ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001. *Política. Revista de Ciencia Política*, 50(1), 145-166.
- MAURO, Sebastián (2007). Mutación, crisis, recomposición, y otra vez crisis de la representación política en la ciudad de Buenos Aires. Los avatares del signo progresista. *Revista Argumentos*, pp. 1-21.
- NOYA IGLESIAS, Noelia. (2020). *Los comuneros: mediadores, militantes y representantes. Controversias, disputas y defensa de prerrogativas en el cargo de representante comunal. Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2011-2017)*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales Universidad Nacional de General Sarmiento. Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura y CAMINOTTI, Mariana (2016). Herederos de Beijing: las trayectorias del mainstreaming de género en Montevideo y Rosario. *Studia Politicæ* (39), 7-25.
- TORRES, Isabel (2008). *Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad*. Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- VALDIVIESO, Magdalena (2017). Feminismos, pensamiento crítico y propuestas alternativas en América Latina. En Alba Carosio et al (coord.) *Montserrat Sagot*. CLACSO - 1a ed., 43-60.

Documentos

- LLANOS CABANILLAS, Beatriz (2019). *Surcando olas y contra-olas: una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina*. PNUD,

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. IDEA Internacional.

CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (2016). *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires de 1996; TOMO II*. Prólogo de Graciela Fernández Meijide; compilado por María Alejandra Perícola. - 1a ed., Editorial Jusbaire.

ONU MUJERES (2015). *Plataforma de Acción de Beijing* (reimpresión).

ONU Asamblea General (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*.

TULA, María Inés (2019). "Elecciones, cuotas de género y paridad en la Argentina". Cita Online: AR/DOC/2609/2019.

Leyes nacionales

Constitución Nacional (1994)

Ley N° 24.012. Ley de Cupo Femenino. Publicada en el Boletín Nacional del 03-Dic-1991.

Decreto Reglamentario 379 /1993 PEN. Publicado en el Boletín Nacional del 11-Mar-1993.

Leyes de la CABA

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996)

Ley N° 1777. Ley Orgánica de Comunas. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 01 de septiembre de 2005.

Innovación democrática y representación política: las reformas electorales paritarias exitosas en América Latina

Democratic Innovation and Political Representation: Successful
Parity Electoral Reforms in Latin America

 **Flavia Freidenberg**

Instituto de Investigaciones Jurídicas
Universidad Nacional Autónoma de México
Observatorio de Reformas Políticas en América Latina
flavia@unam.mx

Resumen: ¿Por qué unos países con reglas paritarias han alcanzado representación paritaria en el Poder Legislativo y otros no? ¿Cuáles han sido las configuraciones legales más eficientes para incrementar la representación de las mujeres en América Latina? Esta investigación argumenta que hay al menos tres dispositivos legales que, junto a la exigencia de la paridad vertical en las candidaturas, pueden generar mayor representación. Ellos son: 1. La paridad transversal en los encabezamientos de las listas plurinominales (México, Ecuador, Costa Rica); 2. La paridad horizontal entre los distritos uninominales (Bolivia, México); 3. El principio de competitividad para que las mujeres no sean ubicadas en distritos perdedores (México). Estos dispositivos de innovación democrática, junto a la alternancia, la fórmula completa y las sanciones fuertes, son claves para mejorar la representación. Conocerlos ayuda a identificar las reformas necesarias para los sistemas que aún no consiguen resultados paritarios.

Palabras clave: INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA; REPRESENTACIÓN POLÍTICA; RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO; PARIDAD DE GÉNERO; AMÉRICA LATINA.

Abstract: Why have some countries with gender parity rules achieved equal representation in the Legislative Branch and others have not? What have been the most efficient legal configurations to increase women's representation in Latin America? This research argues that there are at least three legal devices that, together with the requirement of vertical parity in candidacies, can generate greater representation. They are: 1. Transversal parity in the headings of plurinomial lists (Mexico, Ecuador, Costa Rica); 2. Horizontal parity between

single-member districts (Bolivia, Mexico); 3. The principle of competitiveness so that women are not placed in losing districts (Mexico). These devices of democratic innovation, together with alternation, the complete formula and strong sanctions, are key to improving representation. Knowing them helps to identify the necessary reforms for systems that still do not achieve equal results.

Keywords: DEMOCRATIC INNOVATION; POLITICAL REPRESENTATION; GENDER ELECTORAL REGIME; GENDER PARITY; LATIN AMERICA.

Fecha de recepción: 04/04/2024

Fecha de aceptación: 30/08/2024



Innovación democrática y representación política: las reformas electorales paritarias exitosas en América Latina¹

Flavia Freidenberg

I. Introducción

América Latina se ha convertido en un estupendo laboratorio para evidenciar el modo en que el Derecho y la Ciencia Política pueden cambiar el orden social (Bareiro, 2007). Las leyes importan y son una herramienta eficaz para eliminar las desigualdades existentes y moldear las decisiones y los comportamientos políticos (Dahlerup, 1993). Esta idea es la que ha contribuido a repensar y transformar el modo en que las mujeres acceden y ejercen sus derechos políticos-electorales. A través de la aprobación de lo que se ha denominado como el “régimen electoral de género”, es decir, de la regulación de la manera en que los partidos políticos registran sus candidaturas a los cargos de representación popular, se pueden mejorar las condiciones de competencia política, reducir los obstáculos y las barreras existentes y facilitar el acceso de las mujeres a los cargos de representación popular².

La subrepresentación de las mujeres no es una cuestión menor, ya que no se trata sólo de la ausencia de la voz y de las ideas de la mitad de la población en los procesos de toma de decisiones, sino que esto limita al propio régimen político. Metodológicamente, no solo supone una cuestión de grado (calidad y/o nivel de

¹ Esta investigación ha sido desarrollada en el marco del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. La misma forma parte del Proyecto #PolisParitaria: la representación política de las mujeres desde una perspectiva multidimensional en América Latina, radicado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo el DGPO Código 122427.

² Los “régímenes electorales de género” son las reglas que establecen el modo en que se registran las candidaturas para la competencia por los cargos de representación popular, bajo el supuesto de que exigir a los partidos ubicar mujeres en las candidaturas legislativas mejorará su representación política (En Freidenberg, 2022, p. 23, nota 5).

consolidación de la democracia), sino de tipo de régimen (Freidenberg, 2022; Paxton, 2008). En otras palabras, sin mujeres en los cargos públicos, en los roles de poder y/o en las agendas de las políticas públicas, un sistema político con elecciones competitivas no puede ser denominado como “democracia” (Miranda Leibe y Suárez Cao, 2018; Paxton, 2008).

Las medidas de innovación democrática desarrolladas en diferentes países de la región han buscado cambiar esta situación de invisibilización y exclusión de las mujeres del poder público. Estas iniciativas han supuesto que las leyes electorales pueden impactar en el modo en que se integran las candidaturas, -y con ello el hecho de que las mujeres sean electas-, al exigir a los partidos colocar mujeres como candidatas. Si bien ningún fenómeno depende un único factor, diversas investigaciones neoinstitucionalistas feministas han dado demostrado la relevancia de las reglas formales -medidas de acción afirmativa y/o el principio de paridad de género- como poderosos instrumentos para que las mujeres integren las listas (Schwindt-Bayer, 2018; Archenti y Tula, 2017; Llanos y Martínez, 2016; Bareiro y Soto, 2015; Franceschet *et al.*, 2012; Ríos Tobar, 2008; entre otras).

En las últimas décadas, los países de América Latina han impulsado y materializado una “verdadera revolución jurídica” (Bareiro, 2007, p. 679), a partir de cuestionar la distribución desigual del poder. Los sistemas políticos que más han avanzado son aquellos que han conseguido aprobar un régimen electoral de género más fuerte (Freidenberg, 2022; Schwindt-Bayer, 2018; Archenti y Tula, 2014, 2017; Franceschet *et al.*, 2012). Tras más de 45 cambios en las reglas que regulan el acceso a las candidaturas de 17 países de la región (#ObservatorioReformas 1991-2024), la representación política se ha transformado³. El proceso de cambio se ha visualizado en el incremento de la

³ Las reformas al régimen electoral de género se calculan en los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Guatemala no ha aprobado hasta el momento ninguna reforma orientada a regular el registro de candidaturas a cargos de representación popular.

representación descriptiva de las mujeres en los Poderes Legislativos nacionales, al haber pasado en términos medios de 9 a 35,8 puntos porcentuales (CEPAL 2024), generando resultados heterogéneos entre los casos nacionales.

¿Por qué unos Poderes Legislativos han alcanzado resultados paritarios y otros no? ¿Qué es lo que ha provocado que, en sistemas políticos con regímenes electorales de género paritarios, unos hayan conseguido más representación descriptiva de las mujeres que otros? El objetivo de este trabajo es explorar las diferencias en las reglas de género paritarias e identificar cuáles son las configuraciones legales-normativas más eficientes para conseguir la representación paritaria en la integración legislativa. A partir de la Base de Datos de “Reformas Electorales de Género en América Latina” del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1991-2024), se evalúan diez países que han aprobado la paridad en el registro de las candidaturas (Ecuador, Costa Rica, México, Bolivia, Honduras, Panamá, Nicaragua, Argentina, Perú y Venezuela) y se analizan los componentes institucionales con la intención de encontrar claves que permitan entender las diferencias en los resultados.

El argumento es que el nivel de fortaleza del diseño del régimen electoral de género, centrado en el tipo de paridad que emplea y sus combinaciones, hacen la diferencia en los resultados de la representación descriptiva de las mujeres. Los tres dispositivos legales que, cuando funcionan juntos, pueden mejorar las condiciones de la representación son: 1. La paridad transversal en los encabezamientos de las listas plurinominales (México, Ecuador, Costa Rica); 2. La paridad horizontal entre los distritos uninominales (Bolivia, México) y 3. El principio de competitividad para que las mujeres no sean ubicadas en los distritos donde los partidos suelen perder (México).

Cuando los diseños normativos exigen, además de esos tres elementos, la paridad vertical, la alternancia en cremallera, la integración de la fórmula de manera completa (titular y suplente del mismo género cuando son mujeres) y hacen efectivas sanciones fuertes a los partidos (como la prohibición de presentar

candidaturas sino se cumple con lo que dicen las reglas formales) y también existe una coalición de actores -exigente y activa- impulsando, observando y supervisando la implementación de las normas, se dan los mayores niveles de representación descriptiva de las mujeres a nivel legislativo (México).

La estructura del texto consta de cuatro partes. Primero, se presenta una breve discusión teórica que enmarca el problema de investigación. Segundo, se identifican una serie de herramientas que permiten evaluar la representación formal (dimensiones, indicadores y forma de medición), a partir del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG) (Freidenberg, 2022, Caminotti y Freidenberg, 2016). Tercero, se describen los regímenes paritarios de diez países de América Latina, con la intención de compararlos y poder identificar las condiciones legales que favorecen su mayor efectividad sobre la representación descriptiva de las mujeres. Cuarto, se plantean una serie de aprendizajes y propuestas de reformas que se consideran necesarias para alcanzar la representación paritaria. Finalmente, se culmina con la identificación de una serie de agendas de investigación-acción futura sobre las condiciones necesarias para mejorar la representación política de las mujeres.

II. Discusión teórica

El estudio de la representación política ha sido uno de los temas más atendidos desde la instauración democrática en América Latina. La representación, es decir, el proceso de “hacer presente en algún sentido algo que no está presente literalmente o de hecho” (Pitkin, 1967, p. 8) y de “actuar en el interés de los representados, de una manera responsable hacia ellos” (Pitkin, 1967, p. 209), supone observar *quiénes* ejercen el poder y *de qué manera* lo hacen. Dado que las personas que participan en el ejercicio de la representación, es decir, quienes son representados y quienes ejercen como representantes, por definición, tienen un sexo y un género, ésta no es inmune a estar estructurada por relaciones jerárquicas

entre hombres y mujeres (Childs y Lovenduski, 2013; Celis, 2008). De ahí que la incorporación del género al estudio de la representación política resulte clave para visibilizar las desigualdades en el acceso y el ejercicio del poder, al mismo tiempo que permite mapear y explicar la inclusión y exclusión del sexo y el género en (la praxis de) las diferentes dimensiones de la representación (Celis, 2008, p. 73).

Una manera de evaluar la representación es a partir de la propuesta que hace Pitkin (1967) a través de diseccionar cuatro dimensiones: formal, descriptiva, simbólica y sustantiva. Siguiendo esa idea, se estudia la interacción de dos de esas cuatro dimensiones: la formal, que tiene que ver con las reglas que autorizan “el estar presente en ausencia de” y la descriptiva, que identifica cuántas personas de un grupo consiguen acceder a un cargo de representación⁴. Estas dimensiones se encuentran en conexión permanente. La representación formal condiciona a la descriptiva, al mismo tiempo que aquella puede ser modificada a través de diversas reformas electorales, que pueden modificar los incentivos con el que juegan los actores y a partir de ello mejorar la “política de la presencia” (Phillips, 1995) y los niveles de representación política de los grupos subrepresentados (Archenti y Tula, 2017; Llanos y Martínez, 2016; Bareiro, 2007).

La representación formal -que describe Pitkin- contiene al régimen electoral de género, que se combina con otros elementos formales (como el sistema electoral) o informales (la capacidad de articulación de los actores críticos de monitorear la aplicación de las reglas formales) ampliando o limitando los efectos originales pensados por la regla formal y afectando el alcance de los derechos políticos electorales de las mujeres (Freidenberg, 2022; Schwindt-Bayer, 2018)⁵. Junto a ellos, también importa el papel activo y comprometido de mujeres políticas, activistas y defensoras de derechos de las mujeres, el movimiento amplio de

⁴ A diferencia de la formal y la descriptiva, la representación simbólica se vincula al ejercicio del poder y la representación sustantiva con las ideas, agendas, propuestas e iniciativas que se promueven desde un cargo de representación (Pitkin 1967).

⁵ Se entiende como “sistema electoral” al mecanismo a partir del cual los votos se traducen en escaños o puestos de poder (Nohlen, 1994).

mujeres, autoridades electorales, funcionarias públicas, personas de la academia, entre otras, y su capacidad de incidencia para que esas reglas formales se cumplan (Caminotti, 2016).

La posibilidad de controlar que se implementen las normas jurídicas ha permitido articular mecanismos formales e informales para reforzar y/o exigir el cumplimiento de las leyes a las dirigencias partidistas. Esta no es una cuestión menor, porque el control eficaz de la implementación de las normas supone una herramienta eficaz para reducir la desigualdad entre la dimensión formal y la informal de la política (Saba, 2016).

Una de las claves está, entonces, en analizar las reglas formales que moldean la representación política, los incentivos y los candados que la ley establece sobre las decisiones de las dirigencias partidistas respecto a cómo se ubican las mujeres y/o los géneros en las candidaturas a cargos de representación popular. Desde la innovadora apuesta de las mujeres argentinas por exigir el cupo en las listas legislativas en 1991 (Argentina, Ley N° 24.012, 1991), América Latina ha aprendido diversas formas de condicionar el registro de candidaturas. La aprobación de determinados mecanismos de innovación democrática ha funcionado como “vías rápidas” (*fast track*) (Dahlerup y Freidenvall, 2005) para acelerar la representación política.

En todas ellas, las leyes aprobadas y las reformas realizadas han estado orientadas a establecer, fortalecer o limitar la autonomía partidista en materia de selección de candidaturas y, con el paso del tiempo, todos estos procesos llevaron a la configuración de lo que se ha denominado como “regímenes electorales de género”, es decir, reglas formales que establecen el modo en que los partidos y/o candidaturas deben registrar personas para competir por un cargo de elección popular en un sistema democrático. Cuanto más exigente sea ese régimen, mayor será el número de mujeres electas (Freidenberg, 2022; Schwindt-Bayer, 2018; Fernández-Matos *et al.*, 2018; Caminotti y Freidenberg, 2016). Por el contrario, la ausencia de reglas -o su debilidad- funciona como un obstáculo para la

participación de las mujeres, mientras que las reglas más fuertes son aquellas que han transformado la representación.

III. Herramientas metodológicas para evaluar la representación formal

Una propuesta inicial para evaluar los “regímenes electorales de género” es el Índice de Fortaleza de Régimen Electoral de Género (en adelante, IFREG), identificando los valores de este en cinco propiedades (cada una con el valor máximo de 1), a partir del cual se construye una medida agregada que permite comparar las observaciones de los cambios en las reglas electorales de los países analizados⁶. Las dimensiones que integran el IFREG son las siguientes:

1. El tamaño: esto es, el porcentaje de mujeres que se exige nominar entre las candidaturas;

2. El mandato de posición: es decir, la exigencia de ubicar a las mujeres en candidaturas efectivas y no sólo simbólicas; como por ejemplo el principio de alternancia o en los encabezamientos de las listas plurinominales -paridad transversal- y en los distritos uninominales -paridad horizontal-;

3. Los mecanismos que penalizan el incumplimiento de las medidas aprobadas: que pueden consistir en multas, amonestaciones, no oficialización de listas, pérdida del registro del partido, no acceso a financiamiento, entre otros;

4. El alcance de la cuota y/o de la paridad de género sobre la integración de las postulaciones: a saber, si la misma se la aplica solo a las candidaturas propietarias o también a las suplencias, lo que se denomina “fórmula completa”;

5. Las “válvulas de escape” a las cuotas y/o a la paridad de género: que consiste en la previsión de situaciones en las que se autoriza no aplicar la ley como, por ejemplo, cuando se realizan mecanismos de selección de candidaturas con

⁶ En el texto original de 2016, Caminotti y Freidenberg lo denominaron como “Índice de Fortaleza del Diseño de la Cuota” pero con las transformaciones que se fueron dando en las reglas y el paso de las cuotas a la paridad, se ha renombrado como “Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género” (IFREG) (Freidenberg, 2022).

democracia interna y se argumenta que debido a ello no es necesario cumplir con la exigencia legal del régimen electoral de género.

El IFREG permite evaluar las reglas que determinan el escenario en el que compiten las mujeres. Un régimen electoral fuerte supone: a) un alto porcentaje de exigencia de candidaturas de mujeres (paridad o más); b) mandatos de posición claros respecto al sitio de la lista donde deben ubicarse los diferentes géneros (alternancia, candidaturas efectivas); c) fórmulas completas (propietarias y suplentes) del mismo género; d) sanciones fuertes a quienes no cumplan con lo que sostiene la ley (incluyendo la pérdida de registro del partido e imposibilidad de competir en la elección) y e) ausencia de válvulas de escape que permitan no cumplir con lo que exige la norma (cualquier tipo de excepción legal) (Tabla I).

Tabla I

Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG): dimensiones, indicadores y medición

Dimensiones e indicadores	Categorización	Medición
1. Tamaño: porcentaje de las candidaturas que se deben asignar a mujeres	· Mínimo (hasta 30 por ciento)	0
	· Intermedio (31 por ciento a 49 por ciento)	0,5
	· Paritario (50 por ciento)	1
2. Mandato de posición: reglas de emplazamiento de las candidatas	· Ausente	0
	· Débil: posibilidad de ubicar mujeres en últimos lugares y/o en distritos perdedores	0,5
	· Fuerte: requisito de incorporar mujeres en candidaturas “efectivas” (no candidaturas simbólicas)	1

3. <i>Enforcement:</i> penalidad por incumplimiento de la cuota y/o paridad	<ul style="list-style-type: none"> · Ausente · Débil: mecanismos que penalizan al partido o que les permiten cambiar lo que originalmente entregaron y se les permite competir. · Fuerte: los partidos no pueden participar de la elección si no cumplen (no hay manera de registrar la candidatura) 	<p>0</p> <p>0,5</p> <p>1</p>
4. Alcance: rango de candidaturas a las cuales se aplica la cuota y/o la paridad	<ul style="list-style-type: none"> · Restringido: sólo se exige en las candidaturas propietarias · Amplio: se exige la fórmula completa (las suplentes de una titular mujer, debe ser mujer) 	<p>0</p> <p>1</p>
5. Válvula de escape: la normativa contempla excepciones al cumplimiento de la cuota y/o la paridad	<ul style="list-style-type: none"> · Presentes: hay situaciones donde es posible no aplicar la normativa y/o algunas candidaturas están exentas · Ausente: no hay excepciones. 	<p>0</p> <p>1</p>

Fuente: Elaboración original de Caminotti y Freidenberg (2016).

El problema que presenta esta herramienta metodológica es que no distingue las diferentes manifestaciones de la paridad ni otro tipo de innovaciones institucionales como el principio de competitividad o la regla de los distritos perdedores. Esta limitación afecta la evaluación de los regímenes electorales de género, ya que oculta las diferencias en los distintos diseños institucionales que cuentan con una misma exigencia paritaria. De ahí que sea necesario evaluar las diferencias existentes en los diseños que contemplan la paridad de género, aunque sea de manera cualitativa hasta que se pueda pensar en una nueva herramienta que mida los componentes que integran esos regímenes, y ver en qué medida se relacionan los diferentes diseños institucionales paritarios con los resultados alcanzados en materia de representación descriptiva.

IV. La representación formal y la representación descriptiva de las mujeres en América Latina

Los esfuerzos por incrementar la representación descriptiva de las mujeres en los legislativos nacionales han sido sustantivos en las últimas décadas en América Latina. Si bien no ha sido un camino lineal, resulta posible establecer una serie de patrones de cambio legal en los países de América Latina desde 1991 (Freidenberg, 2022; Archenti y Tula, 2017; Caminotti, 2016; Llanos y Martínez, 2016; Bareiro y Soto, 2015; Franceschet *et al.*, 2012; entre otros). Estos cambios se han dado de manera progresiva y, en términos analíticos, se pueden organizar en olas:

a) la primera ola, buscó introducir medidas de acción afirmativa (cuotas) en el registro de las candidaturas⁷;

b) la segunda ola impulsó el reforzamiento de las medidas aprobadas, a partir de la introducción de sanciones, la aprobación del mandato de posición y la eliminación de válvulas de escape⁸;

c) la tercera ola se caracterizó por la aprobación de la paridad de género como principio constitucional y/o legal⁹ y, finalmente,

⁷ Las reformas se iniciaron en 1991 con la aprobación de la “Ley de Cupos” de Argentina, que suponía una cuota de género del 30%. Otros países comenzaron a aprobar porcentajes mínimos de exigencia por género que fueron del 20% (Paraguay 1996 -para las elecciones internas-; Ecuador 1997), del 25% (Rep. Dominicana 1997; Perú 1997) y del 30% (Bolivia 1997; Brasil 1997; Panamá 1997; Venezuela 1998, aunque dos años después de desapplicó; Perú 2000; Ecuador 2000; Honduras 2000, en las elecciones internas) y del 33% (Rep. Dominicana 2000). Sólo Costa Rica exigió el 40% de las candidaturas a los cargos legislativos para mujeres en 1996 e incluso fortaleció el mandato de posición en 1999. La falta de consenso entre las élites partidarias llevó a que México a incorporarse a esta ola de la cuota del 30% recién en 2002.

⁸ Las reformas buscaron fortalecer el régimen electoral de género al incrementar el porcentaje de cuota exigido del 30% al 40% (México 2011; Honduras 2012, para las elecciones internas); reforzando el mandato de posición (Ecuador 2008/2009; Bolivia 2010; México 2011), fortaleciendo los criterios para su cumplimiento (Brasil 2009; México 2011), eliminando válvulas de escape, como la de haber realizado procesos de selección de candidaturas competitivas para evitar cumplir con la cuota (México 2011) o introduciendo la exigencia de la fórmula completa en candidaturas propietarias y suplentes del mismo género (México 2011), para evitar los mecanismos de presión contra las mujeres propietarias (principales y/o titulares).

d) la cuarta ola incorporó medidas de acción afirmativas para reforzar las disposiciones paritarias ya aprobadas¹⁰.

De este modo, los países han evidenciado su compromiso con la aprobación de principios -tanto en las Constituciones como en las leyes- relacionados con la paridad de género. Su reconocimiento como principio constitucional supuso incorporar en la legislación una serie de acuerdos asumidos a nivel internacional. Los convenios han funcionado como marcos a los que las mujeres activistas, políticas y la justicia electoral han podido acudir para hacer que los Estados reconozcan los derechos y reformen sus normativas internas como sostienen los términos de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW 1979) así como también la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994).

Un elemento clave en esta línea ha sido la aprobación de la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria (Parlamento Latinoamericano y Caribeño, 2015). Con la ratificación de esta resolución, los países se comprometieron a la construcción paritaria de la democracia, bajo el entendido de que la paridad es la “traducción política del principio de igualdad sustantiva” (Bareiro y Soto, 2015) y su objetivo central es garantizar el acceso al mismo trato y oportunidades para el

⁹ Los sistemas políticos que aprobaron paridad fueron Ecuador 2008/2009 (de manera progresiva, como resultado de las reformas realizadas en 2000), Costa Rica 2009, Bolivia 2009/2010, Nicaragua 2012, Panamá 2012, México 2014, Honduras 2016 (sólo para las internas), Argentina 2017 y Perú 2020. Colombia 2021 la aprobó solo en distritos de una magnitud de más de cinco, pero luego fue declarada inconstitucional por la Corte. Venezuela también aprobó la paridad en 2015, a través de la Resolución N°150625-147 y también se ha incluido en el Reglamento para las elecciones de 2021, aunque en la práctica no se cuenta con información respecto a que se haya aplicado.

¹⁰ Como ha ocurrido en México con la aprobación de las medidas de acción afirmativa, complementarias a la paridad, para grupos de la diversidad sexual, personas en condiciones de discapacidad, pueblos originarios y afroamericanos, entre otros.

reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas¹¹.

De ahí que se le considere un principio definitivo (no temporal como las cuotas), que busca integrar la diferencia sexual a la democracia representativa. El mismo no supone sólo un procedimiento jurídico, sino un principio que implica formas diferentes de distribuir y entender las relaciones de poder (Bareiro y Soto, 2015); un nuevo contrato social respecto a la democracia (Freidenberg, 2022); que permite profundizar en el marco legal de protección contra las resistencias que enfrentan las mujeres (Bareiro y Soto, 2015).

La paridad como resultado se puede conseguir a través de medidas concretas que atraviesan las decisiones y procedimientos de la política cotidiana. El régimen electoral de género funciona como un conjunto de normas que afectan esos procedimientos concretos como el de seleccionar candidaturas. Cuando la paridad se ha introducido como exigencia en los regímenes electorales de género, éste se ha fortalecido. La mayoría de las veces han sido procesos acumulativos de cambios institucionales. Donde más se ha avanzado ha sido por la lucha del movimiento de las mujeres que por iniciativa de las o los legisladores. De ahí que una fuente de origen de las reformas electorales haya sido el actuar de la justicia electoral, pudiendo corregir, crear y/o enmendar las desigualdades estructurales sobre las que ha podido juzgar (Alanís Figueroa, 2017; Sobrado González, 2012).

Como se ha mencionado en relación con la tercera ola de reformas, la paridad de género se ha aprobado en diez países de la región en las últimas décadas. En un único caso, su aprobación ha sido de manera progresiva (Ecuador 2000 para que se alcance en 2008) mientras que en los otros ha sido adoptada como una medida automática, de aplicación inmediata en las exigencias institucionales (Costa Rica 2009, Bolivia 2010, Nicaragua 2012, Panamá 2012, México 2014, Venezuela 2015,

¹¹ En esta línea, también la Estrategia de Montevideo, adoptada durante la XIII Conferencia Regional de la Mujer (2016) buscó la profundización y cualificación de las democracias y la democratización de los regímenes políticos, socioeconómicos y culturales (En Freidenberg, 2022).

Honduras 2016, Argentina 2017 y Perú 2020)¹². La mayoría de los casos aprobaron la paridad para el registro de candidaturas en las elecciones generales, salvo en Honduras 2016 donde sólo se exige en las elecciones internas o primarias de los movimientos políticos que no cuentan con candidatura única (Freidenberg, 2022).

En la mayoría de los países, las reglas exigen la paridad del 50%-50% a nivel vertical (Argentina, Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Panamá, México y Perú); la paridad transversal en el encabezamiento de las listas (México, Costa Rica, Bolivia, Ecuador, Perú)¹³; la paridad horizontal entre distritos uninominales (México, Bolivia)¹⁴; la prohibición de ubicar mujeres en los distritos donde los partidos siempre pierden (México)¹⁵; el mandato de posición con alternancia (en cremallera o cebra) para la paridad vertical en listas plurinominales, donde ninguna posición consecutiva de la lista del partido pueda ser ocupada por el mismo sexo-género (México, Bolivia, Costa Rica, Perú, Ecuador, Argentina); la fórmula completa, donde la paridad se calcule “en” las posiciones titulares y donde además, las suplencias de las mujeres electas, sean cubiertas por otras mujeres (México; Bolivia, Costa Rica); las sanciones fuertes por el incumplimiento de la norma, que implica la imposibilidad de registros de las

¹² El caso cubano merece una mención aparte. Si bien se registra una alta representación de las mujeres (48% en 2013, 53% desde 2018); las mujeres no están presentes con la misma fuerza en los órganos centrales en el régimen político cubano. Las mujeres ocupan solo 3 de los 14 espacios en el Buró Político del Partido Comunista de Cuba (PCC) y ninguna de las 6 posiciones de secretariado, así como 7 de los 33 espacios en el Consejo de Ministros (En Freidenberg, 2022).

¹³ La “paridad transversal” supone que los encabezamientos de las listas sean paritarios. En México, los partidos deben postular las candidaturas en las listas plurinominales cumpliendo con la paridad y alternancia, es decir, colocando de manera intercalada a las mujeres y los varones. Asimismo, para fortalecer las posibilidades reales de la victoria electoral de las mujeres, la ley electoral ordena que, de las listas registradas en las cinco circunscripciones electorales para la elección de la Cámara de Diputados, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género (artículo 234 de la LGIPE).

¹⁴ En México 2015 se aprobó lo que se ha denominado como “paridad horizontal” para distritos uninominales legislativos, lo que supone calcular la mitad del total de distritos uninominales y dividirlo por dos, siendo la mitad de ellos para las mujeres. Esto se aplica en todos los órganos legislativos (nacionales y subnacionales) así como también para la elección de las gubernaturas.

¹⁵ A partir de 2015 por una sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

candidaturas (México, Ecuador, Argentina, Bolivia, Perú, Costa Rica) y la prohibición de las válvulas de escape, lo que supone quitar la posibilidad legal de que si el partido no encuentra mujeres, puedan ubicar a personas de otros géneros para suplirlas (Argentina, Bolivia, Costa Rica, México, Ecuador, Perú).

La aplicación del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG) evidencia diferencias en la evaluación de las reglas formales en los países de América Latina entre 1990 y 2024. Un primer grupo recibe la mayor calificación (5), al contar con el régimen electoral de género más fuerte (como ocurre en México, Ecuador, Costa Rica, Bolivia, Perú y Argentina) mientras otros dos casos paritarios no alcanzan a cubrir esos marcos de exigencia (Panamá u Honduras). En los dos últimos sistemas políticos, existen limitaciones en el diseño institucional, ya que sólo exigen la paridad para en las elecciones primarias o internas (Honduras) o permiten que la Secretaría de las Mujeres de los partidos puedan evitar que se exijan las candidaturas paritarias, entregando un documento que indica que no hay suficientes mujeres disponibles como para cubrir la paridad (Panamá). Con esta decisión -que ya estaba en la Ley panameña desde 1997-, se generan además conflictos al interior del movimiento de mujeres, ya que no se les otorga poder coercitivo o capacidad para fiscalizar y garantizar el cumplimiento efectivo del porcentaje de exigencia de mujeres.¹⁶ En ambos casos, Honduras y Panamá, estas medidas funcionan como válvulas de escape legales que permiten que no sea necesario integrar las candidaturas de manera paritaria como señala la norma.

¹⁶ Esto se mantuvo en el Decreto 20 del 26 de abril de 2018 que modificó el Decreto 14 del 2018, emitido por el Tribunal Electoral, señalando que la Secretaría de la Mujer de cada partido deberá certificar que no se cumplió con la cuota femenina a falta de candidaturas para llenar las listas y a falta de estas las posiciones podían ser ocupadas por los hombres.

Tabla II

Representación formal y representación descriptiva de las mujeres
en países paritarios en la Cámara Baja*

País*	Año	Paridad			Mandato	Fórmula Completa	Sanción Fuerte	IFREG	Principi o de Compet itividad	SE Amigable	% representac ión legislativa mujeres (2023)
		V	H	T							
		V	H	T	Fuerte/Débil/ Ausente						
México	2014	Si	Si	Si	Fuerte	Si	Si	5	Si	Si (mixto)	50
Costa Rica	2009 2017	Si		Si	Fuerte	Si	Si	5		Si	47.4
Bolivia	2010	Si		Si	Fuerte	Si	Si	5		Si (mixto)	46.1
Argentina	2017	Si			Fuerte	No	Si	5		Si	44.8
Perú	2020	Si		Si	Fuerte	No	Si	5		Si	38.8
Ecuador	2009 2020	Si		Si	Fuerte	Si***	Si	5		Si	38.7
Honduras	2016 2017	Si			Débil**	No	No	3		No	27.3
Panamá	2012 2023	Si			Ausente	No	No	1		No	22.5

V = Paridad Vertical

H = Paridad Horizontal. En Costa Rica y Bolivia la paridad en los encabezamientos (transversal) se la define como paridad horizontal.

T = Paridad Transversal

Casos ordenados en función del porcentaje de representación descriptiva de las mujeres a nivel Legislativo (Cámara Baja).

* No se incluyen en el análisis los casos de Cuba y Nicaragua por no calificar como democracias y de Venezuela porque la autoridad resolvió la inaplicabilidad de la norma luego de haber sido aprobada.

** En Honduras, el mandato de posición es débil, porque no es en cremallera y funciona para los puestos 3, 4 y 5.

*** Aunque en Ecuador, se establece que la fórmula se integre de manera completa, en la práctica, su implementación es laxa.

Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del IFREG siguiendo los datos de la Base de Datos del #ObservatorioReformas (1991-2024) y CEPAL (2023) para la representación descriptiva de las mujeres en los Poderes Legislativos (Cámara Baja) de América Latina. El año considerado por cada régimen electoral de género es el de la aprobación de la norma, aunque se implemente de manera posterior.

La experiencia comparada evidencia algunos problemas en relación con la paridad de género. Los datos muestran que, aunque todos los casos son paritarios, sólo en uno se alcanza la paridad matemática (México 2023, 50%), en tres se superan los 40 puntos porcentuales (Costa Rica 2023, 47.4%; Bolivia 2023, 46.1%; Argentina 2023, 44.8%), en dos los 30 puntos (Perú 2023, 38.8%. y Ecuador 2023, 38.7%) mientras que en el resto no alcanzan la denominada “masa crítica” (Honduras 2023, 27,3% y Panamá 2023, 22.5%) (CEPAL 2024) (Tabla II). Esos problemas pueden sistematizarse en dos grupos, relacionados con el diseño y/o la implementación de la norma.

IV.1. Problemas en el diseño del régimen electoral de género paritario

Un primer grupo de problemas tiene que ver con el diseño de las reglas del régimen electoral de género, dado que la ausencia o su debilidad supone reglas poco eficientes. El hecho de que las reglas del régimen electoral de género sean exigidas sólo para las precandidaturas (elecciones internas o primarias) y no se señale de manera expresa el carácter vinculante de la norma para las elecciones generales supone un problema. En los países donde han aprobado la paridad de género en las elecciones internas o primarias (Honduras), los resultados de

mujeres electas suelen ser muy diferentes de aquellos otros cuyas reglas se exigen en las elecciones generales (como en México). Es más, en sentido estricto, resulta muy difícil asumir que la exigencia de la paridad en las elecciones internas (como en Honduras) funciona de manera similar a los que cuentan con reglas paritarias para las elecciones generales.

Otro obstáculo ha sido de ver a la paridad vertical como un todo y no reconocer las ventajas de incorporar, donde se pueda, las otras formas de la paridad como ocurre con la horizontal y/o transversal como medidas compensatorias. En Argentina, por ejemplo, si bien existe mandato de posición (1/1) no se contempla el encabezamiento de las listas por mujeres (Argentina, Ley 27.412, 2017). Esto no es una cuestión menor, en la elección legislativa de 2021, sólo el 36% de las listas fueron encabezadas por mujeres (Defensoría del Pueblo 2021).

La ausencia de mandato de posición, su formulación ambigua o el hecho de que no se indique de manera expresa que al menos en algunos distritos o listas los encabezamientos sean para mujeres (como se ha evidenciado en Argentina, Honduras¹⁷ o Perú antes de 2020¹⁸) restringe la fortaleza del régimen electoral de género. Un diseño que no garantiza el mandato de posición de manera explícita y clara resulta ineficiente, genera oportunidades para ubicar a las mujeres en puestos poco elegibles, no competitivos o simbólicos y suele limitar el acceso de las mujeres al poder. Es más, una práctica muy común resulta de ubicar a las mujeres en distritos donde los partidos saben que históricamente no tienen oportunidad de

¹⁷ La Ley Electoral (Honduras, Decreto N° 54-2012) no establece un mandato de posición claro. El Reglamento del Tribunal Supremo Electoral (Acuerdo 003) estableció que la alternancia (cremallera) en las listas aplica a partir de la quinta posición.

¹⁸ En Perú, la Ley Orgánica de Elecciones de 1997 y sus reformas subsecuentes no establecían un mandato de posición claro, dejando a la voluntad de los partidos políticos el orden de las candidaturas en las listas. Apenas la reforma de 2020 estableció la alternancia en las listas de candidaturas. Si bien las reformas de 2019 y 2020 buscaron mejorar el régimen electoral de género, el sistema electoral poco amigable (voto preferencial) ha producido que la representación política de las mujeres no alcanzara los resultados que han tenido los otros sistemas paritarios. De ahí que recientemente se buscara cerrar las listas.

ganar, como son las “candidaturas simbólicas” y, además, colocarlas en los últimos puestos de las listas sabiendo que eso disminuye sus posibilidades de ganar (Ecuador¹⁹, Panamá, Honduras).

Otro problema tiene que ver con la integración de las fórmulas. En aquellos diseños donde se establece de manera ambigua o poco clara el modo en que debe integrarse la fórmula entre titulares y suplentes existen más probabilidades de que las mujeres no ganen los escaños. Las combinaciones de las fórmulas completas entre titulares y suplentes sería la siguiente: mujeres/mujeres o hombres/hombres o, en su caso, hombres/mujeres (México). Hay países donde se cree que la paridad se da “dentro” de la integración de la fórmula (Honduras, Panamá). De este modo, se ubican a todos los hombres como titulares y a todas las mujeres como sus suplentes, bajo el argumento de que eso es paritario (como en Honduras, Ecuador, Panamá).

La ausencia de mecanismos de sanción por el incumplimiento de la paridad convierte en papel mojado cualquier norma. Si las autoridades no cuentan con recursos efectivos que les permitan rechazar, modificar o solicitar que hagan ajustes a lo que entregan los partidos, resulta muy difícil que se pueda sancionar y que los partidos tengan incentivos para atender lo que dice la norma. Los casos que más han avanzado han establecido sanciones fuertes y cuentan con autoridades electorales (administrativas y/o jurisdiccionales) comprometidas en hacerlas efectivas (como ocurre en México, Costa Rica, Argentina o Bolivia).

Las válvulas de escape son la vía legal para no ubicar mujeres en las candidaturas, aun cuando lo diga expresamente la norma, como cuando el realizar procesos de selección de candidaturas democráticos te exime de aplicar las reglas (Honduras, Panamá, México hasta 2011) o el hecho de que se permita justificar con una declaración formal de la Secretaría de las Mujeres de los partidos que “no hay

¹⁹ Si bien la ley ecuatoriana obliga a cumplir con la cuota en las candidaturas propietarias y suplentes, el cumplimiento no necesariamente tiene que darse en la fórmula completa, permitiendo que los partidos políticos concentren las candidaturas de las mujeres en las suplencias (Freidenberg, 2022).

mujeres” suficientes para ubicarlas en las candidaturas y así evitar cumplir con las exigencias normativas (Panamá)²⁰.

IV.2. Problemas en la implementación del régimen electoral de género paritario

Los problemas están en el diseño, pero también en su implementación. La ley exige, pero en la práctica, no ocurren los resultados esperados, dada la debilidad del diseño del régimen electoral de género, pero también de la “coalición amigable al género” que no consigue articular estrategias colaborativas para supervisar y controlar lo que señala la norma. La ausencia de fiscalización sistemática y de medidas de sanción -en caso de que la norma no se cumpla- abonan de algún modo a la debilidad del sistema²¹.

Otro problema que debilita la implementación de la paridad es la combinación con el sistema electoral (Jones *et al.*, 2012). Los regímenes electorales de género pierden eficacia cuando interactúan con “sistemas electorales poco amigables”, como los que tienen distritos pequeños; cuando privilegian fórmulas de mayoría relativa más que las de carácter distributivo para la asignación de los escaños o cuando personalizan la estructura del voto porque las mujeres cuentan

²⁰ Por ejemplo, en Panamá, el Foro Nacional de Mujeres Políticas (FONAMUPP) denunció en las elecciones primarias de 2018 (para las elecciones generales de 2019) que el uso discrecional de la posibilidad de que la Secretaría de las Mujeres pueda indicar que no “hay mujeres” para las candidaturas ha pasado de ser una excepción para convertirse en la norma vigente (Nevache, 2018: 3). La Corte Suprema de Justicia resolvió frente a un recurso de inconstitucionalidad presentado en 2021 que “dicha norma no se basa en una discriminación jurídica subyacente en contra de las mujeres, sino que constituye una acción afirmativa para garantizar, en condiciones de igualdad, el goce o ejercicio de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales de personas o grupos que así lo requieran” (Panamá, Recurso 122534-2021, 2022).

²¹ Por ejemplo, en Panamá, la OEA/MOE señaló que para la elección de 2019: “ninguno de los partidos inscritos cumplió con el requisito paritario” (2019, p.10). Algo similar ocurrió en la elección general de 2024, donde los partidos prefirieron emplear la “válvula de escape” que les permite irrespetar la exigencia de la paridad de género en el registro de las candidaturas.

con menos oportunidades para ganar un escaño, suelen tener menos recursos, son menos conocidas y reciben menos financiamiento para campañas (Htun, 2005)²².

La experiencia evidencia que, en los países donde se ha aprobado la paridad de género y cuentan con voto preferencial (Ecuador hasta 2020, Perú hasta 2021, Honduras y Panamá), la representación de las mujeres es menor que en aquellos sistemas donde hay listas cerradas y bloqueadas o sistemas segmentados (que compensan con diferentes tipos de elección en distritos, fórmulas de representación y estructura del voto), salvo en aquellos casos excepcionales donde las mujeres tienen liderazgos consolidados de manera previa a la elección (Schmidt, 2020; Schmidt y Araujo, 2004)²³.

V. Aprendizajes comparados

Unos diseños del régimen electoral de género han sido más exitosos que otros, como se ha evidenciado en esta investigación, y esto ha generado una serie de aprendizajes respecto a lo que puede hacerse para fortalecer la estructura institucional de las democracias paritarias con igualdad sustantiva. El principal aprendizaje es que *contar con reglas claras, específicas y operativas para delimitar el modo en que deben integrarse las listas de candidaturas importa*. La implementación de la paridad ha sido una política pública exitosa, en particular porque, cuanto más fuerte ha sido el régimen electoral de género, mayor ha

²² El sistema electoral más amigable es el de la representación proporcional, con circuitos grandes (o medianos) y listas cerradas y bloqueadas (Archenti y Tula, 2017; Jones *et al.*, 2012; Htun, 2005) y la estructura de voto también es un elemento clave en la interacción entre el mandato de posición y el resultado de la representación (Freidenberg, 2022). Aun así, la experiencia mexicana con distritos uninominales y paridad horizontal da cuenta de que las mujeres pueden ganar también en este tipo de distritos.

²³ El hecho de que el electorado elija mediante el voto preferencial o de listas abiertas (en el que selecciona preferencias independientemente de la posición en la lista) funciona como un limitante del efecto de la exigencia de la cuota y/o del principio de paridad de género una vez que se han registrado las candidaturas. Recientes investigaciones evidencian que en algunas oportunidades el voto preferencial o de listas abiertas (aun cuando filtran la capacidad del régimen electoral de género para favorecer la representación política de las mujeres) permiten que determinados liderazgos con reconocimiento previo y autonomía consigan “movilidad vertical” dentro de las listas (Ver Schmidt, 2020).

resultado la representación descriptiva de las mujeres. Diversas investigaciones sobre los países de América Latina han evidenciado este hallazgo (Schwindt Bayer, 2018; Franceschet *et al.*, 2012; Jones *et al.*, 2012, Bareiro y Torres, 2009; entre otros). Una recomendación que surge de este hallazgo es que los sistemas políticos que aún no cuentan con un régimen electoral de género paritario procuren aprobar reglas paritarias para el registro de las candidaturas. Dado que no siempre la regla formal consigue traducirse en un derecho efectivo (Saba, 2016), el modo en que está redactada la ley, supone un punto importante para su implementación y cumplimiento.

Un segundo aprendizaje es que *no todos los diseños del régimen electoral de género paritario son iguales y que hay unos diseños más eficientes que otros para conseguir la representación de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres*. Los diseños más favorables son aquellos que incluyen: paridad vertical en el registro de candidaturas, paridad horizontal -para distritos uninominales- y paridad transversal en el encabezamiento de las listas -en distritos plurinominales-; con mandato de posición en alternancia y secuencialidad; con principio de competitividad incluido en la norma, para evitar que las mujeres sean asignadas exclusivamente en distritos perdedores; con fórmula completa del mismo género en el caso de postular mujeres, para evitar que sean colocada únicamente como suplentes de fórmulas integradas por dos personas; con reglas claras respecto a la sustitución de candidaturas.

Un tercer aprendizaje es que *la paridad funciona mejor con un sistema electoral amigable al género* (Freidenberg, 2022; Schwindt-Bayer, 2018; Jones *et al.*, 2012; Htun, 2005). Los países con exigencia paritaria en la integración de las candidaturas, que cuentan con listas cerradas y bloqueadas, con representación proporcional y distritos medianos y grandes como en Argentina o con sistemas segmentados o mixtos como en Bolivia y México con doble fórmula electoral y tipo de distritos) suelen tener más representación descriptiva de las mujeres que

aquellos que no lo tienen. El sistema electoral, por tanto, funciona como un filtro poderoso en la implementación de la paridad.²⁴

Un cuarto aprendizaje está en que la paridad de género *debe exigirse para las candidaturas a todos los cargos de representación popular*, en los procesos de selección al interior de los partidos, en la integración de los gabinetes del Poder Ejecutivo (gabinetes paritarios) y los órganos del Poder Judicial. Lo que se ha denominado la estrategia de la “Paridad en Todo” en México a partir de 2019 y que amplía la exigencia de la paridad a otros cargos y niveles institucionales, más allá de lo que supone el registro de candidaturas (políticas, decisiones, programas, presupuestos, entre otros).

Un quinto aprendizaje es la relevancia de la *supervisión de la implementación de las normas* para el éxito de un régimen electoral de género. En este esquema, una “coalición amigable al género” (Caminotti, 2016) muy activa, integrada por el movimiento amplio de mujeres, el movimiento feminista, las mujeres políticas y las redes de mujeres diversas son actores claves en la movilización política en torno a la ampliación de los derechos de las mujeres, de la mano de las autoridades electorales, de la academia y la prensa. Estos actores críticos (Schwindt-Bayer, 2018) vigilan la implementación de la paridad de género y son capaces de articular acciones de cabildeo y litigio estratégico que va generando correcciones y/o fortalezas al sistema (Bolivia, México, Costa Rica, Ecuador, Argentina, entre otros).

Una sexta lección tiene que ver con el hecho de que la efectividad de la implementación de la paridad -como de cualquier norma legal- está vinculada con la *vigencia del Estado de Derecho* (Piscopo, 2015)²⁵ y la *reducción de otras desigualdades estructurales*, que normalmente condicionan las relaciones políticas

²⁴ Para el caso de Bolivia, ver Choque Aldana (2013).

²⁵ Como sostienen Bareiro y Torres, “Para que las acciones positivas funcionen, se precisa que haya: a) Estado de Derecho, lo que significa que las instituciones deben dar cumplimiento a las leyes; b) Una ciudadanía activa de las mujeres, que abarca desde la posibilidad real de ejercer los derechos políticos hasta la capacidad de disputar la representación y de litigar en favor del cumplimiento de las acciones positivas y de la paridad; c) mecanismos adecuados al sistema electoral; d) Una opinión pública favorable” (2009, p. 22).

debido a las resistencias y simulaciones que estas prácticas suponen (Saba, 2016). El Estado, a pesar de las fuertes críticas a las que recientemente ha sido sometido, funciona como un actor clave que puede cambiar las condiciones de manipulación y el comportamiento evasivo que las élites partidistas realizan de las reglas (Alanís Figueroa, 2017; Piscopo, 2015; Krook y Norris, 2014). La justicia electoral puede atajar las prácticas que no son ilegales, que no están regladas, pero que los actores políticos ejercen, aceptan y legitiman cuando compiten en la arena política y, muchas veces, ejercen para no cumplir con lo que establecen las reglas formales para proteger los derechos de las mujeres (Freidenberg, 2022).

Finalmente, un séptimo aprendizaje está en el hecho de que la paridad como todo proceso político implica un *proceso de aprendizaje normativo*, por parte de la ciudadanía, del propio Estado y de los partidos políticos (Caminotti y Freidenberg, 2016). De esa manera, se podría esperar una relación positiva entre el tiempo de vigencia de la paridad desde su aprobación como parte del régimen electoral de género (su edad) y el incremento de la representación descriptiva de las mujeres. Si bien las leyes solas no alcanzan, dado que requieren de su monitoreo por parte de los actores políticos que controlan su aplicación, lo cierto es que las élites se van renovando y con ello, cabría de esperar, que fueran aprendiendo a jugar con dichas reglas.

VI. Conclusiones preliminares

Tras la aprobación de la paridad de género como eje para la transformación de las democracias en América Latina y los resultados disímiles que esos regímenes electorales de género han generado sobre la representación descriptiva de las mujeres, esta investigación ha explorado desde una perspectiva neoinstitucionalista feminista cuáles son las configuraciones legales que mejor mejoran dicha representación. Los hallazgos sostienen que el régimen más óptimo es aquel que exige: a) paridad vertical (listas en distritos plurinominales), b)

paridad transversal en el encabezamiento de las listas (distritos plurinominales); c) paridad horizontal entre los distritos uninominales (legislativos y/o ejecutivos); d) principio de competitividad; e) mandato de posición con alternancia (cremallera) para la paridad vertical en listas plurinominales, donde ninguna posición consecutiva de la lista del partido pueda ser ocupada por el mismo sexo; e) fórmula completa, donde la paridad se calcule “en” las posiciones titulares y las suplencias sean cubiertas (y sustituidas) por otras mujeres; f) sanciones fuertes por el incumplimiento de la norma, y g) prohibición de válvulas de escape.

Si bien en las últimas décadas ha habido avances para mejorar las condiciones de vida de las latinoamericanas, esos esfuerzos no han conseguido eliminar aún las múltiples brechas de género que atraviesan las sociedades y las instituciones políticas. A pesar de estos avances en términos paritarios, los partidos continúan manifestando sus resistencias y simulaciones de cumplir con la paridad en todos los ámbitos institucionales en los que se eligen cargos de representación popular e incluso siguen con sus malas prácticas que limitan el alcance de las normas aprobadas. Como se ha evidenciado en este estudio, la paridad legal ha tenido muchas dificultades para convertirse en paridad real, debido a los problemas en el diseño del régimen electoral de género y en su implementación, lo que afecta los resultados de la representación descriptiva de las mujeres.

En este escenario, un papel clave en el fortalecimiento del régimen electoral de género ha estado de la mano del movimiento amplio de mujeres y el movimiento feminista en la introducción y formación de nuevas agendas temáticas y de incidencia en las políticas públicas; en la generación de nuevos marcos de sentidos y normativas de igualdad (Rodríguez Gustá y Madera, 2017; Krook y Norris, 2014; Torres García, 2013); en el papel del Estado, a través de las juezes y juezas y de los organismos electorales administrativos, por la ampliación de derechos hacia los grupos que históricamente han estado subrepresentados (Alanís Figueroa, 2017; Piscopo, 2015; Sobrado González, 2012) y en la

democratización de la esfera pública en la región (Rodríguez Gustá y Madera, 2017; Bareiro y Torres, 2009).

En aquellos sistemas donde el movimiento social y político ha sido fuerte, bien articulado, existen redes reticulares de conexión -como una “red de redes”- que interconectan a colectivos de diferentes niveles (territoriales, nacionales y supranacionales) y hay consensos respecto a la agenda temática y las estrategias a seguir respecto a la participación y la representación política de las mujeres, mayor ha sido la eficiencia del régimen electoral de género (Freidenberg, 2022; Schwindt-Bayer, 2018), dado la capacidad del movimiento amplio de mujeres junto a otros actores críticos de controlar la implementación del mismo.

Los hallazgos presentados en este estudio son resultado de la observación activa y constante de la experiencia política concreta de los diez países que han ido configurando sistemas paritarios (Freidenberg, 2022) y también de los esfuerzos de la investigación politológica y jurídica comparativista, que ha buscado generar teorías empíricas con la intención de profundizar en el conocimiento de las instituciones y de aportar con instrumentos legales que acompañen la lucha de las mujeres -y del movimiento social que acompaña esa lucha- por el acceso a la igualdad y el ejercicio de la ciudadanía.

Esta conexión entre académicas, activistas y personas dedicadas a la gobernanza electoral (tanto administradoras como juzgadoras) ha generado diálogos muy fructíferos en los diferentes países y ha ido generando espacios de retroalimentación a nivel nacional e internacional entre el conocimiento teórico, la evidencia empírica y las propuestas de reformas concretas orientadas a mejorar la representación política de las mujeres. Esta conexión no es menor y es parte del trabajo que la academia puede hacer para contribuir a la democratización de las sociedades latinoamericanas.

Referencias bibliográficas

- ALANIS FIGUEROA, María del Carmen (2017). Contributions of Electoral Justice to the Strengthening of Women's Political Rights in México in a Comparative Perspective. En Tomáš DOŠEK; Flavia FREIDENBERG; Mariana CAMINOTTI; y Betilde MUÑOZ-POGOSSIAN (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, New York, Palgrave, 153-163.
- ARCHENTI, Nélica y TULA, María Inés (2014). Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador. *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, 66, 47-68.
- ARCHENTI, Nélica y TULA, María Inés (2017). Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America. En Tomáš DOŠEK; Flavia FREIDENBERG; Mariana CAMINOTTI; y Betilde MUÑOZ-POGOSSIAN (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave McMillian, 29-44.
- BAREIRO, Line (2007). XXVI. Representación política de las mujeres. En Dieter NOHLEN, Daniel ZOVATTO, Jesús OROZCO HENRÍQUEZ y José THOMPSON (eds.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado*. Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), 679-692.
- BAREIRO, Line y SOTO Lilian (2015). *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*. ONU MUJERES.
- BAREIRO, Line y TORRES GARCÍA, Isabel (2009). El camino hacia la paridad: evaluación de las cuotas de participación política de las mujeres en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, 7 (primer semestre), 1-23.
- CAMINOTTI, Mariana (2016). Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado. En Flavia Freidenberg y Betilde MUÑOZ-POGOSSIAN (eds.), *Las reformas políticas a las organizaciones de partidos en América Latina*. Pontificia Universidad Católica de Perú, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Organización de los Estados Americanos y Sociedad Argentina de Análisis Político, 183-202.
- CAMINOTTI, Mariana y FREIDENBERG, Flavia (2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales de Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61, 228, 121-141.

- CELIS, Karen (2008). Gendering Representation. En Gary GOERTZ y Amy MAZUR (eds.), *Politics, Gender and Concepts. Theory and Methodology*, Cambridge, Cambridge University Press, 71-93.
- CHILDS, Sarah y LOVENDUSKI, Joni (2013). Political representation. En WAYLEN, Georgina; CELIS, Karen; KANTOLA, Johanna; y WELDON, Laurel (eds.), *The Oxford Handbook on Gender and Politics*. Oxford University Press, 1-29.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2024). Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación (CEDAW), (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer.
- CHOQUE ALDANA, Marlene (2013). Paridad y alternancia en Bolivia. Avances y desafíos en la participación de las mujeres en la política. En Beatriz LLANOS (coord.). *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema*, Lima, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Comisión Interamericana de Mujeres, 121-178.
- DAHLERUP, Drude (1993). De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la masa crítica en la política escandinava. *Debate Feminista*, 4, 8, 165-206.
- DAHLERUP, Drude y FREIDENVALL, Lenita (2005). Quotas as a 'Fast Track' to Equal Representation for Women. *International Feminist Journal of Politics*, 7, 1, 26-48.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2021). Monitoreo del cumplimiento de la paridad en las listas de candidaturas nacionales y provinciales para las elecciones generales de 2021. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Defensoría del Pueblo.
- FERNÁNDEZ-MATOS, Dhayana y GONZÁLEZ MARTÍNEZ, María Nohemí (2018) (edit.). *Cuotas de género y democracia paritaria: Avances en los derechos políticos de las mujeres*, Barranquilla, Ediciones Universidad Simón Bolívar.
- FRANCESCHET, Susan, KROOK, Mona Lena y PISCOPO, Jennifer (2012) (eds.). *The impact of gender quotas*. Oxford University Press.
- FREIDENBERG, Flavia (2022). La construcción de democracias paritarias: reglas de juego, actores críticos y resultados (in)esperados. En Flavia FREIDENBERG y Karolina GILAS (eds). *La construcción de la democracia paritaria en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional Electoral e Instituto Interamericano de Derechos Humanos – CAPEL, 15-57.
- GILAS, Karolina y CHRISTIANSSON, Mikaela (2018). La paridad de género y la regla de los distritos perdedores en México. En FREIDENBERG, Flavia, CAMINOTTI,

- Mariana, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y DOŠEK, Tomáš (eds.), *Mujeres en la Política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México, 145-165.
- HTUN, Mala (2005). Women, Political Parties and Electoral Systems in Latin America. En Julie BALLINGTON y Azza KARAM (eds.). *Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition*, Handbook Series, Estocolmo, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), 112-121.
- JONES, Mark P.; ALLES, Santiago; y TCHINTIAN, Carolina (2012). Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 32, 2, 331- 357.
- KROOK, Mona Lena y NORRIS, Pippa (2014). Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected Office. *Political Studies*, vol. 62, 2-20.
- LLANOS, Beatriz y MARTÍNEZ, Marta (eds.) (2016). *La democracia paritaria en América Latina: los casos de México y Nicaragua*. Comisión Interamericana de Mujeres, Organización de los Estados Americanos.
- MIRANDA LEIBE, Lucía y SUÁREZ-CAO, Julieta (eds.) (2018). *La política siempre ha sido cosa de mujeres: Elecciones y Protagonistas en Chile y la Región*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- NEVACHE, Claire (2018). *La paridad política en Panamá: una agenda pendiente*. Documento de Investigación, Konrad Adenauer Stiftung.
- NOHLEN, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA (#ObservatorioReformas) (1991-2024). Instituto de Investigaciones Jurídicas y Organización de los Estados Americanos.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS/Misión de Observación Electoral (OEA/MOE) (2019). Informe Preliminar de las Elecciones Generales de Panamá de 2019, Ciudad de Panamá, Organización de Estados Americanos/Misión de Observación Electoral (OEA/MOE).
- PAXTON, Pamela (2008). Gendering democracy. En Gary GOERTZ, y Amy MAZUR, (eds.), *Politics, Gender and Concepts. Theory and Methodology*. Cambridge University Press, 47-70.
- PISCOPO, Jennifer (2015). States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America. *Latin American Politics & Society*, vol. 57 (3), 27-49.

- PITKIN, Hanna (1967). *The concept of representation*. University of California Press.
- PHILIPS, Anne (1995). *The Politics of Presence*. The Clarendon Press.
- RÍOS TOBAR, Marcela (2008). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género*. Santiago de Chile, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura y MADERNA, Nancy (2017). Organizational Repertoires for Advancing Women's Rights: An Analysis of Structures, Groups and Policies in National Legislatures in Latin America and the Caribbean. En FREIDENBERG, Flavia, CAMINOTTI, Mariana, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y DOŠEK, Tomáš (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*. Palgrave MacMillan, 89-106.
- SABA, Roberto (2016). *Más allá de la igualdad formal ante la ley. Qué le debe el Estado a los grupos desaventajados*. Editorial Siglo XXI.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie (eds.) (2018). *Gender and Representation in Latin America*. Oxford Scholarship.
- SCHMIDT, Gregory (2020). Are Open or Closed Lists Better for Women? A Comparison of Lima and the Provinces in Peru. *Apuntes*, 86, 147-169.
- SCHMIDT, Gregory y ARAÚJO, Carlos (2004). The Devil's in the details. Open list voting and gender quotas in Brazil and Perú. En *XXV International Congress of the Latin American Studies Association*, Las Vegas, Latin American Studies Association, 1-39.
- SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio (2012). El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009). *Revista Derecho Electoral*, 13, 188-209.
- TORRES GARCÍA, Isabel (2013). Paridad en el fortalecimiento de la democracia incluyente: el caso de Costa Rica. En BEATRIZ Llanos (ed.). *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Comisión Interamericana de Mujeres, 179-235.

Legislación

Argentina. Ley No. 24.012, Código Electoral de la República Argentina, Argentina, 1991.

- Argentina. Ley no. 27.412, Código Electoral Nacional de la República Argentina, 2017.
- Bolivia. Constitución Política del Estado de Bolivia. 2009.
- Bolivia. Congreso Nacional. 2009. Ley 4021 del Régimen Electoral Transitorio.
- Bolivia. Asamblea Legislativa Plurinacional. 2010. Ley No. 026. Ley del Régimen Electoral.
- Bolivia. Asamblea Legislativa Plurinacional. 2010. Ley No. 018 Ley del Órgano Electoral.
- Bolivia. Órgano Electoral Plurinacional. 2020. Reglamento para la inscripción y registro de candidaturas. TSE/RSP-ADM No. N°043/2020
- Costa Rica. Ley N° 8765 Código Electoral. 2009.
- Costa Rica. Resolución 1724-E8-2019 del Tribunal Supremo de Elecciones, de 27 de febrero del 2019.
- Costa Rica. Sentencia 15-005481-0007-CO de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, de 14 de octubre de 2015.
- Ecuador. Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. 2009. Registro Oficial. Suplemento 578.
- Ecuador. Ley Orgánica reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. 2020. Asamblea Nacional. Registro Oficial. Suplemento 134.
- Honduras. Reforma a la Ley electoral y de las organizaciones políticas. 2012. Decreto 54-2012.
- Honduras. Reglamento de aplicación del principio de paridad y alternancia en la participación política de mujeres y hombres en los procesos electorales. 2016.
- Honduras. Tribunal Electoral de Honduras. 2016. Reglamento de Aplicación del principio de Paridad y del Mecanismo de alternancia en la participación política de mujeres y hombres en los procesos electorales (Acuerdo 003 - 2016), publicado el 6 de septiembre de 2016.
- México. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: Diario Oficial de la Federación.
- México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2019. México: Diario Oficial de la Federación.
- México. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2019. México: Diario Oficial de la Federación.
- México. Ley General de Partidos Políticos. 2019. México: Diario Oficial de la Federación.

Nicaragua. Ley 648, Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades. 2008.

Nicaragua. Constitución Política de Nicaragua. 2012.

Panamá. Código Electoral. 2023. Gaceta Oficial N° 29713, publicado el 1 de febrero.

Panamá. Asamblea Legislativa. 2021. Ley 247 del 22 de octubre que reforma el Código Electoral. Publicada en la Gaceta Oficial N° 294903-A, del 22 de octubre.

Panamá. Asamblea Nacional. 2012. Ley 54 del 17 de septiembre que reforma el Código Electoral. Publicada en la Gaceta Oficial N° 27122-A del 17 de septiembre.

Perú. Congreso de la República. 2020a. *Expediente Virtual Parlamentario. Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos.*

Perú. Congreso de la República. 2020b. *Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos.* Lima: Congreso de la República.

Jurisprudencia

Panamá. Corte Suprema de Justicia. 2022. Sentencia Resolutiva por la Acción de Inconstitucionalidad con número de entrada 122534-2021 sobre el último párrafo del artículo 373 del Texto Único del Código Electoral, del 8 de noviembre.

La performatividad del derecho internacional en el Egipto faraónico: retórica y (des)equilibrio de las partes en el tratado entre Ramsés II y Hattusili III

The Performativity of International Law in Pharaonic Egypt: Rhetoric and (Im)balance of the Parties in the Treaty between Ramesses II and Hattušili III

 **Emiliano Jerónimo Buis**

Universidad de Buenos Aires

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

ebuis@derecho.uba.ar

Resumen: Se ha sostenido que el “tratado eterno” egipcio-hitita firmado entre Ramsés II y Hattusili III es un claro ejemplo de un acuerdo de paridad. Sin embargo, un análisis del vocabulario de su versión jeroglífica lleva a identificar la implementación de una estrategia discursiva destinada a consagrar un poder político-religioso que se oculta detrás de una aparente igualdad jurídica propia de una negociación internacional entre soberanos. Así, el objetivo de este trabajo es mostrar, desde las teorías actuales sobre la performatividad del derecho internacional, que en realidad la ideología de la fraternidad, la amistad y la reciprocidad —claramente presentes en el texto— no resulta contradictoria con las pretensiones hegemónicas egipcias. Un análisis de esta tensión permite concluir que ambas dimensiones resultan aspectos complementarios de un complejo dispositivo normativo interestatal donde equiparación y distanciamiento integran una dialéctica retórica efectiva. El ejemplo histórico es útil para ilustrar la dialéctica igualdad/desigualdad que caracterizará la esencia del derecho internacional público hasta nuestros días.

Palabras clave: TRATADO EGIPCIO-HITITA; RAMSÉS II; PERFORMANCE INTERNACIONAL; PARIDAD; HEGEMONÍA; DERECHO INTERNACIONAL EN LA ANTIGÜEDAD

Abstract: It has been argued that the Egyptian-Hittite treaty signed between Ramesses II and Hattušili III represents a clear example of a parity agreement. However, an analysis of the vocabulary of its hieroglyphic version helps to identify the implementation of a discursive strategy aimed at consolidating a political-religious power hidden behind the apparent legal equality that we expect to find in international negotiations between sovereigns. The purpose of this work is to rely on the contemporary theories on the performativity of international law to explain that, in reality, the ideology of fraternity, friendship and reciprocity —clearly present in the text— does not undermine an Egyptian claim for hegemony. An analysis of this tension allows us to conclude that both dimensions are complementary aspects of a complex interstate normative mechanism in which equalization and distancing establish an effective rhetorical dialectic. This historical example can illuminate the equality/inequality dialectic which would become a key feature of public international law up to the present day.

Keywords: EGYPTIAN-HITTITE ETERNAL TREATY; RAMESSES II; INTERNATIONAL PERFORMANCE; PARITY; HEGEMONY; INTERNATIONAL LAW IN ANTIQUITY.

Fecha de recepción: 03/11/2023
Fecha de aceptación: 09/06/2024



La performatividad del derecho internacional en el Egipto faraónico: retórica y (des)equilibrio de las partes en el tratado entre Ramsés II y Hattusili III

Emiliano Jerónimo Buis

I. Introducción

Se ha sostenido que el llamado “pacto eterno” firmado entre Ramsés II y el rey hitita Hattusili III hacia el 1357 a.C. (en el año 21 del reinado del faraón) constituye el primer ejemplo de acuerdo internacional que se ha conservado hasta nuestros días y que representa un caso modélico de convenio de paridad; además, sin duda, constituye el tratado más famoso de la historia egipcia antigua (Shaw, 2013, p. 2149). Sin embargo, una constatación de la bibliografía crítica específica permite advertir que el texto no ha sido estudiado desde una mirada interesada en el marco teórico que proporcionan los estudios más recientes sobre la performatividad del derecho internacional. Estos marcos de análisis, que permiten trabajar las fuentes interestatales desde la tensión entre hegemonía y balance y desde su representación, pueden contribuir desde una mirada novedosa al estudio del supuesto carácter simétrico del tratado.

Así, propongo aquí que un examen más cercano del texto conservado en la versión egipcia permite identificar una serie de dispositivos empleados por el rey para transformar un tratado bilateral en un verdadero instrumento de poder imperial.¹ Mi objetivo aquí será analizar el texto egipcio del acuerdo, de modo de

¹ Goelet Jr. & Levine (2000, p. 275) consideran que las “[o]ccasional imbalances and asymmetries most likely arise out of the need to address the particular concerns of one party or the other”. En mi lectura, esta explicación es insuficiente para comprender las particularidades de los textos jeroglíficos, que se justificarían más bien por una decisión política de propaganda diplomática y de legitimación del rey en el ámbito interno.

identificar el vocabulario referido a la igualdad (incluyendo los paralelismos, las repeticiones y los términos propios de la reciprocidad) y aquel léxico mediante el cual Ramsés II consigue separarse de su contraparte. A la luz de la teoría retórica y de los estudios sobre *performance*, que pretenden identificar los modos a partir de los cuales los textos dependen de su contexto de presentación y de sus condiciones de enunciación, es posible reconocer estos dispositivos imperialistas (algunos muy sutiles) en la propia inscripción del tratado. Con ello, se concluirá que un análisis del léxico incluido en la versión jeroglífica del tratado egipcio-hitita permite dar cuenta de la implementación de una estrategia retórica destinada a consagrar un poder político-religioso que, sin poner en crisis la “reciprocidad” del acuerdo internacional, deja entrever las bases de un vocabulario imperial y transmite, en términos performativos, un mensaje claro de hegemonía jurídica sobre locales y extranjeros.

A la vez, el ejemplo sirve para advertir que no pueden comprenderse los impactos políticos del derecho internacional de la época sin prestar atención a sus alcances performativos: la “puesta en escena” monumental de los textos en el contexto ramésida permite apreciar cómo un tratado determinado por obligaciones mutuas es presentado ante el público local como una manifestación del poder unilateral propio del imperialismo egipcio, sustentado en la supremacía religiosa, el control jurídico y la subordinación de los pueblos asiáticos.

Esta indagación en una fuente antigua permite repensar, desde la distancia que supone pensar un derecho internacional pre-moderno, los cimientos de los tratados bilaterales en la actualidad, imbuidos en una tensión constante entre coordinación y subordinación de los signatarios.

II. Los contextos del “derecho internacional” en el Nuevo Reino egipcio: prácticas militares y marcos políticos

El marco teórico de este trabajo se basa en los estudios sobre la historia del derecho internacional en la antigüedad y en aquellos que explican el fundamento performativo de las relaciones internacionales en la tensión entre imposición y cooperación. Estos estudios han sentado las bases para comprender los modelos conceptuales que explican el contrapunto entre la pretensión de una política hegemónica y el desarrollo de acuerdos bilaterales entre soberanos.

Según este marco conceptual, frente al derecho nacional (que se desarrolló fronteras hacia adentro para ejercer un control centralizado sobre los individuos-sujetos), el derecho internacional nació con el propósito de dar un marco normativo a los vínculos entre los propios Estados.² A los efectos de mi propósito, entiendo por derecho internacional aquel *sistema de normas jurídicas que regulan las relaciones entre los sujetos de la comunidad internacional* (Moncayo, Vinuesa & Gutiérrez Posse, 1997, p. 4; Ruzié, 2008, p. 1). Se trata, por tanto, de un dispositivo que regula y controla el accionar de los sujetos que intervienen, condicionando sus comportamientos en un supuesto y pretendido beneficio de los entes estatales involucrados (Allott, 1999, pp. 31-50).

No hay dudas de que, así descrito, el derecho internacional es un producto social y, en consecuencia, una construcción histórica.³ Mucho antes de la firma de la paz de Westfalia en 1648 —un mito que sirvió para explicar su nacimiento moderno (Beaulac, 2004)— hubo manifestaciones de derecho internacional que, con la firma de tratados, se remontan al mundo antiguo. Sin embargo, pocos son los trabajos que se han centrado en este fenómeno. Mi planteamiento aquí se apoya fuertemente en el marco teórico suministrado por aquellos estudios que han determinado la

² Acerca de la terminología correspondiente, ver Fisch (2012, p.28-30). Por “Estado” concebimos, siguiendo la definición de la Convención de Montevideo de 1933, aquella persona de derecho internacional que reúne —como elementos constitutivos— una población permanente, un territorio determinado, un gobierno y la capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados.

³ Acerca de la historia del derecho internacional y su importancia teórica, ver Redslob (1923); Verzijl (1968); Hueck (2001, p.194-217); Gaurier (2005) y, fundamentalmente, Koskenniemi (2001), quien se ocupa en particular de legitimar el origen teórico-práctico del derecho internacional en los valores de los diplomáticos y expertos de fines del s. XIX.

formación de Estados en la antigüedad (considerando que hubo organizaciones políticas con territorios, población y órganos de poder)⁴ y que han reconocido que, entre dichas entidades estatales, se consolidaron vínculos de índole jurídica (Truyol y Sierra, 1998, p. 15).⁵ En este sentido, y a pesar de las profundas diferencias, un anacronismo controlado nos permite encarar el estudio de las fuentes antiguas a partir de categorías jurídicas contemporáneas como un primer modo de acceso a los textos.⁶

Las estrategias de puesta en acto de las relaciones “internacionales” antiguas están fuertemente determinadas por la representación pública, dando cuenta de una verdadera diplomacia de la *performance*.⁷ En este sentido, en términos conceptuales mi propuesta abreva en una visión retórico-performativa de las relaciones internacionales que refleja una mirada realista, según la cual —en oposición al idealismo utópico—la suscripción de tratados se entiende desde una perspectiva fáctica y centrada en el juego de balance de poderes (como parecería surgir de una mirada focalizada en la “igualdad soberana” instalada en la Paz de Westfalia), y no

⁴ Scheidel (2013, p. 5-57) ha estudiado distintos modelos teóricos de “estatalidad” y su conveniencia metodológica para comprender las dinámicas políticas del mundo antiguo.

⁵ Acerca del derecho internacional en la antigüedad, cf. Phillipson (1911); Ruiz Moreno (1946); Bederman (2001) y Ziegler (2010).

⁶ Se torna imposible no recurrir a conceptos actuales que resultan la llave de acceso para plantear las preguntas clave de la investigación, tales como “tratado”, “derecho internacional” o “Estado”. El empleo de este vocabulario debe ser entendido simplemente como un mecanismo de identificación de las categorías abstractas inherentes a la investigación y de ningún modo como proyecciones de conceptos modernos al Reino Nuevo egipcio. Se trata de herramientas que sirven para llevar a cabo lo que Loraux (1993) identificó como la “práctica controlada del anacronismo”, esencial para la labor de la historiografía.

⁷ Entiendo por *performance* (término tomado del discurso teatral) cualquier acción enmarcada, presentada, enfatizada o desplegada ante un público (Schechner, 2002, p. 2); su utilidad para pensar las representaciones políticas es evidente, como recientemente se han ocupado de explicar Gluhovic, Jestrovic, Rai & Saward (2021, p. 1-21). El valor de la idea de *performance* para comprender las culturas pre-modernas ha sido explorado en el volumen colectivo editado por Goldhill & Osborne (1999), que, aunque focalizado en la Atenas clásica, resulta relevante para comprender el valor público de la escenificación política, jurídica y religiosa en otras sociedades de la antigüedad. En este caso, me ocuparé de aplicar estos criterios a la hora de comprender los vínculos interestatales entre Egipto y las monarquías asiáticas.

en la construcción de vínculos tangibles basados en las expectativas de cooperación (como postula la escuela constructivista).⁸

A mi juicio, este marco teórico es adecuado para examinar las experiencias diplomáticas entre Egipto y las monarquías orientales en el siglo XIV a.C. La focalización en un caso de estudio (el tratado suscripto entre Ramsés II y Hattusili III) permite estudiar las tensiones entre la apariencia de equilibrio de poderes (propio del modelo westfaliano) y la pretensión hegemónica de dominación y conquista (modelo político-realista). Como he señalado en otro trabajo (Buis, 2015), estos dos modelos responden a la permanente fluctuación que en el derecho internacional se ha reconocido entre coordinación (*parataxis*) y subordinación (*hipotaxis*). Se espera que una investigación en torno del rol de la retórica propagandística en ese contrapunto contribuya a advertir de qué modo la configuración de estrategias de acercamiento reposa sobre una pretensión de imposición unilateral que no es ajena a las prácticas actuales del derecho internacional público.⁹

En cuanto a las “relaciones exteriores” del imperio egipcio, muchos trabajos han llegado a la conclusión de que el Reino Nuevo (1550-1069 a.C.) representó la “madurez” del Estado, en la medida en que allí se afianzó su control territorial, su expansión demográfica y su orden burocrático (Manning, 2013, pp. 76-78).¹⁰ En

⁸ El realismo en las relaciones internacionales actuales encuentra su fundamento teórico en los postulados de Morgenthau (1948). Sobre sus particularidades, ver Roche (2016, p. 17-71), Aron (2019) y Fernández (2019, p. 35-47). Respecto del mundo antiguo oriental existe una controversia abierta, dado que algunos sostienen que los vínculos entre las monarquías en el segundo milenio a.C. se comprenden mejor desde una mirada constructivista (Cohen, 1996, p. 25); otros, en cambio, interpretan la anarquía y el balance de poder a partir de los patrones del realismo (David, 2000). Por lo que se verá aquí, coincido con esta última lectura.

⁹ En este sentido, además, este trabajo permitirá sentar bases para concluir que una mirada de la diplomacia premoderna puede incluso servir para comprender las estrategias a través de las cuales los Estados con mayor cintura para imponer su cosmovisión moldean las normas jurídicas frente a sus contrapartes más débiles y las presentan e interpretan a la luz de su conveniencia e intereses. Sobre una primera explicación de la función de los tratados en el mundo grecorromano respecto de la tensión entre equilibrio y subordinación en Buis (2011, p. 73-117).

¹⁰ Este autor, además, hace un recorrido por los distintos posicionamientos teóricos referidos a la “estatalidad” del antiguo Egipto. Sobre los Estados antiguos, ver además Goldstone & Haldon (2009, p. 4-10) y, con relación a las particularidades del “Estado” egipcio frente a las experiencias políticas

ese contexto, desde la ciudad de Tebas se habilitó una serie de contactos comerciales y políticos con el extranjero en lo que se ha dado en llamar un verdadero “sistema internacional” en el Mediterráneo oriental (van de Mieroop, 2007, p. 129). En efecto, durante este período se produjo la expansión militar en Nubia (que devino una provincia del Estado egipcio y donde hubo presencia permanente)¹¹ y en Asia, donde las fluctuantes relaciones con los hititas y con Mittani habilitó una serie de redes clientelares (Manning, 2013, pp. 77-78). Se trata de un período en el que los acuerdos y los conflictos entre potencias dominan en muchos casos la agenda diplomática, algo que las fuentes secundarias han rescatado (Pérez Largacha, 2006, p. 275).

También se ha concluido que esta expansión internacional durante las Dinastías XVIII y XIX (1295-1186 a.C.) fue acompañada de un fortalecimiento de la autoridad real y de una mayor centralización del poder militar del faraón. Los proyectos estatales masivos incluyeron la construcción de templos mortuorios colosales y la organización de enormes festivales en honor del rey, dando cuenta de una propaganda performativa de la monarquía.¹² En ese contexto, las hazañas militares y conquistas diplomáticas pasaron a formar parte del discurso de

diferentes del Cercano Oriente, ver Moreno García (2020). En nuestro medio académico, Campagno (2013 y 2015) ha analizado de modo insistente la emergencia y consolidación del “Estado” egipcio en el valle del Nilo durante la segunda mitad del IV milenio a.C. y los primeros siglos del III milenio a.C. Frente a la antigua lógica del parentesco, comienza a formarse el Estado a partir de lo que él identifica como tres grandes capacidades de hacer: coerción, creación e intervención. Es evidente que, en el Reino Nuevo, esta triple capacidad adquiere su máximo desarrollo. Para mayor abundamiento sobre el cruce entre parentesco y estatalidad en el mundo egipcio antiguo, ver la recopilación de sus principales trabajos en Campagno (2018). La identificación del Egipto faraónico como una “nación-Estado”, sin embargo, ha sido en gran medida ignorada por los historiadores, como afirma Smith (2004), quien llega a sostener que hubo allí una nación políticamente organizada, aunque no responda a nuestra noción occidental y moderna.

¹¹ Sobre el ejercicio de un “colonialismo balanceado” (*equilibrium colonialism*) en la ocupación del territorio nubio, ver Smith (1997: 72). Acerca de una mirada más reciente sobre las aportaciones arqueológicas que permiten repensar el imperialismo egipcio en Nubia durante el Reino Nuevo, es posible consultar Graves (2010: 54-71).

¹² Warburton (1997) examina el vocabulario fiscal a la luz de esta propaganda real propia de la consolidación de estructuras estatales.

legitimación del faraón y de la consolidación de una ideología imperial.¹³ Ello es lo que ocurrió, por ejemplo, con las más de diecisiete campañas anuales de Tutmosis III en el Próximo Oriente, que fueron narradas en sus *Anales*¹⁴ y que han llevado a una serie de reformas que asentaron la administración imperial y la reputación militar egipcia a nivel regional (Pérez Largacha, 2006, pp. 332-337; Morris, 2018, pp. 141-164). Considerada como una de las empresas pioneras del expansionismo egipcio, se trata de un ejemplo paradigmático del papel que en las Dinastías XVIII y XIX se le concedió al imperialismo militar, así como del ingreso de Egipto al llamado “club de las grandes potencias” (Cohen & Westbrook, 2000, p. 6; Liverani, 2000). El dominio sobre otros pueblos implicó, como se deja entrever en las fuentes conservadas, la consagración de una “integración” simbólica, basada en una identidad común capaz de sostener la formación estatal y consolidar su unidad política frente a las naciones extranjeras (Goldstone & Haldon, 2009, p. 10).

Un buen número de trabajos académicos se ha ocupado de comprender el material proporcionado por la correspondencia diplomática de Amarna.¹⁵ En efecto, durante el reinado de Amenhotep IV (Akenatón) en el s. XIV a.C., erróneamente calificado de pacifista,¹⁶ resultan cuantiosas las referencias a los profusos intercambios diplomáticos fomentados desde la nueva capital. La intensificación de los contactos comerciales con pueblos del Egeo y de Oriente da cuenta de un nuevo florecimiento de las relaciones internacionales (Gestoso, 2001, p. 79)¹⁷ y quedó

¹³ Como señala Manning (2013: 78), la imagen del faraón como “domesticador de tierras extranjeras” formaba parte de una ideología más amplia de legitimación del sistema imperial.

¹⁴ Inscritos en el templo de Amón-Ra en Karnak. Acerca de las conquistas territoriales de Tutmosis III en Asia, ver Redford (2003) y Ferreira Martins (2013).

¹⁵ Además de la edición y traducción ya citadas en la sección anterior, cabe destacar el estudio filológico de Liverani en dos volúmenes (1998; 1999). Con relación a las aportaciones de este material para una comprensión más acabada del “derecho internacional” de la época, se destaca Cohen & Westbrook (2000).

¹⁶ Pérez Largacha (2006, p.348) explica que, lejos del pacifismo, Akenatón realizó una campaña militar en Nubia y su política exterior debe examinarse en el contexto más amplio del contexto regional en el Próximo Oriente.

¹⁷ Según Armijo Navarro-Reverter (2015, p. 95-97), estos intercambios muchas veces se justificaron por el rol de Egipto como “prestamista” económico, dado que muchos son los testimonios de que las potencias extranjeras le solicitaban apoyos financieros para la realización de obras públicas.

plasmada en las llamadas cartas de Amarna, una correspondencia de carácter diplomático que permite advertir los intensos vínculos entre el mundo egipcio y los pueblos asiáticos. Los expertos han identificado 382 tablillas en escritura cuneiforme que incluyen cartas enviadas al faraón por parte de los grandes reyes orientales, de Hatti, Mittani, Chipre, Babilonia y Asiria; en su gran mayoría los textos conservados proceden de monarcas vasallos (como es el caso de Rib-Addi de Biblos, del que contamos con más de 70 cartas). En estos testimonios, la bibliografía especializada ha reconocido elementos propios de la práctica de firma de tratados propias del Próximo Oriente,¹⁸ que resultan fundamentales para una comprensión del “derecho internacional” de la época.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el hecho de que no poseamos más que una decena de cartas despachadas por el propio faraón o su entorno (dado que en su enorme mayoría se trata de notas enviadas desde el extranjero al propio Akenatón como destinatario) nos impide construir en particular una imagen abarcativa de la visión egipcia sobre esos vínculos. Habiéndose conservado en lengua babilonia —con excepción de algunas pocas tablillas en asirio, hurrita o hitita (Moran, 1992, p. xix)—, estas fuentes tampoco nos ilustran acerca del vocabulario egipcio empleado en la identificación de los vínculos diplomáticos. Es por ello que la correspondencia de Amarna, que sin duda deja en evidencia un verdadero sistema internacional en el que el imperio egipcio gozaba de un rol de privilegio, debe ser complementada con otra documentación del Reino Nuevo que, en la lengua local, sea capaz de brindar mayores informaciones sobre la mirada del poder real acerca de estos vínculos interestatales. Y, en este punto, la contribución de la bibliografía crítica es mucho menos contundente.

Es factible, en todo caso, hallar estudios sobre los testimonios conservados en la época ramésida sobre una nueva expansión territorial del imperio egipcio.¹⁹ Tras

¹⁸ Así, Charpin (2019) se ocupó recientemente de estudiar las particularidades de la firma de estos instrumentos diplomáticos en el antiguo mundo de Asia occidental.

¹⁹ Por “período ramésida” suele comprenderse las Dinastías XIX (1295-1186 a.C.) y XX (1186-1069 a.C.).

el breve reinado de Ramsés I, es sabido que Seti I se ocupó de modo particular de la política exterior (Grimal, 1996, p. 273), organizando varias campañas en Asia y Libia que restauraron la imagen del faraón en el exterior.²⁰ Conocemos el dato de que durante su reinado se suscribió un tratado con el rey hitita Muwatalli, aunque su vigencia fue corta. Habrá que esperar al ascenso al trono del hijo de Seti I, Ramsés II, para entrar quizás en la etapa más conocida del poderío imperial egipcio, época que ha recibido una atención considerable en los estudios egiptológicos.²¹

Durante los sesenta y siete años que ocupó el trono de Egipto, Ramsés II desarrolló un plan de infraestructura único y fue responsable de inagotables esfuerzos diplomáticos en Oriente. Hacia el cuarto año de su reinado organizó una campaña en Siria que dio inicio a sus enfrentamientos con los hititas (Grimal, 1996, pp. 277-279). Como resultado de la primera campaña, se logró la rendición de Benteshina, príncipe de Amurru, aliado de Hatti. Al año siguiente, los egipcios salieron de Pi-Ramsés y se dirigieron a Canaán y las fuentes del Jordán, subiendo hasta llegar a Kadesh, donde se enfrentarían en una de las batallas más célebres de la historia antigua.

La fama de este enfrentamiento se debe en gran medida a sus abundantes repercusiones textuales. El mismo Ramsés II hizo incluir el relato del enfrentamiento en distintos monumentos: el el muro exterior de su templo en Abidos, en tres sitios del templo de Amon-Ra en Karnak, dos veces en Luxor, en los pilonos del Ramesseum y el muro norte de la gran sala en Abu Simbel. Además, varias versiones se han conservado en papiros de la época, convirtiendo a la batalla de Kadesh en el acontecimiento militar mejor documentado de la historia antigua egipcia.

²⁰ En términos iconográficos, con Seti I se inaugura una nueva imagen del faraón que, lejos de mostrarse en una actitud ritual de triunfo, es representado en actitud combativa, en carro de guerra (Pérez Largacha, 2006, p. 352).

²¹ La bibliografía sobre Ramsés II es abundante, como permiten apreciar los textos de Kitchen (1983; 1995), James (2000) y Tyldesley (2000). Resulta imposible, *ratione brevitatis*, consignar de modo exhaustivo el estado del arte en este artículo.

A pesar de esta abundancia de fuentes documentales, lo cierto es que todavía hoy existe un amplio debate en torno del resultado de la batalla. Mientras que algunos (como Lalouette, 1985, p. 123, o Pereira de Almeida, 2010, p. 93) consideran que el enfrentamiento terminó con la victoria egipcia, otros —en verdad la mayoría— se inclinan por señalar que el triunfo correspondió a los hititas (Fernández Uriel, 1994, p. 447). Esta incertidumbre fáctica ha contribuido a la visión de un acuerdo “balanceado” en el que no resulta claro que ninguna de las partes se hubiese podido imponer al adversario. A pesar de la insuficiencia de datos precisos, las fuentes ramésidas insisten en una victoria sobre el enemigo hitita, cuando en rigor de verdad parece más verosímil pensar que Ramsés II se retiró del campo de batalla evitando una derrota (Pérez Largacha, 2006, p. 353). Ello, evidentemente, forma parte de una *performance* propagandística destinada a persuadir a los destinatarios de su mensaje acerca de la valentía y el poderío faraónico.

III. La versión egipcia del tratado entre Ramsés II y Hattusili III: expresando la tensión entre igualdad y sumisión

Dieciséis años después de la célebre batalla de Kadesh entre Ramsés II y el rey Muwatalli II (1275/4 a.C.), cuyo resultado preciso se ignora, se graban las diferentes versiones del acuerdo celebrado entre el faraón y el nuevo monarca hitita, Hattusili III²². Con relación a la transmisión de las cláusulas del acuerdo, existen dos *corpora* documentales: por un lado, las dos tablillas de arcilla en lengua babilonia halladas en Bogazkoy (publicadas por primera vez en 1917 por Bruno Meissner y hoy conservadas en el Museo Arqueológico de Estambul); por el otro, las inscripciones jeroglíficas que se reproducen casi idénticamente en el Templo de Amón en Karnak

²² Acerca de la firma del tratado en el contexto de pacificación posterior al enfrentamiento armado, ver los trabajos generales que, sobre el trasfondo histórico, proponen Assmann (1984), Healy (1993), Warburton (1997), Klengel (2002), Guidotti & Pecchioli Daddi (2002), Schmidt (2002), Pernigotti (2010), Немировский [Nemirovskiy] (2015).

y en el Ramesseum, templo funerario de Ramsés II en la necrópolis de Tebas. En este trabajo, como se adelantó ya, analizaré en particular el testimonio epigráfico de Karnak²³, teniendo en cuenta las principales ediciones críticas que han transmitido el texto en su versión original²⁴.

A pesar de las diferencias que podemos distinguir en las diferentes versiones del tratado, lo cierto es que los testimonios epigráficos que se conservaron resultan consistentes entre sí, en la medida en que reproducen cláusulas semejantes (Araújo, 2006, p. 78). Debido al vocabulario empleado, se ha llegado incluso a la conclusión de que la versión egipcia (que incluye una serie de términos y expresiones que parecen no ser locales)²⁵ constituye una traducción del texto hitita que el faraón mandó a desplegar en sus monumentos (Langdon & Gardiner, 1920, p. 180).²⁶ Sin embargo, esta supuesta “traducción” no está exenta de cambios y alteraciones que dejan entrever una circulación de los términos y un manejo retórico escrupuloso²⁷. Lejos de pensar en la extrañeza de la práctica de firma de tratados para los egipcios

²³ La versión egipcia conservada en el Ramesseum, en cambio, se encuentra muy mutilada.

²⁴ Con relación al texto del acuerdo del templo de Amón, se trabajará aquí con la versión transmitida por Kitchen (1999, p. 64). La edición de base sobre la que reposará este estudio es la elaborada por Edel (1997), considerada como la más importante y completa por la crítica historiográfica. Si bien mi atención se dirigirá con exclusividad al análisis filológico del texto egipcio, se recurrirá a eventuales comparaciones con los textos cuneiformes; con respecto a la versión hitita del tratado, seguiré la edición canónica y principal traducción a cargo de Beckman (1996, p. 90.95, n. 15). También se hará referencia circunstancial, como textos de contraste, a las inscripciones ramésidas contemporáneas (editadas por Kitchen [1979]), así como a la correspondencia diplomática de Amarna, para la cual se recurrirá a la edición completa llevada a cabo recientemente por Rainey, Schniedewind & Cochavi-Rainey (2015) y las traducciones del acadio proporcionadas por Moran (1992). De modo más específico, Gardiner (1960) ha recopilado todos los testimonios epigráficos vinculados con la batalla de Kadesh.

²⁵ Goelet Jr. & Levine (2000, p. 257) explican este hecho alegando que los tratados no habían sido una práctica habitual de la diplomacia egipcia, de modo que se nota en la lengua una falta de expresiones jurídicas específicas.

²⁶ Se supone que Hattusili III envió mensajeros a Ramsés II con una tablilla de plata (ll. 6-7 del texto egipcio); en la versión babilonia del tratado (ll. 13-15), Ramsés sostiene que redactó el tratado (*rikiltu*) en una tableta de plata, que envió al monarca hitita. Estos datos claramente demuestran una práctica de negociación a través de la revisión y el reenvío de copias mejoradas del convenio; Goelet Jr. & Levine (2000, p. 278).

²⁷ Acerca de la importancia de las prácticas (y manejos) del intercambio de expresiones diplomáticas en las manifestaciones del derecho internacional del Cercano Oriente antiguo, ver Mora (2020).

(frente a la habitualidad de los hititas en esta materia),²⁸ recuperar la versión de Ramsés supone prestar atención a los modos de apropiación de estos instrumentos para consolidar la supremacía hegemónica faraónica. En la redacción de las cláusulas es factible sopesar los derechos y las obligaciones acordadas en función de la equiparación o no de ambas partes contratantes. Todo ello sirve para advertir cómo el juego con la simetría estructural de los deberes fijados, así como el léxico empleado, pueden constituir una vía de acceso privilegiada para inferir las estrategias de trato del enemigo y de dominación imperial que se busca desplegar performativamente ante el público y ante los dioses.

III.1. El vocabulario de la igualdad: el paralelismo y el balance

Sería posible afirmar que el tratado suscrito entre el faraón y el rey hitita respondió a una situación política alejada del expansionismo militar y más próximo a un deseo por parte de Ramsés II de sellar una política de entendimiento, paz y justicia (Assmann, 2005, p. 339). Ello permitiría explicar que en el texto del acuerdo, tal como está conservado en la versión que el faraón mandó inscribir en sus templos, se haya recurrido a un vocabulario propio de un contrato legal entre las partes (Langdon & Gardiner, 1920, p. 199), lo cual refuerza la idea de la paridad entre los contratantes.²⁹ En este sentido, un convenio jurídico fundado en la “igualdad” se contrapondría a aquellos otros “acuerdos”, habituales también en el mundo antiguo, en los cuales la parte negociante más poderosa imponía su supremacía al resto de los firmantes.³⁰ De hecho, se ha identificado en la época de Amarna una distinción

²⁸ Warburton (2003, p. 75) destaca la falta de experiencia egipcia en la negociación de acuerdos diplomáticos.

²⁹ Allam (2011, p. 6) habla de “un pied d’égalité absolue” y a continuación señala que “le Traité apparaît non comme négocié entre vainqueur et vaincu, mais entre deux rois égaux en droits, décidés à rétablir entre eux une paix perpétuelle”.

³⁰ Acerca de estos dos tipos de tratados en la práctica diplomática del Próximo Oriente antiguo, ver Westbrook (2000a, p. 39). Théodoridès (1975, p. 112-113) ha mostrado que se trata de un acuerdo que obliga no a los soberanos, sino a ambas naciones.

entre dos tipos de convenios internacionales formales: los llamados tratados de paridad (*parity treaties*) y los tratados de vasallaje (*vassal treaties*) (Westbrook, 2000a, pp. 39-40). Es común leer que, mientras que los primeros se fundaban en una estricta reciprocidad paratáctica, con obligaciones sustantivas idénticas, los segundos implicaban cierta unilateralidad, en la medida en que el pueblo vasallo ofrecía ciertos juramentos y promesas al soberano, quedando sujeto a un orden hipotáctico.³¹ Ambos tipos de acuerdos formaban parte evidentemente del concepto de derecho internacional compartido por Egipto y los Estados asiáticos (Westbrook, 2000a, p. 41), pero me interesa mostrar aquí que el panorama es más complejo. En efecto, como se verá, la dicotomía no parece hacer justicia a la pluralidad de experiencias jurídicas que se conocen y, de hecho, el “pacto eterno” entre Ramsés II y Hattusili III deja ver un caso gris en el que un supuesto tratado de “paridad” entre potencias imperiales no excluye ciertos elementos performativos que responden más bien a una pretendida lógica de subordinación.

A primera vista, el texto de Karnak reproduce la estructura de otros “acuerdos de paridad” que se conocen en la experiencia diplomática del Próximo Oriente.³² Esta organización interna se compone un preámbulo inicial (que presenta las partes del tratado y las circunstancias del encuentro diplomático), el cuerpo de estipulaciones para ambos firmantes y finalmente las disposiciones finales de publicidad y eventuales maldiciones para el caso de incumplimiento (Altman, 2012, pp. 124-125).³³ A estas secciones típicas, el acuerdo egipcio-hitita añadió al comienzo un apartado especial con alusión a las relaciones precedentes entre ambas

³¹ Korošec (1931, p. 35-36) consideró que estos tratados de vasallaje eran “semi-internacionales” (*halb-völkerrechtlich*) porque no había en ellos un acuerdo entre reyes que se reconocieran mutuamente como soberanos. Sin embargo, no considero que haya que poner en duda la calificación de “internacional” de este tipo de experiencia normativa, sobre todo si se considera que el pueblo vasallo se sometía de manera voluntaria al poder del otro. Por lo demás, a mi juicio no es posible limitar el concepto de “derecho internacional” a aquellas negociaciones que se dan entre Estados en un absoluto pie de igualdad.

³² Acerca de estos acuerdos de paridad y su despliegue en el mundo hitita, ver Sürenhagen (1985).

³³ Este autor reconoce la existencia de al menos una decena de acuerdos de paridad suscriptos por los hititas en la Edad de Bronce tardía.

naciones, seguido de declaraciones de ambas partes indicando su intención de dar origen a una “gran paz y gran hermandad entre ellas para siempre”. También incluyó, como novedad, una lista de testigos divinos y una fórmula adicional de bendición.

Esta mirada tradicional, según la cual puede pensarse el acuerdo como el epítome de los tratados de igualdad de la época (Bederman, 2001, p. 150), requiere sin embargo ser corroborada con la lectura de las cláusulas del texto. En efecto, a la hora de examinar los modos en que se configuran los vínculos de igualdad, se impone un análisis filológico de los términos empleados en el tratado. Por lo pronto, el convenio se inicia, en § 1A,³⁴ a partir de la identificación de las partes:

p3-nt-^c irr^w wr-^c3 n ht ht^{sl} p3-tl
p3-šri n mursil p3-wr-^c3 n ht t]l
p3-šri n p3-šri n spl[u]l[u p3-wr-^c3 n ht t]l
hr ^cn n h^d
n wsr-m3^ct-r^c stpn-r^c p3-hk3-^c3 n kmt tl
p3-šri n mn-m3^ct-r^c p3-hk3-^c3 n kmt tl
p3-šri n p3-šri n mn-p^hti-r^c p3-hk3-^c3 n kmt tl.

El tratado que ha enviado el Gran Señor de Hatti, Hattusili, el hijo de Mursili, el gran señor de Hatti, el hijo del hijo de Supililiuma, el Gran Señor de Hatti, en una tablilla de plata para Usermaatra Setepenra el Gran Rey de Egipto, el hijo de Menmaatra, el Gran Rey de Egipto, el hijo del hijo de Mepehtyra el Gran Rey de Egipto.³⁵

Resulta interesante analizar los términos egipcios que en el acuerdo se refieren al propio tratado: por un lado, la palabra *nt-^c* en egipcio clásico abarca el

³⁴ Sigo la división en párrafos del texto que, a los efectos de comparar con la versión hitita, establece Edel (1997) en su edición.

³⁵ Las traducciones de la lengua egipcia a lo largo de este trabajo me corresponden; para ellas se han recurrido a los *instrumenta studiorum* detallados en la bibliografía final.

campo de las normas basadas en la costumbre o en la práctica regular (Faulkner, 1981, p. 142, s.v. *nt-ᶜ*).³⁶ Se refiere en sus orígenes a un documento escrito (Erman & Grapow, 1971, Bd. I, p. 158), pero en el Reino Nuevo se utilizó esencialmente para indicar la existencia de un tratado internacional (Kruchten, 1986, p. 143, n. 5). Como bien ha sido señalado, sin embargo, la palabra hacía alusión en esta época a disposiciones que eran redactadas (Lorton, 1974, p. 114). Se contraponía así al término *šhr* (“plan”), que parece indicar más bien una regulación consignada a partir de las relaciones de amistad (Edel, 1997, p. 88; Davies, 2018, p. 24, n. 35).³⁷ En neoejipcio, además del alcance originario vinculado con las regulaciones u ordenanzas, el término *nt-ᶜ* adquirió también el sentido de tratado para referirse a los instrumentos firmados con pueblos extranjeros (Lesko & Switalski Lesko, 2002, p. 253, s.v. *nt-ᶜ*).³⁸ Interesantemente, el sustantivo suele aparecer acompañado de un determinativo abstracto y de una identificación como plural, lo que daría cuenta de la naturaleza colectiva necesaria para su configuración.

Teniendo en cuenta entonces que el término apuntaba a la negociación de prescripciones acordadas (Langdon & Gardiner, 1920, p. 186, n. 3), se estima que el sustantivo *nt-ᶜ* servía para identificar aquellas estipulaciones que preveían prácticas de intercambio sustentadas en la idea de paridad (Lorton, 1974, pp. 114-115).³⁹ En ese sentido es útil para comprender el equilibrio que deja entender el tratado y se alinearía con los vocablos que aparecen consignados en la versión cuneiforme correspondiente, donde las expresiones *nt-ᶜ* y *šhr* aparecían, respectivamente, asimiladas a los sustantivos acadios *rikiltu* (“tratado”) y *tēmu* (“plan”) (Murnane,

³⁶ Con este sentido aparece en *Westc.* 3. 2-11, *Urk.* IV, 450, 13; *Urk.* IV.2158, 3; 2160. 13.

³⁷ En el caso de ambos vocablos, además de sus alcances jurídicos, parece haber una impronta religiosa muy marcada, en tanto implican ambos la intervención divina y la mediación de los dioses de ambas naciones. Para Goelet Jr. & Levine (2000, p. 266-270) la aparición del sustantivo *šhr* muestra que en el origen del tratado está la manifestación de la voluntad divina.

³⁸ Esto es lo que sostiene Edel (1997, p. 88) al concebirlo como un tratado escrito.

³⁹ Este autor menciona pasajes de los *Anales* de Tutmosis III en los que el término hace alusión al intercambio comercial de productos con el Levante; Goelet Jr. & Levine (2000, p. 263-264) indican que “[t]he arrangement described by *nt-ᶜ* in those texts, in fact, closely approaches the modern notion of a parity treaty”.

1990, p. 73).⁴⁰ No ha de sorprender esta analogía terminológica, sobre todo si consideramos que existen profundas interacciones lingüísticas entre el texto cuneiforme y el egipcio en los tratados y documentos internacionales oficiales de la época (Cochavi-Rainey, 1990).

Con relación al contenido material del acto jurídico, en § 1C se hace explícita la naturaleza del documento:

p3-nt-^c nfr n htp n sns n di htp nfr [r-iwd].n [r] nhh [di sns nfr] [r-iwd].n [r-]nhh.

El excelente tratado de paz y de hermandad que instituye una paz excelente (entre) nosotros por siempre, que instituye una hermandad excelente] [entre] nosotros [para] la eternidad.

Por lo pronto, cabe señalar que, a pesar de las claras implicaciones religiosas, el tratado de concibe como un instrumento propio de las relaciones entre humanos vivos: ello se advierte en la expresión *r-nhh*, que se refiere a la “eternidad” de “este mundo” representada por la infinidad de ciclos solares (ello en clara oposición a *d.t*, que en egipcio describe la eternidad del más allá, fuera de los ciclos solares). En ese plano concretamente humano, el acuerdo se daba “entre nosotros”, mediante el empleo de una preposición compuesta que, si bien tiene por origen la idea de distancia, dejaba entrever la interacción y no la imposición: *r-iwd.n*. (Lesko & Switalski Lesko, 2002, p. 22, s.v. *iwd*).⁴¹ Asimismo, los dos sustantivos que se vinculan con el tratado para describirlo —como genitivos indirectos— también presentan una fuerte impronta de bilateralidad. Por un lado, el vocablo *htp*, relacionado con la idea original de paz, se vinculaba con el buena predisposición de

⁴⁰ En la correspondencia de Amarna, el sustantivo acadio *rikiltu*, literalmente “contrato”, se utiliza ampliamente en la lengua franca del momento con el sentido de tratado internacional, como indica correctamente Westbrook (2000a, p. 36-37).

⁴¹ Ya tenía este sentido en egipcio clásico; cfr. Faulkner (1981, p. 14), s.v. *iwd*.

ánimo y el placer de la calma (Faulkner, 1981, p. 180, s.v. *htp*). En su sentido, el término *htp* se refiere, literalmente, a la colocación de algo en la cima o en la cabeza, de donde surge su sentido secundario “hacer ofrendas” y “satisfacer”, de donde se origina su sentido de “estar en paz” (Gracia Zamacona, 2019, p. 50, especialmente n. 27).⁴²

Por el otro, la alusión a la fraternidad (*sn.sn*) entre ambos monarcas es especialmente relevante. Ello porque el reconocimiento de ambos como hermanos entre sí proyectaba una metáfora propia del equilibrio familiar al plano internacional, lo que permitía visibilizar en términos domésticos de parentesco el balance entre los dos extremos de la negociación (Goelet Jr. & Levine, 2000, p. 256). Aquí se retoma con claridad un uso habitual en la diplomacia del Próximo Oriente, abundantemente testimoniado:⁴³ la imagen de la hermandad, así, encuentra asidero en los testimonios de la correspondencia de Amarna, en la que integra una serie más amplia de metáforas del orden de la consanguinidad: el monarca, por ejemplo, solía ser presentado como un padre de su pueblo, y por lo tanto se imaginaba que todos integraban una gran familia.⁴⁴

Asimismo, a diferencia de conceptos que señalaban la ascendencia o descendencia (y por lo tanto el verticalismo), cabe indicar que el sustantivo *sn* se aplicaba en egipcio exclusivamente para identificar los parientes colaterales, de

⁴² Ver además Vernus (2003, p. 335-336), quien examina la relación entre los alcances físicos de *htp* (“colocar en el lugar correcto”) y aquellos psicológicos (“satisfacción, perdón, compensación”).

⁴³ Lafont (2001, p. 19) reconoce que esta retórica de los vínculos de parentesco se distingue en el Próximo Oriente desde el tercer milenio a.C. Permite con eficacia reproducir un cuadro de situación en el que los reyes de igual envergadura se reconocían como “hermanos”, pero donde existía espacio para la subordinación: así, los monarcas menos importantes eran identificados como “hijos” o “sirvientes” de los primeros.

⁴⁴ Westbrook (2000a, p. 29) lo explica claramente: “For international law, the operative metaphor was that of the household”. Ver además David (2000, p. 63-64). Esta fraternidad (*axxūtu*, en lengua acadia) viene acompañada en las cartas de Amarna de una serie de valores que coloca a las dos partes en un pie de semejanza: *atterūtu, rāmuttu* (“amor, amistad”), *tābūtu* (“buena amistad”), *amātu banītu* (“buenas relaciones”) y *salīmu* (“concordia”). Como bien explica Zaccagnini (2000, p. 144-145), esta equiparación se veía reforzada en estos testimonios por un intercambio bilateral de bienes u obsequios de saludo (*šulmanu*). Acerca de las fórmulas repetidas como una característica del lenguaje presente en estas cartas, ver Mynářová (2007).

manera que el vínculo reposaba en una notoria horizontalidad o parataxis.⁴⁵ De hecho, esta idea de paridad se explica por el significado básico de la raíz *sn*, que es el número dos (el ideograma es un arpón con dos puntas). Al mismo tiempo, en egipcio se explota la duplicidad del propio término por iconismo (*sn-sn*),⁴⁶ lo que desde la propia representación visual reflejaba la comunión de ambos reyes.⁴⁷

Pero además de una identificación de los monarcas en una línea de horizontalidad, los compromisos asumidos se expandían y transferían de modo eficaz a los descendientes en ambos pueblos (§ 18a-§ 19):

*[i]r[i] n3 hrdw n3 [h]rdw [n] p3 wr-ꜥ3 [n] Ht snsn htp
irm [n]3 [h]rdw [n]3 hrdw n Rꜥ-ms-sw [mri-imm] p3 hk3-ꜥ3 n Km[t]
iw.[w] m p3.n shr n snsn [m] p3.n shr [n htp]*

Y los hijos de los hijos del Gran Jefe de Hatti (estarán) en hermandad y el paz con los hijos de los hijos de Ramsés, amado de Amón, el Gran Rey de Egipto. Ellos están en nuestro plan de hermandad y en nuestro plan de paz.

Al reconocer la proyección de la alianza hacia el futuro, se identificaban los descendientes de modo paralelo en las estructuras sintácticas, y al acordarse que la fraternidad persistiría, se recurría a la existencia de una primera persona del plural que apuntaba, mediante un pronombre posesivo claro (*.n*), a la comunión de ambos monarcas. Del mismo modo ocurrió cuando se extendían las cláusulas a las propias naciones como sujetos, reflejando el carácter genérico del acuerdo (§ 20a-b) (Allam, 2011, p. 24, n. 91):

⁴⁵ Acerca de la “colateralidad” inherente a la noción de *sn*, ver Olabarria (2020, p. 63). Presenta, en este sentido, un alcance metafórico, en la medida en que su empleo en el contexto de documentos reales oficiales servía para mostrar la simetría entre el faraón y la otra parte del acuerdo; cf. Revez (2003, p. 124-127).

⁴⁶ El término *sn* se relacionaba con el número dos y por tanto con la paridad, como recuerda Davies (2018, p. 25)

⁴⁷ Theodorides (1975, p. 125) traduce por “cofraternité”. Cf. Allam (2011, p. 22, n. 78).

[i]r[i] p3 t3 n Kmt irm p3 t3 n Ht
h̄tp s̄nsn mi-ḳd.n nh̄h
iw bw h̄prn h̄rwy r-iwd.sn r nh̄h

Y la tierra de Egipto con la tierra de Hatti (estarán) en paz,
hermandad como nosotros para la eternidad. No habrá hostilidades
entre ellos para la eternidad.

Reaparece en este punto la referencia a un “nosotros” en la expresión comparativa: la preposición *mi-ḳd* (“exactamente como”),⁴⁸ de hecho, señala que ya la equiparación no operaba solamente, de modo estricto, entre ambos reyes, sino que también se producía entre las tierras y sus monarcas, entendiendo a estos últimos como una unidad indicada de nuevo por la primera persona del plural (.n).⁴⁹ La unión entre ambos reyes fortalecía en el tratado el paralelismo visual que, a partir de § 10, consagraban las disposiciones bilaterales del acuerdo al incluir estructuras sintácticas idénticas:

iw.f s̄nsn irm.i
iw.f h̄tp irm.i
iw.i s̄nsn.kw irm.f
iw.i h̄tp.kw irm.f r nh̄h

Él está en hermandad junto conmigo, él está en paz junto conmigo;
yo estoy en hermandad junto con él, yo estoy en paz junto con él,
para la eternidad.

⁴⁸ Para el sentido de esta preposición compuesta, ver Lesko & Switalski Lesko (2004, p. 160), s.v. *ḳd*.

⁴⁹ Respecto del valor de la preposición/conjunción *m* como indicativa de la estructura de igualdad de dos entidades en los textos egipcios, ver el capítulo 5 en Gracia Zamacona (2024). Agradezco al autor haberme facilitado el manuscrito de este libro en preparación.

En los párrafos operativos del tratado, se identifica un evidente reconocimiento mutuo de derechos y obligaciones, generando como consecuencia el establecimiento de un equilibrio estable entre ambos reinos.⁵⁰ Con relación a la prohibición del ataque ofensivo mutuo, en § 22a y §23a se volvían a fijar cláusulas de no agresión en un exacto equilibrio sintáctico:

*iw bw iri htstl p3-wr-3 n ht thi r p3-t3 n kmt r nhh r it3 nkt im.f
iw bw iri wsr-m3t-r stpn.r p3-hk3-3 n kmt thi r p3-t3 [n ht] [r it3 nkt
im.f r nhh*

Hattusili, el gran jefe de Hatti, no invadirá la tierra de Egipto para la eternidad para apropiarse de cualquier cosa de él y Usermaatra Setepenra, el gran rey de Egipto, no invadirá la tierra (de Hatti) para tomar nada de él para la eternidad.

Expresiones como *m mitt* (“de modo semejante”), que el tratado incluyó en § 14a al instalarse la obligación recíproca en cabeza de Ramsés II de extraditar a los inmigrantes hititas, o luego en § 14a respecto del deber de impunidad a los extranjeros, consolidaban de modo insistente el paralelismo pretendido a partir de palabras que apuntaban una y otra vez a la igualdad.⁵¹

En definitiva, tanto desde el vocabulario cuanto desde la distribución oracional, la lectura del texto conservado en la inscripción de Karnak muestra bien que existía, a la hora de formular los derechos y deberes en cabeza de cada soberano, un equilibrio considerable. Sin embargo, la lectura del acuerdo también permite

⁵⁰ Westbrook (2000b, p. 377) considera las estrategias mediante las cuales los soberanos asiáticos intentaban ganarse el favor del faraón.

⁵¹ Langdon & Gardiner (1920: 194, n. 2) postulan que el empleo de *m mitt* a comienzos de oración no es común en egipcio, atribuyéndolo a una traducción excesivamente literal del original cuneiforme. Me parece más apropiado destacar que su uso anómalo (y por lo tanto marcado) insiste en la pretendida paridad que los egipcios pretendían dar a entender. Si en efecto se trata de un empleo extraño, la lectura de la inscripción debió de haber permitido mostrar que se trató de una utilización intencionada de la expresión para conformar a los hititas.

identificar, detrás de la aparente paridad, algunas divergencias que terminarían colocando a Ramsés II en un lugar sólido de primacía hegemónica.

III.2. El vocabulario de la desigualdad: la superioridad y la jerarquía.

La equiparación entre Ramsés II y Hattusili III en el texto parece responder a la lógica inherente a un acuerdo de voluntades, como ha sido frecuentemente sostenido. Sin embargo, desde el propio vocabulario debe considerarse que el término *nt-a* ya mencionado podía estar indicando no tanto la idea de una negociación bilateral cuanto la voluntad política de recurrir a un tratado por razones de conveniencia. En este sentido, la alusión al acto de la escritura correspondería menos a un documento redactado en conjunto (lo que no sería compatible con el relato del envío de un tratado para su aceptación) que a la existencia de fórmulas redactadas de modo similar (Harari, 1990, pp. 427-248). En la misma línea, se ha dicho que el término *nty*, que modifica a *nt-^c* y que muchos traducen por “acordado” para dar la idea de igualdad (Murnane, 1990, pp. 73-74), también podía significar “habitual” o “regular” (Langdon & Gardiner, 1920, p. 189, n. 4) e incluso “pasado”; si es así, entonces, no apuntaría a la idea de la bilateralidad sino a que hubo antecedentes convencionales en el pasado entre el faraón y los reyes anteriores de Hatti.

En cuanto a la identificación de las partes negociadoras, el texto del acuerdo en acadio, preservado en las tablillas hititas, identificaba a los dos reyes a partir del mismo término. Allí la expresión *šarru rabû šar* se refería a ambos firmantes, no haciéndose distinción entre el rey de Egipto (*šarru rabû šar matMi-is-ri-i*, “gran rey, rey de Misr [Egipto]”) y el de Hatti (*šarru rabû šar matHa-at-ti*, “gran rey, rey de Hatti”) (Langdon & Gardiner, 1920, pp. 184-185). La versión egipcia de Karnak que se analiza aquí, en cambio, instaló una profunda diferencia. Mientras el faraón era señalado como gran “soberano” (*ḥkꜣ*) de Egipto, Hattusili era descrito como gran “jefe” (*wr*) de Hatti”, indicando claramente en este último caso un título menos

honorífico, aplicable en otros contextos a los príncipes extranjeros (Landgon & Gardiner, 1920, p. 185; Pereira de Almeida, 2010, p. 98).

La designación de ambos reyes da cuenta, por lo tanto, de una diferencia que no se vislumbraba en el texto hitita. Lejos de tratarse de una mera traducción, entonces, la inscripción jeroglífica aplicó intencionalmente al rey hitita un término que se usaba siempre para designar a los “vasallos” desde el período de los hicsos, época en la que había empezado a adquirir una connotación de subordinación y un estatuto de inferioridad con respecto al rey egipcio.⁵² Además, el sustantivo *ḥk3* en singular, con el que Ramsés se identificaba, nunca se usó desde la Dinastía XVIII para referirse a un monarca extranjero (Lorton, 1974, pp. 61-62).

Los defensores de la paridad del acuerdo han sostenido que aquí no había voluntad de superioridad porque los términos empleados son frecuentes en la documentación,⁵³ pero la oposición de vocablos en un contexto donde abundan los paralelismos es a mi juicio significativa. Por lo demás, un dato no menor es que la variedad de términos es incluso atribuida al propio Hattusili, quien se reconocía a sí mismo como “gran Jefe” frente al “gran Rey” egipcio (§ 17):

ptr.i m p3 wr-ḥ3 n Ht
irm [Wsr-m3ḥt-rḥ stpn-rḥ p]3 ḥk3-ḥ3 n Kmt
m ḥtpw nfr m sns nfr.

Atención, yo siendo el gran Jefe de Hatti, estoy con Usermaatra Setepenra, el gran Rey de Egipto, en excelente paz y en excelente hermandad.

Es llamativo que el rey hitita hubiese admitido esa auto-denominación, y por lo tanto reconocido su inferioridad relativa; ello es prueba de que se debió de tratar

⁵² Acerca de la imagen del monarca hitita en las fuentes egipcias en general, ver Mynářová (2011).

⁵³ Spalinger (1981, p. 302, n. 10) afirma de modo contundente que se percibe “no personal antipathy or superiority intended on the part of Ramesses”.

más bien de una apropiación terminológica por parte de la corte egipcia a los efectos de sugerir un desbalance entre las partes.

A esta diferencia notoria entre los soberanos debe sumarse un aspecto interesante vinculado con las obligaciones previstas. En la versión de Karnak las cláusulas paralelas siempre comenzaban con las obligaciones del rey de los hititas, algo que es inverso a lo que ocurría en el tratado en acadio (Allam, 2011, p. 25). En este sentido, las estructuras paralelas dejan entender entonces cierto desbalance, porque se colocaba al otro en un lugar de precedencia con relación a los deberes. Si se tratase de una mera traducción de la propuesta cuneiforme, no se explicaría tampoco la inversión en las prestaciones, algo que por lo demás contribuye a identificar a Hattusili como el primer obligado.

Adicionalmente, el contexto de inscripción del acuerdo también es relevante para concebir este distanciamiento que se producía entre Ramsés y su contraparte. Antes de incluir las cláusulas propias del tratado, el texto egipcio introdujo una suerte de prefacio, que aparece solo en la inscripción de Karnak⁵⁴ y no en las fuentes acacias. A mi entender, este tipo de marcos textuales configura una operación discursiva interesante en términos performativos porque, al estilo de los preámbulos modernos, configuraba una declaración preliminar que condicionaba los alcances del contenido y guiaba su interpretación posterior.⁵⁵ Así, en ese “marco” de presentación del tratado que antecedió todas las obligaciones, el texto nos indica con claridad que habían sido los hititas quienes se habían acercado para “suplicar la paz” (*dbh ḥtpw*, §§ 6 y 8).⁵⁶ La expresión, registrada en reiterados testimonios del Reino Nuevo, se relacionaba con los pueblos extranjeros que pretendían congraciarse con los egipcios y, por tanto, traducía cierta debilidad por parte de

⁵⁴ Estas “representaciones y leyendas” (en términos de Allam [2011, p. 17, n. 34]) aparecen solamente en el texto de Karnak (*KRI II*, 225).

⁵⁵ Me alejo aquí de Landgon & Gardiner (1920, p. 186), quienes dicen que la introducción del tratado es un cliché, porque responde a lo que se esperaría de un escriba egipcio. Precisamente porque se trata de un *addendum* local, creo que es trascendente para el planteo de estas reflexiones.

⁵⁶ Según Pereira de Almeida (2010, p. 95), esta alusión a la “súplica de paz” era poco común y debe analizarse con precaución.

quien la proponía (Lorton, 1974, pp. 144-146). Dado que parece haber sido algo diferente de *iri htp* (“hacer la paz”) (Lorton, 1974, pp. 76-78), podría entenderse que la verdadera naturaleza del arreglo no habría sido entonces un acuerdo de paz sino una propuesta de alianza debida a la iniciativa de Hattusili.

Los motivos políticos propios de la corte hitita para llevar adelante un acercamiento a Ramsés son variados y bien conocidos (Rowton, 1959). Algunos destacan razones puramente internas: para ellos, el tratado procuraba obtener el aval egipcio a la posesión legítima del trono por parte de Hattusili (y por tanto asegurar la descendencia real) frente a sus contendientes, quienes pretendían reclamar su derecho al poder (tal era el caso del sobrino de Hattusili, Urhi-Teshub) (Bryce, 2006, pp. 4-10; Brand, 2007, p. 23; Allam, 2011, p. 10; y Davies, 2018, pp. 26-27). Quienes optan por reconocer más bien motivaciones de índole exterior suelen identificar la voluntad hitita por generar un frente común frente al creciente avance de los asirios (Bryce, 2006, pp. 3-4). En cualquier caso, lo cierto es que el tratado incluye una cláusula unilateral del reconocimiento del poder de Hattusili por parte de Ramsés (§ 10-§ 11). Cuesta creer, en ese sentido, que se trate de un acto de liberalidad por parte del faraón; más bien parecería dar a entender que el rey hitita debió de sacrificar la paridad de prestaciones con el fin de conseguir la protección política de los egipcios.

Volviendo al léxico, y en clara contraposición con la equiparación entre egipcios e hititas que mencioné en la sección anterior, algunos términos podrían sugerir de modo todavía más claro el quiebre de la igualdad. Davies (2018), por ejemplo, ha sugerido recientemente que el concepto de paz (*htp*) al que se alude no implicaba una voluntad por parte de Ramsés de reconocer una igualdad con la contraparte. Al contrario, el sustantivo *htp* se vincula con el nexo entre el faraón y los dioses: esta alusión indirecta a la representación monumental de acciones de producción de *m³t* ligadas con ofrendas divinas colocaba al monarca egipcio en un lugar de supremacía en cuanto al contacto con los dioses (Davies, 2018, p. 185). De hecho, como queda claro en el prefacio del tratado, cuando recibe la propuesta del

tratado el faraón estaba en Pi-Ramsés haciendo ofrendas a los dioses. El término *hṯp* es apropiado para la escena en términos visuales porque, al describirse a Ramsés haciendo “lo que place” a las divinidades, lo mostraba en un plano superior (Davies, 2018, pp. 149-150).

En dicha ocasión, por lo demás, otro aspecto señalaba la hegemonía egipcia frente a los hititas. Mientras que en las cláusulas del acuerdo se consagraba el respeto mutuo de las fronteras (§ 23-§ 24), en la introducción del tratado (redactada por un escriba egipcio y claramente destinada al público interno), Ramsés se presentaba en cambio, de modo unilateral, como *iri t3š.w.f r mri.n.f m t3 nb* (“aquel que establece sus fronteras donde desee, en cualquier país”) (Liverani, 2003, p. 87). También en el prefacio del tratado se señalaba que *iw t3.w nb.w h3s.wt nb(.w) hdb hr tb.wty.f(y) d.t*, § 2.1), “todas las tierras y todos los países extranjeros se colocan bajo sus sandalias para siempre” (§ l. 4). La expresión *tb.wty.f(y)*, “sus sandalias”, solía emplearse para señalar la sumisión al poder soberano del faraón (Lorton, 1974, pp. 129-131), como consta en el vocabulario de la correspondencia de Amarna y en la iconografía ramésida de la época, en la que los enemigos del faraón eran representados visualmente bajo sus pies.⁵⁷ La superioridad ramésida en la delimitación del territorio y el control hegemónico aquí descriptos contradecía de modo radical la naturaleza bilateral de la fijación de fronteras que las cláusulas operativas del tratado parecían dar a conocer.

Por último, fuera del texto mismo del acuerdo,⁵⁸ este desequilibrio se mantenía en los actos posteriores llevados adelante entre los soberanos. Baste recordar en este punto la entrega por parte de Hattusili de una hija suya para que contrayera enlace con Ramsés II en 1245 a.C. (recibiendo ella el nombre egipcio de Maatneferuré) sin ninguna concesión de princesa egipcia en respuesta; esta falta de

⁵⁷ Cf. Sales (2008, p. 18-25), quien considera que la iconografía de Ramsés II dominando físicamente a los enemigos asiáticos y nubios resulta paradigmática de la representación del poder militar egipcio. Acerca de la relación entre texto e imagen en las representaciones de Kadesh, ver la reciente contribución de Liesegang (2020, p. 244-254).

⁵⁸ Me refiero a las dos estelas de Ipsambul y los relieves grabados en Elefantina y Abu Simbel.

reciprocidad traducía sin dudas una negociación entre desiguales (Kitchen, 1982, pp. 85-89):⁵⁹ de hecho, la inexistencia de contraprestación por parte de los egipcios ha sido leída como una voluntad explícita de no reconocer la igualdad de su contraparte.⁶⁰

De hecho, finalmente, se sabe que en otros testimonios conservados se atribuye al rey hitita un sospechoso reconocimiento de su propia inferioridad frente al gran faraón: “el [gr]an señor [de] Hatti escribió, haciendo la paz con su majestad, alabando su poder, exaltando [sus] triunfos, [diciendo]: “que tu hostilidad pase, que resista tu violencia de modo que nos permitas respirar el aliento de la vida” ([^h·ⁿ] p3 wr [ʔ]3 [n] ht h3b hr shtp hm.f hr s3 b3w.f hr sk3 nht.w[.f m dd] wnw sbiw.k hsf kn.w.k di.k tpi.n p3 t3w n nh, KRI ii, 244:16– 245:5). En el mismo texto se consigna enseguida: “El gran señor de Hatti escribió, haciendo la paz con su majestad año tras año, pero él no le prestaría nunca atención a ellos” (wn.in p3 wr ʔ3 n ht hr h3b hr shtp hm.f rnp.t n rnp.t nn sp sdm.f n.sn, KRI ii, 245:13– 246:3).

La sutil construcción de un doble discurso parece caracterizar la monumentalidad de la inscripción de Karnak. Todo el tratado presentado en esos muros consigue hacer confluír la equiparación entre egipcios e hititas (que transmite de manera mucho más clara la versión acadia) con la pretensión de superioridad que resulta idiosincrática de la figura de Ramsés II. Si el texto parece en una primera lectura dejar amplio lugar al juego léxico y sintáctico con las

⁵⁹ Acerca de esta alianza matrimonial en 1246 a.C., ver Bryce (2006, p. 10), quien además recuerda que hubo luego un segundo enlace de Ramsés con otra de las hijas de Hattusili, quizás a la muerte de su padre y luego de una renovación del acuerdo con el hijo de Hattusili, Tudhaliya. Véase también Shaw (2017, p. 118-119).

⁶⁰ En los testimonios de Amarna, una carta establecía que “nunca se ha entregado a nadie una princesa egipcia” (EA 4:6-7); cf. Liverani (2002, p. 26), quien considera que esta negación de la reciprocidad conyugal se explicaba como “a refusal of parity in rank”. Acerca de la importancia de los matrimonios internacionales en la consolidación del régimen internacional de que daban cuenta los testimonios de Amarna, ver Meier (2000, p. 165-173), quien concluye que muchas veces la entrega de hijas al faraón por parte de líderes extranjeros no implicaba oprobio, sino la sensación de un reconocimiento por parte de Egipto de la importancia individual. Acerca del intercambio de princesas en el Cercano Oriente como mecanismo de fijación y afianzamiento de alianzas, ver Charpin (2019, p. 217-234).

simetrías, su enunciación abre la puerta a una manipulación performativa del instrumento con claras intenciones hegemónicas. El contexto de instalación de la fuente epigráfica da a entender, pues, la habilidad de la corte faraónica de “traducir” un acuerdo interpretando sus cláusulas de modo unidireccional e intencionado.

IV. Conclusiones: la retórica del derecho internacional en el tratado egipcio-hitita

El análisis efectuado del texto de la versión egipcia del acuerdo firmado entre Ramsés II y Hattusili III permitió mostrar un amplio léxico referido a la igualdad o equilibrio entre las partes contratantes. Esta paridad, como hemos visto, se opone a las expresiones mediante las cuales se buscaba consolidar la hegemonía ramésida sobre los extranjeros. En esa tensión entre una voluntad hipotáctica y una aparente parataxis ha sido posible hallar interesantes estrategias retóricas que no están muy alejadas de las que reconocen hoy las doctrinas que justifican la eficacia política del derecho internacional como instrumento capaz de mantener un orden común sin dejar de lado la voluntad imperialista.⁶¹

No solo, como se ha visto, la firma del tratado implicó una instancia dramática en la que se pretendía —con gestos y expresiones— convencer al otro de la voluntad de negociar un acuerdo. También la publicación de los tratados daba a entender una suerte de puesta en escena motivada por el deseo de transmitir un mensaje político específico al lector/espectador de la inscripción.⁶² En este caso, una lectura en clave performativa del testimonio epigráfico permite concluir que había una

⁶¹ Ragionieri (2000: 2000, p. 49) opina que las reglas del juego de las relaciones internacionales traducen la interacción de diferentes factores referidos al poder y a los ajustes de la ideología de la hermandad con las exigencias particulares de cada monarca.

⁶² Al explicar los emplazamientos de las inscripciones del tratado, en el Templo de Amón y en el Ramesseum, Goelet Jr. & Levine (2000, pp. 258-259) sostienen que la ubicación se explica porque Ramsés II quería tener cerca a los dioses como testigos del acuerdo. Mi lectura, en clave performativa, es más política y se refiere a la creación de una memoria que sería preservada con la lectura pública del texto en ceremonias religiosas vinculadas con el faraón tras su muerte.

manipulación retórica del acuerdo *inter pares* con un fin preciso: reafirmar desde el lenguaje con sutileza la superioridad egipcia desde la celebración propagandística.

En este sentido, desde una mirada centrada en el uso de los instrumentos internacionales como dispositivo de poder (fundada en los patrones del realismo internacional), la inscripción resulta compatible con los otros testimonios de época de Ramsés II en los que se apuntaba de modo expreso a la dominación de los pueblos extranjeros.⁶³ A la vez, este análisis del texto permite concluir que, en el Reino Nuevo, el derecho internacional funcionó como instancia de consolidación política; ello aporta interesantes reflexiones para pensar históricamente acerca del rol performativo de las negociaciones diplomáticas y del papel retórico de la firma y publicidad de los tratados que los Estados deciden suscribir. La manipulación del vocabulario y de las estructuras del acuerdo instalaba, en definitiva, una estrategia de consagración de las pretensiones hegemónicas a través de su ocultamiento detrás de una pretendida equiparación. Así, la ideología de la fraternidad, la amistad y la buena fe recíproca no resultaba contradictoria con las pretensiones hegemónicas egipcias (Ragionieri, 2000, p. 53). Por el contrario, la tensión entre parataxis e hipotaxis es el indicador de una compleja *performance* internacional en la que equiparación y distanciamiento pueden integrar, de modo complementario, una dialéctica retórica efectiva.

Se trata de una operación que, sin dudas, merecerá mayor tratamiento en trabajos futuros que pretendan volver sobre la escisión entre el nexo dominación/sumisión y la cooperación mutua en los orígenes del derecho internacional convencional antiguo. También esta lectura puede abrir el camino para evaluar de qué modo y con qué mecanismos opera una proyección hegemónica

⁶³ Ello incluye, por su supuesto, las narraciones de Ramsés II sobre su “triunfo” en Kadesh frente a un enemigo hitita descrito como violador de los códigos bélicos, relatos que aparecen en el Boletín o Informe de guerra (Kuenz, 1928, p. 327-261; Gardiner, 1960, p. 28-45), el Poema (Kuenz, 1928, p. 212-236; Gardiner, 1960, p. 7-27) y las fuentes iconográficas. Junto con las imágenes del episodio, configuran una descripción simbólica del episodio que instala un intento propagandístico claro, como muestra Cavillier (2006, s/p) en su Capítulo IV.

de categorías propias del orden jurídico doméstico al plano internacional para consolidar el poder imperial.⁶⁴

En una carta enviada por Ramsés II a Hattusili III luego de recibir la tablilla de plata pero antes de enviar la suya en respuesta, el faraón manifestó su compromiso de difundir las obligaciones acordadas ante los egipcios y el propio Ra, patrón de Heliópolis, de modo de “permitirle al pueblo de la tierra de Egipto escuchar todos los acuerdos que están [escritos] allí” (*KBo XXVIII*, 1, líneas 5-9). Lo que claramente el faraón no mencionaba allí es que intervendría de modo concreto en esas disposiciones para presentarlas según su mirada de los hechos, dentro de su territorio. Ante su pueblo y ante los dioses, habría de inmortalizar con el tratado su propia supremacía, algo muy diferente de lo que podía estar sugiriendo un supuesto acuerdo bilateral de buena fe entre potencias hermanadas para siempre.⁶⁵

Referencias bibliográficas

Fuentes primarias: ediciones críticas, comentarios y traducciones

- BECKMAN, Gary (1996). *Hittite Diplomatic Texts* [SBL Writings from the Ancient World, 7], Atlanta: Scholars Press.
- DAVIES, Benedict G. (1997). *Egyptian Historical Inscriptions of the Nineteenth Dynasty* [Documenta mundi: Aegyptiaca 2], Göteborg: Paul Åströms Förlag.
- EDEL, Elmar (1983). “Der ägyptisch-hethitische Friedensvertrag zwischen Ramses II. und Hattusili III.”, en BORGER, Rykle, Manfred DIETRICH, Elmar EDEL, Oswald LORETZ, Otto RÖSSLER & Einar VON SCHULER (eds.) *Rechts- und Wirtschaftsurkunden. Historisch-chronologische Texte* [Texte aus der Umwelt des Alten Testaments, I], Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus Gerd Mohn, 135-153.

⁶⁴ Ragionieri (2000, p. 45) sostiene que una de las particularidades del orden jurídico asentado en Amarna es la superposición y la mezcla de los niveles doméstico e internacional.

⁶⁵ Este artículo forma parte de un trabajo de investigación mayor correspondiente a un proyecto doctoral en el Department of Foundations of Law de la Faculty of Law de Maastricht University. Agradezco a mis directores, Agustín Parise y Carlos Gracia Zamacona, por su apoyo y aportes para el desarrollo de estas líneas de estudio. Una primera versión de estas reflexiones fue presentada en 2021 en el Programa de Formación Superior en Egiptología de la Universidad de Alcalá.

- EDEL, Elmar (1997). *Der Vertrag zwischen Ramses II. von Ägypten und Ḫattušili III. von Hatti*, Berlin: Gebr. Mann Verlag.
- GARDINER, Alan (1960). *The Kadesh Inscriptions of Ramesses II*, Oxford: Griffith Institute.
- KITCHEN, Kenneth A. (1979). *Ramesside Inscriptions*, Translated & Annotated: Notes and Comments, Vol. II. Ramesses II, Royal Inscriptions. Oxford/Cambridge (MA): Blackwell.
- KUENZ, Ch. (1928). *La bataille de Qadech: les textes (Poème de Pentaour et Bulletin de Qadech) et les bas-reliefs* [Mémoires de l'Institut français d'archéologie orientale, 55], Le Caire: IFAO.
- LANGDON, S. & Alan H. GARDINER (1920). "The Treaty of Alliance between Hattusili, King of the Hitites, and the Pharaoh Ramesses II of Egypt", *The Journal of Egyptian Archaeology* 6 (3), 179-205.
- LEPSIUS, Karl Richard (1849-1859). *Denkmäler aus Aegypten und Aethiopien*, Abteilung III. Berlin: Nicolaische Buchhandlung.
- LIVERANI, Mario (1998). *Le lettere di el-Amarna*, vol. 1 "Le lettere del 'Piccoli Re'", Brescia: Paideia.
- LIVERANI, Mario (1999). *Le lettere di el-Amarna*, vol. 2 "Le lettere del 'Grandi Re'", Brescia: Paideia.
- MORAN, William L. (1992). (ed. / trans.). *The Amarna Letters*. Baltimore / London: The Johns Hopkins University (edición original en francés: Paris: Éditions du Cerf, 1987).
- RAINEY, Anson F., William SCHNIEDEWIND & Zipora COHAVI-RAINEY (2015). (eds. / trans.). *The El-Amarna Correspondence. A New Edition of the Cuneiform Letters from the Site of El-Amarna Based on the Collations of all Extant Tables* (Handbook of Oriental Studies, vol. 110), Vol. I-II, Leiden/Boston: Brill.

Fuentes secundarias

- ALLAM, Schafik (2010). "Der Vertrag Ramses' II. mit dem Hethiterkönig Ḫattušili III. (nach der hieroglyphischen Inschrift im Karnak-Tempel", en LANG, Martin, Heinz BARTA & Robert ROLLINGER (eds.) *Staatsverträge, Völkerrecht und Diplomatie im Alten Orient und in der griechisch-römischen Antike* (Philippika 40), Wiesbaden: Harrassowitz, 81-115.
- ALLAM, Schafik (2011). "Le traité égypto-hittite de paix et d'alliance entre les rois Ramsès II et Khattouchili III (d'après l'inscription hiéroglyphique au temple de Karnak)", *Journal of Egyptian History* 4 (1), 1-39.

- ALLOTT, Philip (1999). "The Concept of International Law", *European Journal of International Law* 10 (1); pp. 31-50.
- ALTMAN, Amnon (2012). *Tracing the Earliest Recorded Concepts of International Law. The Ancient Near East (2500-330 BCE)* (Studies in the History of International Law, vol. 4), Leiden / Boston: Martinus Nijhoff.
- ARAÚJO, Luis Manuel de (2006). "A batalha de Kadech", en RAMOS DOS SANTOS, António & José VARANDAS (eds.) *A Guerra na Antiguidade*, Lisboa: Caleidoscópio e Centro de História da Universidade de Lisboa, 55-102.
- ARCHI, Alfonso (1997). "Egyptians and Hittites in Contact", en AA. VV. *L'impero ramesside: convegno internazionale in onore di Sergio Donadoni*, Roma: Università degli Studi di Roma "La Sapienza", 1-15.
- ARMIJO NAVARRO-REVERTER, Teresa (2015). *Los pilares de Amarna. Evolución de la dinastía XVIII egipcia causante del fenómeno amárnico*, Madrid: Dilema.
- ARON, Raymond (2019). "Le paradigme réaliste", en BATTISTELLA, Dario, Jérémie CORNUT & Élie BARANETS (eds.) *Théories des relations internationales*, 6^{ème} edition, Paris: Sciences Po, 121-168.
- ASSMANN, Jan (1984). "Krieg und Frieden im alten Ägypten: Ramses II und die Schlacht bei Kadesch", *Mannheimer Forum* 1983/84, 175-231.
- ASSMANN, Jan (2005). *Egipto. Historia de un Sentido*, Madrid: Abada (edición original: München/Wien: Carl Hanser, 1996).
- AVRUCH, Kevin (2000). "Reciprocity, Equality, and Status-Anxiety in the Amarna Letters", en COHEN, Raymond & Raymond WESTBROOK (eds.) *Amarna diplomacy: the beginnings of international relations*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 154-164.
- BAINES, John & Jaromir MALEK (1980). *The Cultural Atlas of Ancient Egypt*, Oxford: Andromeda.
- BEAULAC, Stéphane (2004). *The Power of Language in the Making of International Law: The Word Sovereignty in Bodin and Vattel and the Myth of Westphalia*, Leiden: Brill.
- BEDERMAN, David (2001). *International Law in Antiquity*, Cambridge: Cambridge University Press.
- BICKEL, Susanne (2016). "Concepts of Peace in Ancient Egypt", en RAAFLAUB, Kurt A. (ed.). *Peace in the Ancient World: Concepts and Theories*, Chichester: John Wiley, 43-66.
- BONDIELLI, Paolo & Alberto ELLI (2012) *Ramesse II e gli Hittiti: la battaglia di Qadesh, il trattato di pace e i matrimoni dinastici*. Torino: Ananke.

- BRAND, Peter J. (2007). "Ideological imperatives: Irrational factors in Egyptian-Hittite relations under Ramesses II", en KOUSOULIS, Panagiotis & Konstantinos D. MAGLIVERAS (eds.). *Moving across borders: Foreign relations, religion, and cultural interactions in the ancient Mediterranean*, Leuven: Peeters Publishers & Department of Oriental Studies, 15-33.
- BRYCE, Trevor (2006). "The 'Eternal Treaty' from the Hittite perspective", *British Museum Studies in Ancient Egypt and Sudan* vol. 6, London: British Museum, 1-11.
- BUIS, Emiliano J. (2011). "Sobre gnomos y gigantes: los tratados grecorromanos y la igualdad soberana de los Estados como ficción histórico-jurídica", *Lecciones y Ensayos*, 89, 73-117.
- BUIS, Emiliano J. (2015). "El Derecho Internacional Público: conceptos, características y evolución histórica", en GONZÁLEZ NAPOLITANO, Silvina (ed.). *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Buenos Aires: Errepar, 1-21.
- CAMPAGNO, Marcelo (2013). "Coercion, creation, intervention: Three capacities of the early Egyptian state", en FROOD, Elizabeth & Angela MACDONALD (eds.). *Decorum and experience: Essays in ancient culture for John Baines*, Oxford: Griffith Institute, 214-219.
- CAMPAGNO, Marcelo (2015). "De la pertinencia del concepto de Estado para el pensamiento de las sociedades antiguas. Reflexiones sobre las capacidades de hacer del Estado egipcio antiguo", *Pasado Abierto. Revista del CEHis (Mar del Plata)* 1, 21-37.
- CAMPAGNO, Marcelo (2018). *Lógicas sociales en el Antiguo Egipto: diez estudios*, Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.
- CAVILLIER, Giacomo (2006). *La battaglia di Qadesh: Ramesse II alla conquista dell'Asia, fra mito, storia e strategia*, Torino: Tirrenia Stampatori.
- CHARPIN, Dominique (2019). «*Tu es de mon sang*». *Les alliances dans le Proche-Orient ancien*, Paris: Les Belles Lettres (Collège de France).
- COHAVI-RAINEY, Zipora (1990). "Egyptian influence in the Akkadian texts written by Egyptian scribes in the fourteenth and thirteenth centuries BCE", *Journal of Near Eastern Studies* 49 (1), 57-65.
- COHEN, Raymond (1996). "All in the Family: Ancient Near Eastern Diplomacy", *International Negotiation* 1, 11-28.
- COHEN, Raymond & Raymond WESTBROOK (2000). (eds.). *Amarna diplomacy: the beginnings of international relations*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.

- DAVID, Steven (2000). "Realism, Constructivism, and the Amarna Letters", en COHEN, Raymond & Raymond WESTBROOK (eds.). *Amarna diplomacy: the beginnings of international relations*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 54-67.
- DAVIES, Vanessa (2018). *Peace in Ancient Egypt*, Leiden/Boston: Brill.
- DAVIS, Dorrie (1990). An Early Treaty of Friendship between Egypt and Hatti. *The Bulletin of the Australian Centre for Egyptology* 1, 31-37.
- DEVERE, Heather, Simon MARK & Jane VERBITSKY (2011). "A history of the language of friendship in international treaties", *International Politics* 48 (1), 46-70.
- DRUCKMAN, Daniel & Serdar GÜNER (2000). "A Social-Psychological Analysis of Amarna Diplomacy", en COHEN, Raymond & Raymond WESTBROOK (eds.). *Amarna diplomacy: the beginnings of international relations*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press; 174-188.
- FERNANDEZ, Julian (2019). *Relations internationales*, 2^{ème} édition, Paris: Dalloz.
- FERNÁNDEZ URIEL, Pilar (1994). "Kadesh: el problema continuado", *Espacio, tiempo y forma. Serie 2: Historia antigua* 7; 429-451.
- FERREIRA MARTINS, Daniela Filipa (2013). «Até aos pilares do céu». *Estratégias de domínio político-administrativo na Síria-Palestina no reinado de Tutmés III*, Dissertação do Mestrado em História Antiga, Lisboa: Universidade de Lisboa.
- FISCH, Jörg (2012). "Peoples and Nations", en FASSBENDER, Bardo & Anne PETERS (eds.). *The Oxford Handbook of the History of International Law*, Oxford: University Press, 2012, 28-48.
- FRANDSEN, Paul (1979). "Egyptian Imperialism", en LARSEN, Mogens Trolle (ed.). *Power and Propaganda: a Symposium on Ancient Empires*, Copenhagen: Akademisk, 167-190.
- GAURIER, Dominique (2005). *Histoire du droit international. Auteurs, doctrines et développement de l'Antiquité à l'aube de la période contemporaine*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- GESTOSO, Graciela N. (2001). "Las relaciones de intercambio entre Egipto y el mundo egeo durante la época de El Amarna", en DANERI RODRIGO, Alicia (ed.). *Relaciones de intercambio entre Egipto y el Mediterráneo Oriental (IV-I Milenio A.C.)*, Buenos Aires: Biblos, 79-101.
- GLUHOVIC, Milija, Silvija JESTROVIC, Shirin M. RAI & Michael SAWARD (2021). "Introduction: Politics and/as Performance, Performance and/as Politics", en rai, Shirin M., Milija GLUHOVIC, Silvija JESTROVIC & Michael SAWARD (eds.).

- The Oxford Handbook of Politics and Performance*, Oxford: Oxford University Press, 1-25.
- GOELET Jr., Ogden & Baruch A. LEVINE (2000). "Making Peace in Heaven and on Earth: Religious and Legal Aspects of the Treaty between Ramesses II and Hattušili III", en LUBETSKI, Meir, Claire GOTTLIEB & Sharon KELLER (eds.). *Boundaries of the Ancient Near Eastern World: a Tribute to Cyrus H. Gordon*, Sheffield: Sheffield Academic Press, 252-299.
- GOLDHILL, Simon & Robin OSBRONE (1999). (eds.). *Performance Culture and Athenian Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- GOLDSTONE, Jack A. & John F. HALDON (2009). "Ancient States, Empires, and Exploitation", en Morris, Ian & Walter Scheidel (eds.). *The Dynamics of Ancient Empires. State Power from Assyria to Byzantium*, Oxford: Oxford University Press, 3-29.
- GOODWIN, C. W. (1875). "Treaty of Peace between Rameses II and the Hittites", *Records of the Past* 4, 25-32.
- GRACIA ZAMACONA, Carlos (2019). "The Semantics of the Verb sDr in the Coffin Texts: Actancy and Aktionsart", *Boletín de la Asociación Española de Egiptología (BAEDE)* 28, 41-76.
- GRACIA ZAMACONA, Carlos (2024). *Los Textos de los Ataúdes del Egipto antiguo: variabilidad, legitimación y diálogo (ANEM)*. Atlanta: SBL (en producción).
- GRAVES, Carl (2010). *Egyptian Imperialism in Nubia c. 2009-1191 BC*, Dissertation (Master of Philosophy), Birmingham: University of Birmingham.
- GRIMAL, Nicolas (1996). *Historia del antiguo Egipto*, Madrid: Akal (edición original: Paris: Fayard, 1988).
- GUIDOTTI, Maria Cristina & Franca PECCHIOLI DADDI (eds.). (2002) *La battaglia di Qadesh: Ramesse II contro gli Ittiti per la conquista della Siria*. Livorno: Sillabe; Ministero per i beni e le attività culturali, Soprintendenza per i beni archeologici della Toscana.
- HARARI, Ibram E. (1980). "Social Aspects of the Treaty signed by Ramses II and Hattušili", *Serapis* 6, 57-61.
- HARARI, Ibram E. (1988). "À propos d'une clause essentielle du traité entre Ramsès II et Hattusili", *Discussions in Egyptology* 10; pp. 89-94.
- HARARI, Ibram E. (1990)- "The Historical Meaning of the Legal Words Used in the Treaty Established between Ramesses II and Hattusili III, in Year 21 of the Reign of Ramesses II", en ISRAELIT-GROLL, Sarah (ed.). *Studies in Egyptology Presented to Miriam Lichtheim*, Jerusalem: The Magnes Press/The Hebrew University, 422-235.

- HEALY, Mark (1993). *Qadesh 1300 BC: Clash of the Warrior Kings* (Osprey military 22), London: Osprey.
- HUECK, Ingo J. (2001). "The Discipline of the History of International Law", *Journal of the History of International Law* 3, 194-217.
- JAMES, Alan J. (2000). "Egypt and her Vassals: The Geopolitical Dimension", en COHEN, Raymond & Raymond WESTBROOK (eds.). *Amarna diplomacy: the beginnings of international relations*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 112-124.
- JAMES, T. G. H. (2000). *Ramesses II*, New York: Friedman/Fairfax Publishers.
- JÖNSSON, Christer (2000). "Diplomatic Signaling in the Amarna Letters", en COHEN, Raymond & Raymond WESTBROOK (eds.). *Amarna diplomacy: the beginnings of international relations*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 191-204.
- KITCHEN, Kenneth A. (1982). *Pharaoh Triumphant. The Life and Times of Ramesses II, King of Egypt*, Warminster/Mississauga: Aris & Phillips/Benben.
- KITCHEN, Kenneth A. (1995). "Pharaoh Ramesses II and his Times", en SASSON, Jack M., John BAINES, Gary BECKMAN & Karen S. RUBINSON (eds.). *Civilizations of the Ancient Near East 2*, New York: Charles Scribner's; Macmillan Library Reference; Simon & Schuster Macmillan, 763-774.
- KLENGEL, Horst (2002). *Hattuschili und Ramses: Hethiter und Ägypter - ihr langer Weg zum Frieden* (Kulturgeschichte der Antiken Welt 95), Mainz am Rhein: Philipp von Zabern.
- KOROŠEC, Viktor (1931). *Hethitische Staatsverträge. Ein Beitrag zu ihrer juristischen Wertung*, Leipzig: T. Weicher.
- KOSKENNIEMI, Martti (2001). *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960*, Cambridge: Cambridge University Press.
- KRUCHTEN, Jean-Marie (1986). *Le grand texte oraculaire de Djéoutymose, intendant du domain d'Amon sous le pontificat de Pinedjem II*, Bruxelles: Fondation égyptologique Reine Elisabeth.
- LAFONT, Bertrand (2001). "Culture et diplomatie dans le Proche-Orient du II^e millénaire avant notre ère : les prémisses d'un système de relations internationales", en BOUINEAU, Jacques (dir.). *Droit international et antiquité. Aspects culturels*, Paris: L'Harmattan, 11-37.
- LALOUETTE, Claire (1985). *L'Empire des Ramsés*, Paris: Librairie A. Fayard.
- LIESEGANG, Diana (2020). "Ramses II and the battle of Kadesh: text and image in the rendition of the Royal iconographic programme", en ДЮЖЕВА, О. П. [DYUZHEVA, O. P.], ИСКОЛЬДСКАЯ, К. К. [ISKOL'DSKAYA, K. K.],

- ЛАВРЕНТЬЕВА, Н. В. [LAVRENT'YEVA, N. V.], AND ЧЕГОДАЕВ, М. А. [CHEGODAEV, M. A.] (eds), *У истоков русской египтологии: материалы международной научной конференции к 160-летию со дня рождения Владимира Семеновича Голенищева* [U istokov russkoy egiptologii: materialy mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii k 160-letiyu so dnya rozhdeniya Vladimira Semenovicha Golenishcheva]. Москва [Moscú]: Русский фонд содействия образованию и науке [Russkiy fond sodeystviya obrazovaniyu i nauke], 244-254.
- LIPPERT, Sandra (2012). "Law: Definitions and Codification", en FROOD, Elizabeth & Willeke WENDRICH (eds.). *UCLA Encyclopedia of Egyptology*.
- LIVERANI, Mario (2000). "The Great Power's Club", en COHEN, Raymond & Raymond WESTBROOK (eds.). *Amarna diplomacy: the beginnings of international relations*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 15-27.
- LIVERANI, Mario (2003). *Relaciones internacionales en el Próximo Oriente antiguo, 1600-1100 a.C.*, Barcelona: Belaterra (edición original: London: Palgrave, 2001).
- LORAUX, Nicole (1993). "Éloge de l'anachronisme en histoire", *Le genre humain* 27, 23-39.
- LORTON, David (1974). *The Juridical Terminology of International Relations in Egyptian Texts Through Dyn. XVIII*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.
- MANNING, Joseph G. (2013). "Egypt", en BANG, Peter Fibiger & Walter SCHEIDEL (eds.). *The Oxford Handbook of the State in the Ancient Near East and Mediterranean*, Oxford: Oxford University Press, 61-93.
- MEIER, Samuel A. (2000). "Diplomacy and International Marriages", en COHEN, Raymond & Raymond WESTBROOK (eds.). *Amarna diplomacy: the beginnings of international relations*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 165-173.
- MONCAYO, Guillermo, Raúl E. VINUESA & Hortensia D. T. GUTIÉRREZ POSSE (1997). *Derecho Internacional Público*, Tomo I, Buenos Aires: Editorial Zavalía.
- MORA, Clelia (2020). "Experts de la parole au Proche-Orient ancien. Diplomates, messagers, interprètes", en GONZALES, Antonio & Maria Teresa SCHETTINO (eds.). *Peuples et états à l'épreuve de la diplomatie. Entrevues, ambassades, négociations: les sons de la diplomatie ancienne* (Actes du IV^e colloque SoPHiA, Besançon, 27-28 mars 2015), Besançon: Presses universitaires de Franche-Comté, 15-27.

- MORENO GARCÍA, Juan Carlos (2020). *The State in Ancient Egypt: Power, Challenges and Dynamics* (Debates in Archaeology), London/New York: Bloomsbury.
- MORGENTHAU, Hans J. (1948). *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York: Alfred A. Knopf.
- MORRIS, Ellen (2018). *Ancient Egyptian Imperialism*, Chichester: Wiley Blackwell.
- MOUTON, Alice & Carina VAN DEN HOVEN (2015). "Les noms des témoins divins du traité entre le roi hittite Ḫattušili III et le pharaon Ramsès II: un exemple d'interpretatio", en COLIN, Frédéric, Olivier HUCK & Sylvie VANSÉVEREN (eds.). *Interpretatio: traduire l'altérité culturelle dans les civilisations de l'Antiquité*, Paris: de Boccard, 67-93.
- MURNANE, William J. (1990). *The Road to Kadesh: A Historical Interpretation of the Battle Reliefs of King Sety I at Karnak*, Chicago: The Oriental Institute of the University of Chicago.
- MURNANE, William J. (2000). "Imperial Egypt and the Limits of Power", en COHEN, Raymond & Raymond WESTBROOK (eds.). *Amarna diplomacy: the beginnings of international relations*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press; 101-111.
- MYNÁŘOVÁ, Jana (2007). *Language of Amarna — Language of Diplomacy. Perspectives on the Amarna Letters*, Prague: Czech Institute of Egyptology, Charles University.
- MYNÁŘOVÁ, Jana (2011). "Wretched fallen one of Ḫatti or hero? An image of the Hittite king in the Egyptian sources", en MYNÁŘOVÁ, Jana (ed.). *Egypt and the Near East: The Crossroads* (Proceedings of an international conference on the relations of Egypt and the Near East in the Bronze Age, Prague, September 1-3, 2010), Prague: Czech Institute of Egyptology, 235-247.
- НЕМИРОВСКИЙ, А. А. [Nemirovskiy, A. A.] (2015) "На пути к первому египто-митаннийскому миру, I: Мир без договора как реакция на поражение" ["Na puti k pervomu egipto-mitanniyskomu miru, I: Mir bez dogovora kak reaktsiya na porazheniye"], *Aegyptiaca Rossica* 3, 179-189.
- OLABARRIA, Leire (2020). *Kinship and Family in Ancient Egypt. Archaeology and Anthropology in Dialogue*, Cambridge: Cambridge University Press.
- PEREIRA DE ALMEIDA, Júlia (2010). "O tratado entre Ramsés II e Hattusili III", *Cadmo* 20, 93-112.
- PÉREZ LARGACHA, Antonio (2006). *Historia antigua de Egipto y del Próximo Oriente*, Madrid: Akal.
- PERNIGOTTI, Sergio (2010). *L'Egitto di Ramesse II tra guerra e pace* (Testi del Vicino Oriente antico 1: Letteratura egiziana classica 7), Brescia: Paideia.

- PHILLIPSON, Coleman (1911). *The International Law and Custom of Ancient Greece and Rome*. II Vol. London: Macmillan and Co. Ltd.
- PODANY, Amanda H. (2010). *Brotherhood of Kings. How International Relations Shaped the Ancient Near East*, Oxford: Oxford University Press.
- RAGIONIERI, Rodolfo (2000), "The Amarna Age: An International Society in the Making", en COHEN, Raymond & Raymond WESTBROOK (eds.). *Amarna diplomacy: the beginnings of international relations*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 42-53.
- RAINEY, Anson F. & Zipora COHAVI-RAINEY (1990). "Comparative Grammatical Notes on the Treaty between Ramses II and Hattusili III", en ISRAELIT-GROLL, Sarah (ed.). *Studies in Egyptology presented to Miriam Lichtheim 2*, Jerusalem: Magnes Press, Hebrew University, 796-823.
- REDFORD, Donald B. (2003). *The Wars in Syria and Palestine of Thutmose III*, Boston/Leiden: Brill.
- REDSLOB, Robert (1923). *Histoire des grands principes du droit des gens depuis l'antiquité jusqu'à la veille de la grande guerre*, Paris: Rousseau.
- REVEZ, Jean (2003). "The Metaphorical Use of the Kinship Term sn 'Brother'", *Journal of the American Research Center in Egypt* 40, 123-131.
- ROCHE, Jean-Jacques (2016). *Théories des relations internationales*, 9^{ème} édition, Paris: LGDJ.
- ROWTON, Michael Boris (1959). "The Background of the Treaty between Ramesses II and Hattušiliš III", *Journal of Cuneiform Studies* 13 (1), 1-11.
- RUIZ MORENO, Isidoro (1946). *El derecho internacional antes de la Era Cristiana*, Buenos Aires: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- RUZIÉ, David (2008). *Droit international public*, 19^{ème} édition, Paris: Dalloz.
- SALES, José das Candeias (2008). *Poder e Iconografia no antigo Egipto*, Lisboa: Livros Horizonte.
- SCHECHNER, Richard (2002). *Performative Studies: An Introduction*, 2nd edition, New York/London: Routledge.
- SCHEIDEL, Walter (2013). "Studying the State", en BANG, Peter Fibiger & Walter SCHEIDEL (eds.). *The Oxford Handbook of the State in the Ancient Near East and Mediterranean*, Oxford: Oxford University Press, 5-57.
- SCHMIDT, Katrin (2002). *Friede durch Vertrag: der Friedensvertrag von Kadesch von 1270 v. Chr., der Friede des Antalkidas von 386 v. Chr. und der Friedensvertrag zwischen Byzanz und Persien von 562 n. Chr.* (Europäische Hochschulschriften, Reihe 2: Rechtswissenschaft 3437), Frankfurt am Main; Berlin: Lang.

- SCHULMAN, Alan R. (1977-1978). "Aspects of Ramesside Diplomacy: the Treaty of Year 21", *Journal of the Society for the Study of Egyptian Antiquities* 8 (4), 112-130.
- SHAW, Garry J. (2013). "Diplomacy, Pharaonic Egypt", en BAGNALL, Roger S., Kai BRODERSEN, Craige B. CHAMPION, Andrew ERSKINE & Sabine R. HUEBNER (eds.) *The Encyclopedia of Ancient History*, Chichester: Blackwell, 2149-2150.
- SHAW, Garry J. (2017). *War and Trade with the Pharaohs. An Archaeological Study of Ancient Egypt's Foreign Relations*, Barnsley: Pen & Sword Archaeology.
- SHAW, Ian & Paul NICHOLSON (2002 [1995]). *The British Museum Dictionary of Ancient Egypt*, El Cairo: The American University in Cairo Press.
- SMITH, Anthony D. (2004). *The Antiquity of Nations*, Cambridge/Malden: Polity Press.
- SMITH, Stuart Tyson (1997). "State and Empire in the Middle and New Kingdoms", en LUSTIG, Judith (ed.). *Anthropology and Egyptology: A Developing Dialogue*, Sheffield: Sheffield Academic Press; 66-89.
- SPALINGER, Anthony (1981). Considerations on the Hittite Treaty between Egypt and Hatti, *Studien zur Altägyptischen Kultur*, 9; 299-35.
- SÜRENHAGEN, Dietrich 1985. *Paritätische Staatsverträge aus hethitischer Sicht: zu historischen Aussagen und literarischer Stellung des Textes CTH 379* (Studia Mediterranea 5), Pavia: Gianni Luculano Editore.
- THÉODORIDÈS, Aristide (1975). "Les relations de l'Égypte pharaonique avec ses voisins", *Revue internationale des droits de l'antiquité* 22, 87-140.
- TRUYOL Y SIERRA, Antonio (1998). *Historia del derecho internacional público*, Madrid: Tecnos.
- TYLDESLEY, Joyce (2000). *Ramesses: Egypt's Greatest Pharaoh*. London: Viking/Penguin Books.
- VAN DE MIEROOP, Marc (2007). *A History of the Ancient Near East ca. 3000-323 BC*, 2nd edition, Oxford: Blackwell.
- VERNUS, Pascal (2003). "La piété personnelle à Deir el-Médineh: la construction de l'idée de pardon", en ANDREU, Guillemette (ed.). *Deir el-Médineh et la Vallée des Rois: la vie en Égypte au temps des pharaons du Nouvel Empire* (Actes du colloque organisé par le Musée du Louvre, les 3 et 4 mai 2002), Paris: Musée du Louvre, 309-347.
- VERZIJL, Jan H. W. (1968). *International law in Historical Perspective*, vol. I, Leiden: Martinus Nijhoff.
- WARBURTON, David (1997) "Kadesh and the Egyptian Empire". *Journal of Ancient Civilizations* 12; 125-147.

- WARBURTON, David (1997). *State and Economy in Ancient Egypt: Fiscal Vocabulary of the New Kingdom*, Fribourg/Göttingen: Fribourg University Press/Vandenhoeck & Ruprecht.
- WARBURTON, David (2003). "Love and War in the Late Bronze Age: Egypt and Hatti", en MATTHEWS, Roger & Cornelia ROEMER (eds.). *Ancient perspectives on Egypt*, London: UCL Press; 75-100.
- WESTBROOK, Raymond (2000a). International Law in the Amarna Age, en COHEN, Raymond & Raymond WESTBROOK (eds.). *Amarna diplomacy: the beginnings of international relations*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 28-41.
- WESTBROOK, Raymond (2000b). Babylonian Diplomacy in the Amarna Letters, *Journal of the American Oriental Society* 120 (3); 377-382.
- ZACCAGNINI, Carlo (2000). "The Interdependence of the Great Powers", en COHEN, Raymond & Raymond WESTBROOK (eds.). *Amarna diplomacy: the beginnings of international relations*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 141-153.
- ZIEGLER, Karl-Heinz (2010). "Völkerrecht in den antiken Welten", en LANG, Martin, Heinz BARTA & Robert ROLLINGER (eds.). *Staatsverträge, Völkerrecht und Diplomatie im Alten Orient und in der griechisch-römischen Antike* [Philippika Marburger altertumskundliche Abhandlungen, 40], Wiesbaden: Harrassowitz, 27-38.

Instrumenta studiorum: diccionarios y gramáticas consultados

- ALLEN, James P. (2010). *Middle Egyptian: An Introduction to the Language and Culture of Hieroglyphs*, 2nd edition, Cambridge: Cambridge University Press.
- ČERNÝ, Jaroslav & Sarah ISRAELIT-GROLL (1993). *A Late Egyptian Grammar*, 4th edition, Rome: Biblical Institute Press.
- COLLIER, Mark & Bill MANLEY (2000). *Introducción a los jeroglíficos egipcios*, Madrid: Alianza (edición original: London: British Museum, 1988).
- ERMAN, Adolf & Herman GRAPOW (1971). *Wörterbuch der Aegyptischen Sprache*, Bd. I-V, Berlin: Akademie-Verlag.
- FAULKNER, Raymond O. (1981). *A Concise Dictionary of Middle Egyptian*, Oxford: Griffith Institute.
- GARDINER, Alan H. (1957). *Egyptian Grammar being an Introduction to the Study of Hieroglyphs*, 3rd edition, Oxford: Oxford University Press.
- GRACIA ZAMACONA, Carlos (2017). *Manual de Egipto Medio*, 2^{da} edición, Oxford: Archaeopress.

- JUNGE, Friedrich (2005). *Late Egyptian Grammar: An Introduction*, 2nd edition, Oxford: Griffith Institute.
- KOROSTOVTSEV, Michail (1973). *Grammaire du néo-égyptien*, Moscou: Édition "Naouka" / L'Académie des Sciences de l'U.R.S.S.
- LESKO, Leonard H. & Barbara SWITALSKI LESKO (2002). *A Dictionary of Late Egyptian*, Vol. I, 2nd Edition, Providence: B. C. Scribe.
- LESKO, Leonard H. & Barbara SWITALSKI LESKO (2004). *A Dictionary of Late Egyptian*, Vol. II, 2nd Edition, Providence: B. C. Scribe.
- NEVEU, François (2015). *The Language of Ramesses: Late Egyptian Grammar*, Oxford: Oxbow Books (edición original: Paris: Khéops, 1996).
- OBSOMER, Claude & Sylvie FAVRE-BRIANT (2015). *Hieroglyphic Egyptian: a practical grammar of Middle Egyptian*, Brussels: Safran.

Un esquema analítico para las prácticas jurídicas y las decisiones de los actores. El plan estudios de abogacía en la FCJyS-UNLP

An analytical framework for legal practices and actor's decisions.
The legal curriculum at the FCJyS-UNLP

 **Cristian Furfaro**

Universidad Nacional de La Plata
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
cristian.andres.furfaro@gmail.com

Resumen: En el presente artículo, proponemos un esquema analítico que tiene por objetivo visibilizar las decisiones que los actores toman – en forma explícita o implícita – en el desarrollo de sus prácticas jurídicas, a partir de la consideración de cuatro dimensiones – ética, epistemológica, técnica y política – que suponen posicionamientos específicos y determinados, constituyendo componentes decisionales que orientan esas prácticas. Inicialmente, describimos la gestación de la idea y explicitamos la definición de prácticas que elaboramos, en la cual se sustenta el esquema analítico. Posteriormente, trabajamos en la conceptualización de cada uno de los componentes y esbozamos algunas de las preguntas centrales que nos permiten realizar. Luego, presentamos algunas ideas – no taxativas – sobre quiénes podrían usar el esquema, qué usos podría tener y qué permitiría saber. A continuación, tomamos el caso del plan de estudios de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, e indagamos respecto de la formación ética, epistemológica, técnica y política que en él se desarrolla, con el objetivo de comenzar a dar cuenta de las vinculaciones entre la formación universitaria y las dimensiones que los propios profesionales ponen en juego en el desarrollo de sus prácticas. En el final del artículo, reflexionamos sobre la intencionalidad del esquema y sobre las posibilidades analíticas que presenta, invitando al lector a que haga suya la herramienta.

Palabras clave: PRÁCTICAS JURÍDICAS; ESQUEMA ANALÍTICO; COMPONENTES DECISIONALES; FORMACIÓN UNIVERSITARIA.

Abstract: In the present article, we propose an analytical scheme that aims to make visible the decisions that actors make – explicitly or implicitly – in the development of their legal practices, from the consideration of four dimensions – ethics, epistemological, technical and political – which imply specific and determined positions, constituting decision-making components that guide these practices. Initially, we describe the gestation of the idea and explain the definition of practices that we elaborate, on which the analytical scheme is based. Subsequently, we work on the conceptualization of each of the components and outline some of the central questions that allow us to ask. Then, we present some ideas – not limited – about who might use the scheme, what uses it might have, and what it would let you know. Next, we take the case of the curriculum of the Faculty of Legal and Social Sciences of the National University of La Plata, and we inquire about the ethical, epistemological, technical and political training that is developed in it, with the aim of starting to give an account of the links between university education and the dimensions that the professionals themselves put into play in the development of their practices. At the end of the article, we reflect on the intentionality of the scheme and the analytical possibilities it presents, inviting the reader to make the tool their own.

Keywords: LEGAL PRACTICES; ANALYTICAL SCHEMA; DECISIONAL COMPONENTS; UNIVERSITY EDUCATION.

Fecha de recepción: 31/08/2023
Fecha de aceptación: 19/04/2024



Un esquema analítico para las prácticas jurídicas y las decisiones de los actores. El plan estudios de abogacía en la FCJyS-UNLP

Cristian Furfaro

I. Antecedentes para la construcción del esquema analítico

En el trabajo de tesis doctoral (Furfaro, 2023) analizamos las prácticas de programas de extensión universitaria de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata que articulaban con organizaciones sociales¹. Desde una perspectiva que sostiene que el Derecho no es sólo la norma, sino que también los actores, símbolos, ideas, relaciones de poder e instituciones sociales, son elementos constituyentes de la práctica jurídica, reconstruimos los procesos de articulación entre los programas de extensión y las organizaciones, identificamos los procesos de deconstrucción y reconstrucción del Derecho, y reflexionamos sobre los modos en que los programas producían y luchaban por el Derecho².

La emergencia y construcción de las articulaciones tuvo un papel central en el abordaje que propusieron los programas, promoviendo otras formas de relacionarse y la incorporación efectiva de otros actores a los procesos de construcción de lo jurídico, contribuyendo a descubrir nuevos problemas, nuevas formas de ver los problemas y de definir lo problemático. Estas definiciones fueron producto del equilibrio entre lo que consideraban que debían hacer, aquello para

¹ Analizamos las prácticas del Programa de Niñez, Derechos Humanos y Políticas Públicas, el Centro de Atención Jurídica Gratuita para la Agricultura Familiar y el Centro de Atención a Víctimas de Violencia de Género.

² El marco teórico referencial – que contenía coordenadas generales, como las rayas de tiza de Wittgenstein, funcionando como indicadores de caminos – estaba compuesto por autores que abordan el Derecho desde una perspectiva crítica (Bourdieu, 2000; Sousa Santos, 2009b; Dezalay y Trubek, 1994; Cárcova, 2006; Wolkmer, 2006; García Villegas y Rodríguez, 2003), en articulación con elementos de la Sociología de las Ausencias y la Sociología de las Emergencias (Sousa Santos, 2009a), de la Extensión Universitaria Crítica (Tommasino y Cano, 2016) y la Educación Popular (Nuñez Hurtado, 2005), y algunos conceptos de la Sociología Pragmática (Lahire, 2017).

lo cual se habían formado y lo que evaluaban necesario hacer en cada contexto. Los programas deconstruyeron y reconstruyeron las lógicas de vinculación y articulación predominantes en el campo jurídico, desde un posicionamiento ético que suponía una lectura moral comprometida con la transformación social, y una opción política que orientaba su actuación a favor, desde y en función de los excluidos, marginados y oprimidos (Nuñez Hurtado, 2005).

Los programas desarrollaron una estrategia jurídica de dos tiempos: un momento para la deconstrucción del Derecho, en el cual discutieron los fundamentos de las prácticas jurídicas dominantes; y un momento para la reconstrucción, en el cual propusieron formas de pensar y prácticas concretas que representaron alternativas viables al estado de cosas existente (García Villegas y Rodríguez, 2003). Los consultorios, talleres y movilizaciones funcionaron como espacios que se construyeron y resignificaron, fundamentalmente, a partir de prácticas de reconocimiento de los otros como sujetos del diálogo (Rebellatto y Giménez, 1997; Korol, 2018), promoviendo su participación activa e incorporando sus saberes, conocimientos y prácticas a los cursos de acción, desarrollando un trabajo jurídico, pedagógico y político, que transformó la lucha individual por los derechos en una lucha colectiva por el Derecho³.

Los consultorios jurídicos se construyeron como una instancia pedagógica para quienes concurrían, con las organizaciones colaborando en los procesos y profesionales de distintas disciplinas participando en la construcción de las problemáticas.

La participación de los programas en las movilizaciones permitió confrontar la idea de la neutralidad y objetividad del Derecho (Bourdieu, 2000), integrando la movilización política con la movilización legal, *politizando* los derechos en juego,

³ Utilizamos el término *Derecho* – en singular y con mayúscula – para referirnos al conjunto de prácticas y discursos que se encuentran legitimados al interior del campo jurídico en un tiempo y espacio determinados. Utilizamos el término *derechos* – en plural y con minúscula – para referirnos a los derechos individuales y colectivos de las personas que son objeto de disputa y protección en un campo jurídico determinado.

tarea tan importante como su *juridización*⁴. La politización precedió o acompañó a la acción jurídica, trabajándose previamente en el *encuadre* del reclamo y su *traducción* (Ruibal, 2015), mediante el uso del lenguaje de los derechos para explicitar la demanda, contribuyendo con la legitimación de los reclamos. Los programas integraron la acción política al Derecho.

Los talleres se constituyeron como una herramienta cuyo fin estratégico era la construcción de conocimientos, trabajando la juridización de las problemáticas y su politización, contextualizando el mundo jurídico y explicitando lo que estaba en disputa, desarrollando momentos deconstructivos para entender el juego jurídico, y momentos reconstructivos al proponer prácticas concretas en el marco de estrategias de abordaje integral. Su desarrollo se fundamentó en el trabajo articulado de dos ejes político-pedagógicos: la integración de práctica y teoría – materializada a través de la construcción de diagnósticos colectivos, definiciones operativas y líneas o propuestas de acción – y el protagonismo efectivo de los participantes en las etapas de planificación y desarrollo de los talleres, con base en la idea de *democratización epistemológica* (Brusilovsky, 1998).

Las propuestas y protocolos de actuación construidos materializaron el diálogo entre programas, organizaciones y sectores populares, constituyendo estrategias de abordaje integral compuestas por diversos tipos de saberes. La escucha, el acompañamiento, la constitución de grupos de trabajo y reflexión, y el autocuidado colectivo, fueron algunas de las estrategias que, apoyadas en saberes disciplinares, emergieron desde la militancia. El Derecho se utilizó como una herramienta más entre otras, analizándose la pertinencia, la oportunidad y los resultados que la intervención jurídica podía producir en cada caso.

Con el objetivo de construir nuevas herramientas conceptuales a partir del análisis de los casos, definimos a la *práctica* como:

“la realización de una actividad de manera reiterada, de conformidad con ciertas

⁴ La *politización* de los derechos en juego hace referencia a la puesta en debate de los derechos en la arena pública con la finalidad última de promover cambios significativos en la estructura social. La *juridización* de la demanda supone el uso del lenguaje de los derechos, encuadrando los reclamos a través de marcos discursivos que incorporan e interpretan conceptos legales (Ruibal, 2015).

reglas y mediante el uso de conocimientos adquiridos, que se compone de distintos tipos de decisiones que definen la orientación de esa práctica, siendo ellos el *posicionamiento ético*, la *perspectiva epistemológica*, la *propuesta técnica* y la *opción política*" (Furfaro, 2023, p. 193-194).

Las prácticas analizadas se caracterizaron por un corrimiento en el límite de *lo jurídico*, al ampliar los actores que participaron de la construcción de conocimiento, modificar las modalidades de construcción y construir herramientas, estrategias y abordajes alternativos. Ello implicó una alteración del equilibrio tradicional entre lo ético, lo epistemológico, lo técnico y lo político que suponen las prácticas jurídicas, generalmente focalizadas en la propuesta técnica. Las prácticas desarrolladas por los programas mostraron una modificación en los componentes predominantes, en tanto, se resignificaron, fundamentalmente, en la perspectiva epistemológica y la opción política que tomaron.

La caracterización de las prácticas desarrolladas por los programas nos permitió observar diferencias con las prácticas tradicionales, pensando inicialmente que aquellos aspectos presentes en las prácticas de los programas, no lo estaban en las prácticas tradicionales. La interpretación del Derecho como un conjunto de normas estatales que regulan las relaciones humanas, sancionadas a través de procedimientos reglados por actores con competencias específicas y aplicables en caso de conflicto por operadores imparciales, acompañó todo mi recorrido por la carrera de abogacía y mis relaciones con distintos actores y espacios donde lo jurídico tenía relevancia. Esta interpretación, predominante en gran parte de la sociedad, que autores como Bourdieu han denominado formalista, presupone – y promueve – la completa independencia de las reglas jurídicas del ámbito social y moral. El discurso jurídico, dotado de un carácter autorreferencial y de una retórica que proclama su universalidad y su neutralidad valorativa, se pronuncia libre de juicios morales y políticos. Sin embargo, la perspectiva crítica nos muestra que los posicionamientos éticos, perspectivas epistemológicas y opciones políticas de las prácticas jurídicas se presentan invisibilizadas, ocultas tras la opacidad del Derecho (Cárcova, 2006), presentándose como opciones

únicas, o como “no opciones”. En las prácticas tradicionales, el foco se pone en la propuesta técnica, sosteniendo una ética basada en principios comunes que no son definidos ni debatidos, una perspectiva epistemológica que no se explicita pero que supone una única forma de construcción del conocimiento, y una opción política que finge una supuesta neutralidad.

A continuación, considerando que las prácticas se componen de cuatro tipos de decisiones, definimos aquellos aspectos que los componentes decisionales nos permiten abordar y esbozamos algunas preguntas que su análisis nos permitiría responder, con el objetivo de construir una estructura analítica que nos brinde información útil para comprender de manera más compleja el desarrollo de las prácticas jurídicas.

II. Acerca de los componentes decisionales

En el marco de la definición construida, focalizamos nuestra atención en las decisiones que se toman respecto al posicionamiento ético, la perspectiva epistemológica, la propuesta técnica y la opción política. La idea de *decisión* incluye las decisiones pensadas, debatidas y explicitadas como así también aquellas decisiones que, sin haber atravesado un proceso de debate explícito, o formando parte de procesos decisorios previos – sin haber sido modificadas en el tiempo por los diferentes actores – aparecen implícitas en el desarrollo de una práctica, se materializan en su desarrollo, aun cuando pueda parecer que no se ha decidido nada, sino que simplemente se actúa.

Esta elección teórico-metodológica se toma pensando en la deconstrucción del discurso jurídico, con la intención de visibilizar las dimensiones que están en juego en el desarrollo de una práctica. Inclusive en prácticas que los actores califican como “automatizadas” o realizadas “por costumbre”, existe una responsabilidad por la pregunta, por el autocuestionamiento de aquello que se hace y de aquello que se intenta hacer, junto a quiénes se hace, cómo, para quiénes, a quiénes beneficia; la falta de preguntas al respecto, no exime de la

responsabilidad que ello conlleva. A continuación, definimos los cuatro componentes que consideramos parte de las decisiones que se toman en cada práctica que realizamos, esbozando algunas preguntas que estos componentes nos permitirían pensar⁵.

II. 1. El posicionamiento ético

El primer componente decisional es el posicionamiento ético. La ética podría definirse como el conjunto de normas y valores morales que rigen la conducta de una persona, provenientes de los procesos de socialización primaria y secundaria. Desde esta acepción del término, los valores éticos fundamentarían la acción jurídica y la adecuación medios-fines. “El ejercicio de una profesión implica no solo el manejo de conocimientos de tipo instrumental sino ciertos criterios sobre la justificación o no de los fines (y de los medios para alcanzar ciertos fines)” (Atienza, 2001, p. 17). La ética profesional brinda a los abogados “elementos reflexivos sobre la corrección o incorrección de su actuar en general y, específicamente, sobre cómo comprender sus deberes profesionales, cómo desarrollar sus actividades en función de dichos deberes e, incluso, sobre cómo entender el propio Derecho” (Torres y Gallardo, 2023, p. 79).

Nino sostiene que es fundamental “la importancia que tiene para la teoría y la práctica jurídica la cuestión de ética normativa o sustantiva acerca de cuáles son los principios válidos de justicia y moralidad social y cuáles son sus implicaciones para diversas áreas jurídicas” (1989, p. 23). Entendemos que no es posible realizar una lectura ética abstracta, sino que la ética requiere una lectura moral determinada, que puede ser una hoy y otra mañana, requiriendo definiciones concretas y específicas.

Posicionados desde una *ética descriptiva o sociológica* – que investiga “las

⁵ Elaboramos y utilizamos definiciones amplias para conceptualizar los componentes con la idea de evitar que un análisis desarrollado exclusivamente desde definiciones críticas no nos permitiera observar aspectos de las prácticas que revisten importancia para los propios actores.

opiniones y pautas morales de individuos y sociedades” (Nino 1989, p. 55) – podremos observar cómo se comprende la ética en el ejercicio del Derecho, cuáles son los valores que se sostienen y qué significado tienen en un determinado tiempo y espacio. La idea de justicia, por ejemplo, podría definirse en términos muy generales como aquello que obedece al Derecho y/o la razón, y tendrá un significado concreto y aplicaciones específicas en tiempos y espacios determinados. El componente ético permite conocer la lectura moral que se desarrolla en una práctica, los valores que promueve y el significado que les otorga.

¿Por qué nos interesa la revisión y explicitación del posicionamiento ético de las prácticas jurídicas? El discurso jurídico se presenta desde una posición de neutralidad y universalidad que pretende la representación de las ideas morales comunes de la sociedad (Bourdieu, 2000). Una parte sustancial de los actores jurídicos, cuya función es tomar decisiones, se sitúa en el papel de lector, de intérprete, y tras la apariencia de una simple aplicación de la ley, disimula su labor de creación jurídica (Bourdieu, 2000). En consecuencia, “la moral social es asimilada y sustituida por una moral procedimental, y el procedimiento – la formalidad jurídica – suplanta a la sustantividad jurídica, invisibilizando, naturalizando, las formas y los momentos en que esas formas específicas de Derecho se han constituido en *El Derecho*” (Furfaro, 2023, p. 22). Los valores éticos vinculados al contenido de las normas y las prácticas jurídicas se ocultan tras las formalidades y formas en que se desarrolla una práctica, ocultando que los abogados son algo más que técnicos, en tanto moldean y fabrican Derecho, siendo responsables por el contenido real producido, en una actividad que no es neutra (Kennedy, 2008):

“El lenguaje jurídico combina elementos del lenguaje común y elementos extraños a su sistema, construyendo una retórica de la impersonalidad y la neutralidad. Mediante el efecto de neutralización se subraya la impersonalidad de la enunciación normativa y hace del sujeto emisor un sujeto universal, imparcial y objetivo. Mediante el efecto de universalización se expresa la generalidad y la

omnitemporalidad de la regla de derecho, refiriéndose a valores transubjetivos que presuponen la existencia de un consenso ético (Bourdieu, 2000)” (Furfaro, 2023, p. 25).

De La Torre Rangel entiende que la injusticia en la sociedad latinoamericana no se debe a que el Derecho no se aplica, sino a la aplicación misma del derecho vigente:

“Se requiere de profesionales con una ética histórica. No de una moral que se quede dentro de los planteamientos clásicos, es decir ser “honrados”, porque ese simple hecho nos hace ser “buenos” cómplices del sistema. Debe ser una ética que, después de una reflexión sobre la realidad histórico-social que vivimos, nos comprometa a transformarla buscando la auténtica justicia” (De La Torre Rangel, 2006, p. 188).

En tanto la ética es un componente del Derecho que oculta los valores que perpetúan las normas y prácticas jurídicas, se torna necesario construir una ética jurídica que, teniendo en consideración las diferencias culturales, sociales y económicas, promueva la solidaridad, la dignidad y la igualdad, en pos de una transformación política y social que se oriente hacia la emancipación de los oprimidos (Wolkmer, 2006). Los casos analizados nos mostraron la relevancia de un posicionamiento ético que se pronuncia *ab initio* por la pretensión de cambiar el mundo, a partir de una lectura moral del entorno latinoamericano y mundial que promueve el compromiso con la transformación social.

Considerando lo expuesto, el posicionamiento ético tiene el valor de presentar a quién analiza las prácticas una primera pregunta sencilla de responder: ¿qué valores promueve la práctica jurídica? y una segunda quizás más complicada: ¿qué significado se les otorga? La definición de ese significado permitiría analizar la operacionalización de esos valores en las acciones desarrolladas, permitiéndonos pensar en la construcción de valores que responden a la práctica concreta de los sujetos, considerando que “la posición ética y la lectura moral son centrales para establecer los objetivos de nuestras prácticas y los medios que estamos dispuestos a utilizar” (Furfaro, 2023, p. 193).

II. 2. La perspectiva epistemológica

El segundo componente es la perspectiva epistemológica. De acuerdo con Klimovsky, la epistemología es el “estudio de las condiciones de producción y de validación del conocimiento científico” (2001, p. 16). Esta definición, nos conduce, al debate sobre el estatuto científico del Derecho. Según Dabove, el proceso evolutivo de su composición:

“se cierra con la consideración del Derecho como saber científico, sustentada por la exégesis y la dogmática que llega hasta nuestros días. Desde el siglo diecinueve, toda actividad jurídica será considerada «científica» (...) este enfoque científico monopolizador del fenómeno jurídico, en la actualidad ha entrado en una profunda crisis; surgida quizás, al abrigo de los cuestionamientos posmodernos a la idea de «razón» y de «verdad» (...) Una de las paradojas más significativas sobre el tema se manifiesta, en la contraposición de la figura de la cosa juzgada respecto de la concepción científica actual de la verdad conjetural. Si se pretende que la práctica jurídica sea científica, entonces no debería recepcionarse esta institución. (...) parece conveniente postular la tesis en favor del reconocimiento de la autonomía de la ciencia, a fin de separar su desarrollo de los otros órdenes de producción normativa” (2004, p. 11-12).

En tanto nos interesa el análisis de las prácticas jurídicas de los diferentes perfiles profesionales, consideraremos de forma amplia las condiciones de producción del conocimiento científico y/o jurídico de las prácticas jurídicas, en un espectro que va desde una menor a una mayor reflexión epistemológica. Situados en la noción de *episteme* como conjunto de conocimientos que condicionan las formas de entender e interpretar el mundo, pensamos la noción de perspectiva epistemológica para analizar la forma en que se concibe la construcción del conocimiento, los sujetos que participan de esa construcción y los puntos de partida para la construcción del conocimiento.

¿Por qué nos interesa la revisión y explicitación de la perspectiva epistemológica de las prácticas jurídicas? En términos generales, las prácticas jurídicas se desarrollan considerando al *otro* – cliente, usuario, justiciable – un

objeto de intervención, el profesional se forma técnicamente en la adquisición de conceptos, procedimientos y actitudes (Coll et al., 1994) que luego aplicará en el asesoramiento y la representación jurídica, constituyendo al Derecho como contenido normativo que se presenta de forma simple, estática, descontextualizada, particionada y deshistorizada:

“Desde una perspectiva tradicional la práctica que llevan a cabo los juristas, equiparando la explicación científica a la estructura de la sentencia, apunta a la resolución de problemas prácticos, de interpretación, ambigüedad y/o indeterminación normativa. Lo que en el campo del derecho se reconoce como doctrina, pretende funcionar como guía para los operadores jurídicos encargados de aplicar y hacer aplicar las normas jurídicas. Esto es así aun en el caso de aquellos que realizan comentarios de doctrina que suponen una elaboración dogmático-jurídica (...) el reduccionismo opera en dos niveles: por un lado, predominan los análisis teóricos y, dentro de ellos, aquellos centrados en la dimensión normativa de la realidad jurídica” (Álvarez, 2017, p. 3-4)⁶.

Las aproximaciones críticas proponen revisar las bases epistemológicas de la producción tradicional de la ciencia jurídica, en tanto sus desarrollos científicos “no dan cuenta de las condiciones en que son producidos, ni siquiera de los supuestos sobre los que están organizados. Simplemente, asumen e identifican el punto de vista de la ley, o la norma jurídica, como un punto de vista objetivo e imparcial” (Álvarez, 2017, p. 3), reforzando así la problemática identificación entre derecho y ciencia jurídica. Al mismo tiempo:

“las creencias teóricas de los juristas en torno a la problemática de la verdad y de la objetividad, cumplen una función de legitimación epistémica, a través de las cuales se pretende desvirtuar los conflictos sociales, presentándolos como relaciones individuales armonizables por el derecho (...) la Teoría Crítica intenta reubicar el derecho en el conjunto de las prácticas sociales que lo determinan”

⁶ “El derecho normado y válido, constituye la única realidad de lo jurídico. Quedan fuera de toda reflexión las diversas dimensiones de lo social que conforman las condiciones de posibilidad de lo jurídico como tal (...) Quedan fuera del análisis jurídico las racionalidades que operan en una formación social determinada y que condicionan el contenido, sentidos, alcances y posible aplicación de las normas jurídicas. La dogmática realiza una sistematización del material normativo compuesto por leyes y jurisprudencia que componen la realidad del derecho” (Álvarez, 2017, p. 5).

(Warat, 1983, p. 39).

En ese sentido, desde la Teoría Crítica en Argentina consideraban que:

“para dar cuenta de la especificidad de lo jurídico, era menester comprender también la totalidad estructurada que lo contenía, es decir, la totalidad social, y que, para ello, se necesitaba constituir un saber que se desplegara como lugar de intersección de múltiples conocimientos: históricos, antropológicos, políticos, económicos, psicoanalíticos, lingüísticos, etc.” (Cárcova, 2009, p. 29-30).

En los casos analizados, observamos la importancia otorgada a la participación de otros sujetos en los procesos de construcción de conocimientos, en tanto a partir de la incorporación de sus experiencias y saberes, se combatía la perspectiva unidimensional del Derecho. Los programas de extensión construyeron enfoques epistemológicos dialécticos, complejos, procesuales, holísticos, contextuales, históricos y dinámicos (Nuñez Hurtado, 2005), desarrollando articulaciones con otros sujetos, otras disciplinas y con otros sectores, en un intento por superar las visiones parciales del Derecho.

Considerando lo expuesto, la perspectiva epistemológica tiene el valor de presentar a quién analiza las prácticas una primera pregunta compleja, pero cuyo desarrollo abre caminos: ¿cómo se concibe la construcción de conocimiento? para a partir de ella, pensar específicamente ¿qué sujetos participan de la construcción de conocimiento? ¿cómo participan? ¿qué posibilidades de participación brindan los diferentes tipos de prácticas? ¿cómo se plasman esas participaciones? ¿se integran esas personas y conocimientos al proceso de construcción de estrategias y herramientas? y una pregunta que nos conduce al tercer componente: ¿pueden visibilizarse esas participaciones en las prácticas construidas?

II. 3. La propuesta técnica

El tercer componente es la propuesta técnica. La técnica se vincula con la aplicación de conocimientos especiales de una ciencia, arte u oficio, con sus procedimientos y recursos, con la pericia o habilidad para practicarlos. La

propuesta técnica se integra por conocimientos disciplinares que se distinguen de los conocimientos de sentido común:

“saberes teóricos y metodológicos, abstractos y concretos – la llamada dimensión *operativo-instrumental* –, conocimientos específicos que son centrales para el desarrollo de prácticas disciplinares, profesionales, especializadas y/o específicas, constituidas por los saberes particulares de los cuales disponen los sujetos para resolver una situación problemática determinada” (Furfaro, 2023, p. 193).

Los saberes que integran una propuesta técnica son adquiridos en los procesos de formación y socialización bajo la forma de contenidos, término que designa al “conjunto de saberes o formas culturales cuya asimilación y apropiación por los alumnos y alumnas se considera esencial para su desarrollo y socialización” (Coll et al., 1994, p. 13), presentándose bajo la forma de conceptos, explicaciones, razonamientos, habilidades, lenguajes, valores, creencias, sentimientos, actitudes, pautas de conducta, entre otros. Los contenidos curriculares se clasifican en contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales (Coll et al., 1994). Los contenidos conceptuales incluyen los hechos relevantes para una disciplina y los conceptos que permiten darles significado dentro de un determinado marco conceptual. Los contenidos procedimentales suponen hábitos, habilidades, destrezas, técnicas, estrategias, métodos, rutinas, en tanto conjunto de acciones que, realizadas sistemática y ordenadamente, se orientan a la consecución de una meta. Los contenidos actitudinales están integrados por actitudes, valores, juicios y normas sociales⁷.

¿Por qué nos interesa la revisión y explicitación de la propuesta técnica de las prácticas jurídicas? La propuesta técnica en el Derecho da cuenta de la estrategia jurídica que se desarrollará. En diferentes espacios, la articulación del Derecho con otras disciplinas y otros sectores de la sociedad ha promovido el desarrollo de distintos tipos de acciones que van desde una intervención jurídica específica hasta

⁷ Las actitudes se definen como “tendencias o disposiciones adquiridas y relativamente duraderas a evaluar de un modo determinado un objeto, persona, suceso o situación y a actuar en consonancia con dicha evaluación” (Coll et al., 1994, p. 137).

estrategias de abordaje integral, llevándonos a pensar en un esquema analítico que contemple distintas posibilidades, abriéndose a la integración con otras disciplinas, otros sujetos y otros saberes, que a su vez podemos pensar como saberes conceptuales, procedimentales y actitudinales.

Los programas de extensión analizados propusieron abordajes interdisciplinarios e intersectoriales que, materializados en la propuesta técnica, desarrollaban otras formas de intervención jurídica en lo social. Los programas se propusieron abordar las problemáticas junto a otros sujetos, considerando que el desarrollo concreto y específico de una acción o estrategia, podía componerse de saberes jurídicos, saberes de otras disciplinas, saberes sobre las prácticas concretas y específicas que desarrollaban los operadores jurídicos y organismos estatales, saberes construidos desde las experiencias de las organizaciones sociales y de la militancia política, y saberes prácticos de los diferentes sujetos que procedían de sus recorridos y experiencias, favoreciendo el desempeño cotidiano, y proporcionando objetivaciones, certezas y parámetros para “moverse” en los territorios⁸. A partir de estos saberes se definían los roles y los pasos a seguir en cada propuesta técnica.

Considerando lo expuesto, la propuesta técnica tiene el valor de presentar a quién analiza las prácticas una primera pregunta: ¿qué saberes se incluyen en la propuesta?, y otras que de ella se desprenden ¿qué lugar ocupan en la estrategia desarrollada? ¿cómo articulan los distintos saberes? ¿qué tipos de saberes predominan en la propuesta?

⁸ Estos saberes proporcionan la aptitud generalizada para responder a un espectro indeterminado de circunstancias, en tanto los sujetos poseen el registro del fluir de sus actividades –y las expectativas de que otros hagan lo mismo–, y el registro de los aspectos sociales y físicos de los contextos en los cuales se mueven (Giddens, 1984). Dentro de esta conceptualización podemos incluir a los saberes populares, definidos como conjunto de conocimientos, interpretaciones y sistemas de comprensión que producen y actualizan sectores subalternos de la sociedad para explicar y comprender su experiencia (Enriquez y Figueroa, 2014).

II. 4. La opción política

El cuarto componente es la opción política. Utilizamos la idea de política en referencia a la intervención en asuntos públicos con la intención de alcanzar un fin o estado de cosas determinado – que suele asociarse a la búsqueda de valores como la justicia, el bien común, la igualdad o la libertad – en tanto propuestas que se orientan hacia la continuidad, modificación o transformación del estado de cosas existente. Arditi sostiene que la distinción entre el adjetivo político y el sustantivo política es conceptual. La “política” tiene su propio espacio o locus público, constituido por el terreno de intercambios entre partidos políticos, de actividades legislativas y gubernamentales de elecciones y representación territorial y, en general, del tipo de actividades, prácticas y procedimientos que se desarrollan en el entramado institucional del sistema o régimen político. Lo “político” es un tipo de relacionamiento que se puede desarrollar en cualquier espacio, independientemente de si permanece o no dentro del terreno institucional de la “política”. Incluye la política, pero la rebasa, es, el movimiento vivo, el magma de voluntades contrapuestas (1995, p. 342-349).

¿Por qué nos interesa la revisión y explicitación de la opción política de las prácticas jurídicas? En términos generales, la práctica jurídica se presenta como una intervención que es neutral. Esa interpretación, sostenida por gran parte de los actores del campo jurídico, difiere, sin embargo, de lo que suponen intervenciones concretas que siempre se efectúan en favor de un sujeto determinado, que posee un objetivo específico, y que da continuidad a una determinada situación o busca transformarla. El Derecho busca convencernos sobre la “apoliticidad” de sus intervenciones, señalando la opción política como algo negativo, ocultando su propia politicidad, siempre cercana al mantenimiento del *statu quo*. La disputa en el campo jurídico se produce por la posibilidad que tienen los actores de imponer mediante el poder del Derecho “una representación oficial del mundo social que sea conforme a su visión del mundo y favorable a sus intereses” (Bourdieu, 2000, p. 216). Los agentes buscan consagrar bajo las formas

jurídicas generales las condiciones que permiten el avance de los intereses particulares que representan (García Villegas y Rodríguez, 2003):

“La práctica de los agentes encargados de producir el derecho o de aplicarlo debe mucho a las afinidades que unen a los detentadores de la forma por excelencia del poder simbólico con los detentadores del poder temporal (...) La proximidad de intereses y, sobre todo, la afinidad de los habitus, vinculada a formaciones familiares y escolares semejantes, favorecen la similitud de las visiones del mundo; de ahí resulta que las elecciones que el cuerpo debe realizar, en cada momento, entre intereses, valores y visiones del mundo diferentes o antagónicas tienen pocas posibilidades de desfavorecer a los dominantes, puesto que el ethos de los agentes jurídicos, que está en el origen de esas elecciones, y la lógica inmanente de los textos jurídicos, que son invocados para justificarlas tanto como para inspirarlas, son acordes con los intereses, los valores y la visión del mundo de los dominantes” (Bourdieu, 2000, p. 207-208).

Los casos analizados nos mostraron la opción política como un posicionamiento frente a la sociedad y al modelo socio-económico, político y cultural dominante, opción en la cual se define a favor, desde y en función de qué sectores se actúa (Nuñez Hurtado, 2005).

La clave en la explicitación de este componente, es que rompe con la idea de la intervención neutral que se realiza en torno a valores universales abstractos, tornándose central indagar junto a qué sectores se trabaja, no solamente en la enunciación discursiva sino fundamentalmente en las acciones efectivamente desarrolladas.

Considerando lo expuesto, la opción política tiene el valor de presentar a quién pretende analizar prácticas, diversas preguntas: ¿a favor, desde y en función de quiénes trabajamos? ¿propiciamos el mantenimiento de las formas en que funciona el Derecho? ¿o pretendemos disputar las formas en que se producen y reproducen las prácticas jurídicas? ¿desde qué opción política disputamos el Derecho?

III. Usos posibles

El concepto de *prácticas* desarrollado y el esquema analítico propuesto fueron resultado de lecturas vinculadas a la Educación Popular (MTD Solano y Colectivo Situaciones, 2002; Nuñez Hurtado, 2005; Korol, 2006; Pañuelos en Rebeldía, 2017) y de la observación de las prácticas de los programas de extensión que articulaban con organizaciones sociales y sectores populares para abordar sus problemáticas cotidianas. Su accionar, que presentaba diferencias con el ejercicio clásico de la extensión universitaria en Derecho y el ejercicio tradicional de la práctica jurídica, nos permitió visibilizar elementos y/o decisiones que no suelen ser considerados centrales en la práctica jurídica. Más allá de nuestro punto de partida y de nuestros intereses, el esquema analítico presentado permite plantear algunas preguntas sobre sí mismo: ¿qué permitiría saber? ¿Qué usos podría tener? ¿Quiénes podrían usarlo?

Cualquier sujeto individual y colectivo podría utilizar el esquema para el análisis de sus propias prácticas o de las prácticas de otros sujetos, resultando clave el objetivo que persigue el análisis de esas prácticas. En el marco de una sistematización de experiencias, por ejemplo, cuyo objetivo es reconstruir un proceso, identificando logros, dificultades y desafíos, son los propios sujetos quiénes evalúan su práctica, no permitiéndose – o no sugiriéndose, en versiones menos puristas – la incorporación de agentes externos para el análisis de la experiencia. Distinto es el caso del análisis de las prácticas en el marco de un proyecto de investigación, atento que, según los cánones de la investigación científica, el análisis debe llevarse adelante por agentes externos que guarden cierta distancia respecto del objeto/sujeto de estudio, criterio similar que rige en el caso de maestrandos o doctorandos que están elaborando su tesis de posgrado, o agentes estatales que realizan un diagnóstico para evaluar la necesidad de modificar una práctica o procedimiento. Estos ejemplos nos permiten vincular los usos del esquema analítico con los objetivos de los sujetos que analizarán las prácticas o de quiénes encomiendan la tarea, aspecto central que determina lo que

permite saber el esquema, que estará orientado asimismo por las conceptualizaciones y las preguntas que los sujetos construyan respecto de cada componente.

En este contexto, emerge una nueva diferenciación, vinculada a la información que el esquema permite producir: por un lado, la faz declamativa, sustentada en lo que dicen o piensan los sujetos, o lo que dice la normativa que rige su actuación, y por el otro, la faz de la acción, que emergerá de lo que es posible observar a partir de lo que se hace. El análisis de la coherencia entre lo declamado y lo realizado se puede iniciar, por ejemplo, a partir de la lectura de los documentos de constitución de los espacios, en los cuales se fijan objetivos, estructura, composición y procedimientos de actuación, permitiéndonos ver, primero, la coherencia interna de lo planteado, y luego, la coherencia entre lo planificado y lo efectivamente realizado.

Un paso más allá, situamos al análisis del funcionamiento articulado de los componentes, para observar si existe un funcionamiento con cierta coherencia o equilibrio, o si el accionar implica la preeminencia de determinados componentes, marcando la orientación de la práctica. Ello implica, por ejemplo, analizar la coherencia entre lo ético y lo técnico, evaluando si es posible alcanzar un valor determinado con la propuesta técnica elaborada, mientras que simultáneamente, por ejemplo, se evalúa la coherencia entre lo técnico y lo epistemológico, analizando si la propuesta técnica podría considerarse como la concreción material de la perspectiva epistemológica, plasmándose los saberes de los distintos participantes, o su participación en el proceso de construcción de la propuesta.

El esquema analítico presentado no pretende ser una lección moral – ni de ningún otro tipo – sobre la práctica ni sobre su análisis, ni tampoco promueve como indispensable la coherencia entre los tipos de decisiones, sino que simplemente se presenta como un instrumento para el análisis de los componentes descriptos, en su conjunto o por separado. El esquema no trabaja sobre modelos tipos ideales que sirven para la medición de los casos reales y su acercamiento a esos tipos. Tampoco trabaja con la idea de que hay un posicionamiento ético

moralmente correcto y otros que no lo son, o una propuesta técnica que es adecuada y otras que no, simplemente trabaja sobre la idea de que toda práctica contiene estas decisiones y/o posicionamientos de forma implícita o explícita, y que enriquece el análisis para los propios actores y para quienes observan las prácticas, la reflexión sobre esos posicionamientos, esas decisiones, sobre las formas en que se definen los conceptos, e inclusive, sobre la utilidad que se otorga al componente, para que sirve esa decisión y qué lugar ocupa en el marco de la práctica desarrollada.

La herramienta puede ser utilizada desde cualquier posicionamiento, el problema que podría presentar es cuáles de nuestros posicionamientos estamos dispuestos a explicitar, qué nos expone a decir, qué valores defendemos y junto a qué sectores trabajamos, cuestiones que no siempre resultan gratas de analizar y explicitar en las propias prácticas, sobre todo cuando el análisis de su realización efectiva podría no reflejar aquello que pretendemos hacer.

¿Consideramos que este esquema puede trascender el análisis de las prácticas extensionistas en Derecho? Creemos que sí. El análisis de los componentes decisionales es claramente viable – en términos de operatividad analítica – en el marco de prácticas extensionistas con diversos posicionamientos, como así también en el marco de prácticas universitarias de docencia y de investigación, y en el análisis de prácticas de otros actores estatales y de prácticas profesionales, ello en tanto la propuesta de análisis repone como elementos a observar cuatro tipos de decisiones o posicionamientos que están presentes en las distintas prácticas que desarrollamos, radicando la importancia de la estructura analítica en permitir la interpelación de los modos de intervenir y pensar en lo social.

¿Es posible pensar en un marco analítico que carezca de valoraciones? Creemos que no. El marco analítico está movilizado por una comprensión compleja de las prácticas jurídicas y de las decisiones que ellas implican, asumiendo toda práctica como una práctica que reconocemos explícitamente parcializada y en la cual, quién la desarrolla, toma decisiones, lo diga o no expresamente. En este

sentido, destacamos la incidencia fundamental que tiene la inclusión de otros actores tanto en el proceso de construcción de conocimientos y prácticas, como en la construcción del esquema de análisis, en tanto a partir de su inclusión, por ejemplo, integramos la práctica con la teoría, privilegiando a la práctica para colocar a la teoría en función de ella (Jara, S/F), o trabajando con diagnósticos, definiciones y acciones de los propios sujetos.

En este apartado, exploramos, sin pretensiones de taxatividad, algunas opciones generales sobre los usos posibles del esquema, sobre quiénes pueden usarlo, para qué pueden usarlo y qué les permitiría analizar y decir, cuestiones con respuestas múltiples, y que están sujetas a la prueba, a probar, a la posibilidad de ir haciendo propio el esquema, que no deja de ser un esqueleto que requiere ser completado, rellenado, profundizado, ampliado, modificado y/o transformado, para ser de algún modo adecuado a distintas necesidades analíticas, pero que no deja indemne a quién analiza ni a quién es analizado, en tanto pone sobre el tapete el manto ético-político que cubre nuestras prácticas.

IV. El análisis de la formación jurídica como paso inicial

La construcción del esquema analítico nos llevó a preguntarnos en que espacios emergen estos contenidos como parte de las prácticas de los abogados. En principio, entendemos que para comprender las prácticas debemos estudiar las exigencias contextuales que pesan sobre la acción y las disposiciones socialmente constituidas a partir de las cuales los actores perciben y se representan la situación, disposiciones que remiten al pasado de los actores, en tanto producto interiorizado de la frecuentación más o menos intensa a determinados contextos de acción (Lahire, 2017). En este sentido, considerando que la interiorización de las disposiciones es producto del recorrido individual y colectivo de los actores, de sus procesos de socialización y formación, de los espacios de trabajo frecuentados y perfiles profesionales desarrollados, nos propusimos pensar en espacios comunes que nos permitieran observar el proceso de interiorización de las

disposiciones que se vinculan con los componentes presentados, considerando a la facultad como el espacio común que transitan inicialmente todos los abogados.

En términos generales, el modelo universitario de enseñanza de las facultades de Derecho reproduce la óptica formalista y profesionalista del mundo jurídico. Investigaciones realizadas en las facultades de Derecho de Córdoba y La Plata (Lista y Brígido, 2002; Cardinaux y Clérico, 2005; González y Cardinaux, 2010; González y Marano, 2014), establecen una vinculación entre Derecho, modelos de enseñanza y perfiles de abogado, reconstruyendo los contextos en los cuales se produce y reproduce un discurso jurídico autorreferencial, universalizante, pretendidamente neutral y objetivo, a partir de un modelo de enseñanza que privilegia la transmisión de contenidos legales y el desarrollo de algunas habilidades cognitivo-instrumentales básicas, formando – casi exclusivamente – profesionales liberales que se desempeñaran como abogados litigantes.

El proceso de formación universitaria se desarrolla a partir de una propuesta formativa que se define genéricamente como *currículum*. Stenhouse considera que “el currículum es una tentativa para comunicar los principios y rasgos esenciales de un propósito educativo, de forma tal que permanezca abierto a discusión crítica y pueda ser trasladado efectivamente a la práctica” (2003, p. 29). En este sentido, las prácticas jurídicas nos permitirán observar los componentes que integran esas prácticas y las decisiones sobre cada uno de ellos, a partir de la identificación de los contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales (Coll et al, 1994) que el currículum permite enseñar, producto de las relaciones teoría-práctica y educación-sociedad que se ponen en juego (Kemmis, 1993). En una definición más detallada, De Alba entiende por currículum:

“la síntesis de elementos culturales (conocimientos, valores, costumbres, creencias, hábitos) que conforman una propuesta político educativa pensada e impulsada por diversos grupos y sectores sociales cuyos intereses son diversos y contradictorios, aunque algunos tiendan a ser dominantes o hegemónicos, y otros tiendan a oponerse y resistirse a tal dominación o hegemonía. Síntesis a la cual se

arriba a través de diversos mecanismos de negociación e imposición social. Propuesta conformada por aspectos estructurales-formales y procesales-prácticos, así como dimensiones generales y particulares que interactúan en el devenir de los currícula en las instituciones sociales educativas. Devenir curricular cuyo carácter es profundamente histórico y no mecánico y lineal. Estructura y devenir que conforman y expresan a través de distintos niveles de significación” (1998, p. 57).

Tomando en consideración la diferenciación entre curriculum formal, vivido y oculto⁹ – constitutiva de nuestra búsqueda, pensada y planificada con pretensiones de integralidad – nos focalizaremos inicialmente en el curriculum formal, y más específicamente, en los contenidos mínimos establecidos para cada asignatura, ello como primer paso para avanzar metódica y sistemáticamente por la complejidad que presenta un plan de estudios y las formas en que se desarrolla, posibilitando caminos diversos para cada estudiante en su recorrido por diferentes asignaturas, cátedras y programas, con diferencias muchas veces sustanciales entre lo establecido, lo abordado y lo evaluado.

El análisis se realizará sobre el plan de estudios de la carrera de abogacía de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. El Plan de Estudios 6 – que otorga el título intermedio de Procurador y título final de Abogado – fue aprobado en diciembre de 2015 por el Consejo Directivo de la Facultad, y entró en vigencia en el año 2017. Las principales modificaciones respecto del plan anterior fueron la organización de la carrera en bloques, el establecimiento de orientaciones y la incorporación del bloque de Formación para la Práctica Profesional.

Los estudiantes deben aprobar 47 espacios curriculares que se corresponden a 38 asignaturas, 2 talleres de idioma, 1 seminario, 3 espacios de prácticas y 3 seminarios de la orientación profesional elegida. La carrera se organiza en cuatro

⁹ El término *curriculum oculto* fue utilizado por Philip Jackson, para referirse a “aquellos componentes, dimensiones o contenidos como la transmisión de valores y de normas, formación de actitudes, prácticas de convivencia, etc., esenciales para el funcionamiento de la escuela” (Palladino, 1998: 18).

bloques: a) Formación General e Introductoria (10 espacios curriculares = 672 horas), b) Formación Disciplinar (31 ec = 2672 hs), c) Orientación Profesional (3 ec = 96 hs), y d) Formación para la Práctica Profesional (3 ec = 412 hs).

La Orientación Profesional es un espacio al final de la carrera en el cual los estudiantes pueden optar por una de las cuatro modalidades correspondientes a distintos ámbitos de desarrollo del profesional del Derecho: a) Derecho Privado, b) Derecho Público, c) Derecho, Estado y Sociedad, y d) Docencia e Investigación.

La Formación para la Práctica Profesional tiene como objetivo la adquisición de habilidades y competencias para el ejercicio del Derecho, focalizándose en el aprendizaje del “saber hacer”. El bloque está conformado por cuatro espacios: 1) Formación Práctica al interior de las asignaturas¹⁰, 2) Adaptaciones Procesales Penales y Civiles, 3) Formación Práctica en temáticas específicas, y 4) Formación Práctica en situaciones reales (FPSR) / Prácticas Pre-Profesionales Supervisadas (PPS)¹¹.

Nuestro objeto de análisis son los contenidos mínimos de las asignaturas, los cuales tienen como base los contenidos curriculares básicos para la carrera establecidos por la Resolución 3401-E/2017 del Ministerio de Educación. “Los contenidos mínimos son los temas y problemas fundamentales que estructuran y articulan el núcleo central disciplinar que da origen a la materia” (FCJyS, 2016, p. 77).

En este sentido, desarrollaremos un primer acercamiento al plan de estudios, como una línea de investigación que profundizaremos, pero que aquí se presenta como un esbozo inicial. El análisis de los fundamentos, objetivos, perfiles profesionales, espacios curriculares, asignaturas y contenidos mínimos nos permitirá responder ¿en qué parte del plan de estudios aparecen esos contenidos? ¿en qué espacios? ¿qué importancia tienen? Los contenidos mínimos del plan de

¹⁰ Práctica desarrollada en las cátedras que debe explicitarse en sus programas de contenidos, estableciéndose el 12 % de la carga horaria del espacio curricular.

¹¹ Se establece una carga de 172 horas, enumerándose de forma no taxativa los espacios donde las prácticas podrían realizarse, entre ellos, proyectos de extensión universitaria, organismos públicos, organizaciones privadas y estudios jurídicos.

estudios, son la base sobre la cual deben elaborarse los programas de las asignaturas, considerando que el abordaje de los programas de cada asignatura, de cada cátedra y su efectiva implementación – aspectos que estamos trabajando pero que no hemos sistematizado – requiere mayor tiempo de indagación y mayor espacio para el desarrollo escrito, en tanto que aun cuando los contenidos vinculados a los componentes no estén incluidos en los contenidos mínimos de una asignatura, podrían estar efectivamente en los programas, por decisión de la cátedra o de un docente, debiendo ampliar el espectro de búsqueda a cada materia incluida en el plan de estudios y a cada cátedra que dicta la asignatura. En este sentido, los contenidos mínimos son nuestro punto de partida, en tanto suponen un acuerdo sobre aspectos fundamentales para la formación que son obligatorios para los docentes.

V. Presencias y ausencias en los contenidos mínimos del plan de estudios

El análisis documental realizado sobre el plan de estudios de la carrera de abogacía fue preponderantemente un análisis de contenidos¹² sobre los fundamentos, objetivos y contenidos mínimos del plan. Inicialmente, desarrollamos un análisis de contenido semántico (Andréu Abela, 2001) sobre los fundamentos y objetivos, buscando en ellos referencias a una formación vinculada a lo ético, lo epistemológico y lo político. Posteriormente, realizamos un análisis de contenido temático (Andréu Abela, 2001) sobre los contenidos mínimos, buscando los términos que se vincularan con los contenidos conceptuales definidos en cada componente.

Lo que encontramos es resultado de las definiciones esbozadas en los componentes, nuestra interpretación de ellas y la metodología utilizada. En este sentido, los contenidos éticos, epistemológicos y/o políticos del plan de estudios fueron mayor o menormente visibles – en términos relativos – de acuerdo a la

¹² Técnica de interpretación de textos que se basa en procedimientos para su descomposición y clasificación (Marradi, Archenti y Piovani, 2007).

definición que utilizamos y nuestra interpretación de los elementos que la componen; las conceptualizaciones que construimos y utilizamos configuraron aquello que encontramos. ¿Y qué encontramos?

El plan de estudios 6, vigente desde 2017, fundamentó la reforma a partir de:

“la necesidad de pensar un plan de estudio que contemple la multiplicidad de incumbencias que hoy en día competen a los abogados, dejando de lado la idea del profesional litigante por excelencia y buscando una formación integral del alumno, que contemple las nuevas temáticas abordadas por el derecho, preparándolo para su futuro profesional” (FCJyS, 2016, p. 10).

A partir de ello, nos preguntamos ¿cómo se produce esa búsqueda de la formación integral que contemple las nuevas temáticas? ¿Supone la incorporación de contenidos que se vinculan a lo ético, lo epistemológico y lo político?:

“El proyecto educativo de esta Facultad tiene como objetivo primordial garantizar el desarrollo de un modelo de formación que asegure: 1. La comprensión de las responsabilidades políticas, jurídicas, sociales y éticas en relación a la actuación como profesionales del Derecho en todos los campos en los que se desempeñen los graduados como operadores jurídicos. 2. La obtención de una formación académica rigurosa sobre la base de un currículum que promueva: (...) 2.3. La apropiación de técnicas de comunicación oral y escrita, de interpretación y argumentación, de investigación social y de toda otra habilidad necesaria para trabajar eficazmente en la profesión jurídica. (...) 2.5. La adquisición de conocimientos y habilidades propias del campo de las ciencias sociales como marco integrador de la formación para el ejercicio de las diversas prácticas implicadas en la profesión (...) el plan de estudio se ha elaborado pensando en promover abogados capaces de ser competentes intelectualmente, humana y socialmente responsables, comprometidos con el valor de justicia en cada situación que son llamados a intervenir” (FCJyS, 2016, p. 35-36).

En este sentido, consideramos importante la existencia de una preocupación por otros aspectos que exceden la formación técnica, analizaremos posteriormente como esa preocupación se incluye en el plan de estudios, que contenidos y herramientas se brindan, por ejemplo, para comprender las responsabilidades

políticas, sociales y éticas, o el compromiso con el valor justicia.

Respecto a los objetivos de formación y contenidos de los espacios curriculares se establece que:

“los objetivos generales buscan delinear aquellos aspectos formativos que de modo ineludible se deben alcanzar a través del tránsito de los estudiantes por la asignatura a la que se refieren. Del mismo modo los contenidos mínimos son los temas y problemas fundamentales que estructuran y articulan el núcleo central disciplinar que da origen a la materia, a partir de los cuales se organiza el desarrollo exhaustivo y desde las perspectivas epistemológicas, político-culturales, elegidas por los docentes que tuvieran a cargo la materia y se concreta en el programa para el dictado de la asignatura” (FCJyS, 2016, p. 77).

Resulta interesante analizar si el plan de estudios brinda a los estudiantes contenidos y herramientas que permitan identificar y analizar las perspectivas epistemológicas y político-culturales elegidas por los docentes – y otras perspectivas – más allá de que los propios docentes expliciten y desarrollen sus perspectivas.

Considerando la mencionada abundancia de contenidos técnicos del plan que se vinculan con el ejercicio liberal del Derecho, analizaremos las asignaturas y los contenidos mínimos que se vinculan con los componentes ético, epistemológico y político.

Introducción al Derecho es una de las asignaturas que tiene en sus contenidos mínimos temas vinculados a lo ético: axiología jurídica, perspectivas sobre los fundamentos éticos del derecho y la problemática axiológica específica del derecho: moral y derecho, los valores jurídicos en general y la teoría de la justicia. Distintas perspectivas del tratamiento del problema ético. La materia Filosofía del Derecho, por su parte, trabaja entre sus contenidos mínimos: la Ética. Ética y Moral, pero fundamentalmente algunos contenidos más específicos como: Los valores y las tensiones filosóficas: su problemática en el Derecho. Valoración de los contenidos del Derecho. Concepciones y realización de la justicia y de los bienes jurídicos. El plexo axiológico-jurídico. La justicia, sus teorías. La justicia

como equidad. En este sentido, podríamos pensar un funcionamiento en bloque de ambas asignaturas, la primera de ellas – introductoria en la carrera – trabajaría en forma general y abstracta los contenidos éticos, mientras que la segunda trabajaría con mayor profundidad y mayor detalle esos contenidos, principalmente en su abordaje específico desde el Derecho y respecto de la forma en que podría interpretarse la realización efectiva de esos valores. Queda pendiente indagar si los contenidos incluidos permiten trabajar sobre las diferentes perspectivas que pueden existir en una disputa real respecto del significado de esos valores y las formas en que pueden materializarse.

La asignatura Introducción al Pensamiento Científico tiene entre sus contenidos mínimos: Epistemología. Metodología de la ciencia. Origen e historia de la ciencia. Diferentes concepciones. Las corrientes epistemológicas contemporáneas. Su inclusión permite al estudiante observar la existencia de múltiples perspectivas sobre la construcción del conocimiento científico, al mismo tiempo que brinda un marco de referencia para entender la problemática de las relaciones entre Ciencia, Ciencias Sociales y Ciencias Jurídicas. La asignatura Metodología de la Investigación Científica tiene entre sus objetivos: Comprender distintos posicionamientos epistemológicos y Realizar prácticas según las opciones teórico-epistemológicas, y entre sus contenidos mínimos: Opciones epistemológicas aplicadas al estudio del Derecho. Sin embargo, esta asignatura presenta la particularidad de que está incluida en la Orientación Profesional Docencia e Investigación, lo que implica que solo la cursarán aquellos estudiantes que opten por esa orientación. En consecuencia, la problemática sobre la epistemología del conocimiento científico se aborda únicamente en Introducción al Pensamiento Científico, una de las primeras materias de la carrera.

La materia Derecho Político tiene entre sus objetivos “analizar críticamente el fenómeno político en sus dimensiones institucional, dinámica e ideológica, articulándolo con otros fenómenos sociales” (FCJyS, 2016, p. 87). Entre los contenidos mínimos considerados relevantes encontramos: Representación política y participación. Movimientos sociales. La relación de poder. Factores de

poder. Si bien en términos generales la asignatura se orienta hacia el abordaje de los derechos políticos y la organización política del Estado, los contenidos indicados podrían significar una apertura hacia el abordaje de lo político (Arditi, 1995). La asignatura Sociología Jurídica tiene como uno de sus objetivos comprender la importancia de los procesos de control y cambio social aplicando conceptos como instrumentos para la implementación del derecho y la práctica profesional, trabajando entre sus contenidos mínimos: Sistemas de control social, relaciones de poder e ideología y Derecho y cambio social, contenidos que, de acuerdo al objetivo consignado, podrían contribuir al abordaje de lo político desde la práctica jurídica.

Contextualizar el lugar que ocupan estas materias en el plan de estudios es importante para comprender su importancia y trascendencia en el recorrido de los estudiantes. De las 6 asignaturas, 5 son comunes a todos los estudiantes y 1 de ellas, Metodología de la Investigación Científica, está incluida en la Orientación Profesional en Docencia e Investigación, por lo cual solo la cursaran quienes elijan esa Orientación Profesional. De las 5 materias que cursarán todos los estudiantes, 3 se encuentran en el bloque de Formación General e Introductoria, que se desarrolla en los primeros años de la carrera, y las 2 restantes en el bloque de Formación Disciplinar. Las 5 materias que poseen contenidos mínimos vinculados con lo ético, lo epistemológico y lo político son parte de un plan de estudios que se compone de 47 espacios curriculares, lo que significa que los contenidos éticos, epistemológicos y políticos – destacados como centrales en la fundamentación del plan de estudios – se trabajarían en un 10 % de las materias – 12% para quienes opten por la Orientación en Docencia e Investigación – con el detalle de que esos contenidos ocupan además un lugar reducido dentro de las materias mencionadas, con la excepción de Filosofía del Derecho, en la cual la ética ocupa un lugar importante respecto del contenido total propuesto. Ello significa que, en el 90 % de las materias del plan, se trabajaría casi exclusivamente sobre la formación técnica, incluyendo solamente contenidos mínimos vinculados a la formación técnica, mientras que en el 10% restante se indican algunos contenidos éticos,

epistemológicos o políticos junto a contenidos técnicos.

En esta primera aproximación, observamos que el plan de estudios da cuenta de una preocupación naciente por la multiplicidad de incumbencias que competen a los abogados, buscando una formación integral del estudiante que contemple las nuevas temáticas. Sin embargo, parecería que las nuevas temáticas y los nuevos conocimientos se configuran a partir de la inclusión de saberes conceptuales y procedimentales focalizados en la propuesta técnica, sin ampliarse, más allá de las excepciones señaladas, a otros espectros del saber cómo la ética, la epistemología y la política. Las preocupaciones indicadas en la fundamentación del plan, en sus objetivos y perfiles profesionales no se trasladan a los contenidos mínimos de las asignaturas. ¿Cómo es posible comprender las responsabilidades políticas, sociales y éticas si no se las define ni se las aborda?

El plan de estudios, desde lo argumental, se hace eco de la demanda creciente de humanización de la carrera, pero sin mostrar claramente como se abordará en el recorrido establecido. En este sentido, consideramos que la Facultad debe sentar las bases comunes para la requerida humanización y darle forma concreta a través de contenidos éticos, epistemológicos y políticos que puedan vincularse con el ejercicio del Derecho desde diferentes perfiles profesionales.

VI. Reflexiones

En el presente artículo imaginamos una diversidad de lecturas posibles para lo abordado. Si bien hay comienzos, situaciones, sentidos que son disparadores y aspectos que se quieren abordar, los recorridos, aportes y nuevos comienzos que pueden pensarse a partir de allí, son todos posibles en la imaginación de los lectores y en sus posibilidades – e intenciones – de hacerlos realidad, de construirlos, reconstruirlos y aplicarlos.

Nuestro recorrido por la Facultad y por distintos ámbitos laborales con disimiles características y objetivos nos han llevado a preguntarnos qué aspectos componen el trabajo de los abogados más allá de lo técnico, destacado siempre

como el componente central de la práctica, en muchos casos como el único componente. En términos generales, la formación técnica representa un gran porcentaje de la formación jurídica, el abogado recibe formación técnica, algunas nociones abstractas de ética, sugerencias sobre los inconvenientes de relacionarse con la política – ni hablar de *lo político* – y solo silencio si de epistemología hablamos, cuestiones que se reflejan en un ejercicio profesional fundamentalmente técnico.

A partir de esta caracterización – con la cual quizás estarían de acuerdo gran parte de los actores aun cuando no estuvieran de acuerdo con la necesidad de contar con más formación que la técnica – consideramos necesario buscar los conocimientos que pudieran incluirse en los otros componentes, dejando para otra ocasión el análisis sobre los tipos de conocimientos que componen la parte técnica en que se fundamenta la carrera de abogacía. Lo encontrado en los contenidos mínimos sobre los componentes ético, epistemológico y político fue escaso, más escaso de lo que pensamos, ello aun cuando en la fundamentación del plan aparecen constantes referencias a la ética, a la política y a las formas de construcción del conocimiento, referencias que luego no logran materializarse en los contenidos mínimos de las asignaturas. De alguna manera, hay un primer paso que se ha dado en la consideración de que otros aspectos son importantes para la formación del abogado, sin embargo, no logran configurarse en parte de los contenidos que se establecen como obligatorios.

El esquema presentado – nacido al calor del análisis y con el objetivo de analizar – nos permitió observar programas que modificaron su práctica jurídica extensionista cuestionando los fundamentos de las formas jurídicas y sociales dominantes, e impulsando ideas y prácticas alternativas dentro y fuera del campo jurídico “posicionándose desde la reflexividad, haciendo explícita la audiencia a la cual se dirigían, los propósitos que perseguían y la agenda con la cual pretendían contribuir” (Furfaro, 2023, p. 202). Ello se materializó en decisiones que tomaron y practicaron sobre el posicionamiento ético, la perspectiva epistemológica, la propuesta técnica y la opción política, siendo determinantes en la orientación de

sus prácticas. Los programas desarrollaron otras formas de construcción del Derecho, quitándole parte de su opacidad característica e iluminando los componentes decisionales, haciendo explícitos sus posicionamientos, permitiéndonos entender la importancia que poseen esas decisiones en el campo de las prácticas jurídicas¹³.

En el presente artículo, desarrollamos la estructura del esquema analítico y esbozamos algunos usos posibles, describiendo los componentes decisionales de las prácticas junto a los aspectos que están determinados y determinan esos componentes, al mismo tiempo que materializamos un primer análisis en la FCJyS como ámbito inicial de formación, y como espacio donde encontrar una explicación al fundamentalismo técnico que sustenta la práctica jurídica. En este sentido, resulta interesante pensar en cómo se abordan los distintos contenidos en la formación, para pensar cuáles de estos contenidos creemos necesario abordar efectivamente, que implica su abordaje en el espacio de la formación universitaria y que consecuencias podría tener dejarlos librados a un hipotético aprendizaje en los ámbitos del ejercicio profesional, donde quizás al abogado no le interesa aprenderlos o ya no esté en condiciones de entender su importancia.

El esquema analítico pretende mostrar algunas posibilidades para la indagación de las prácticas jurídicas. Inicialmente, nos preguntamos ¿es posible utilizar ese marco analítico para prácticas en otros ámbitos que excedan la extensión universitaria en Derecho? Creemos que sí. ¿Cómo debería utilizarse? ¿Qué permite saber? ¿Qué permite decir? Consideramos que estas preguntas se renuevan ante cada caso, ante cada práctica que se analiza, sin perder de vista que el foco está puesto sobre las decisiones de los actores. La riqueza de este trabajo no son las respuestas específicas, sino las preguntas generales que construimos, y las preguntas que van emergiendo, estas decisiones ¿se piensan? ¿o están

¹³ El esquema presentado es parte de un marco analítico general, estructurado en base a una triada: en primer lugar, el análisis del sujeto individual o colectivo que desarrolla la práctica (composición, características, trayectoria, experiencia y formación); en segundo lugar, el objetivo que se propone y las motivaciones de su actuación; y, en tercer lugar, el esquema aquí presentado, que analiza los componentes decisionales en las prácticas que desarrollan los actores.

naturalizadas, invisibilizadas e ignoradas? ¿Qué dicen los actores? El análisis de la explicitación o la invisibilización de cada componente decisional, si se decide por acción u omisión, si se hacen explícitas o se dejan implícitas, si se piensan y debaten o no, entre otros interrogantes posibles, deben profundizarse. Y en este sentido, hay una pregunta que se vuelve central ¿quieren los sujetos hacer una evaluación de sus prácticas?

Creemos que en un contexto donde el discurso jurídico tradicional ve menoscabada o está perdiendo su hegemonía (sin saber en forma precisa hacia donde se dirige), donde se resquebraja, se fisura como bloque concreto, nuevas experiencias requieren nuevos marcos de interpretación. Gran parte de los estudios sobre las prácticas jurídicas ponen el acento en la propuesta técnica, en las formas en las que se aplica el Derecho, en las formas en las que se enseña el derecho, sus contenidos y metodologías, pero existen experiencias que cambian la perspectiva y nos obligan a pensar nuevos análisis. El esquema presentado permite percibir más fácilmente esos cambios, y reclama al Derecho que diga y demuestre: ¿qué valores dice defender? ¿qué valores defiende? ¿cómo prevé la construcción de conocimiento? ¿quiénes lo construyen? ¿cómo lo construyen? ¿de qué tipo de saberes se componen sus prácticas? ¿para quiénes y junto a quiénes se trabaja? ¿cuál es su búsqueda? Esas preguntas que emergen de los componentes, y la decisión de los actores de plantearse las – o no – e intentar dar una respuesta, corren por su cuenta, pero nos permite ver de qué lado de la mecha se encuentra cada uno¹⁴.

Referencias bibliográficas

- ALVAREZ, Luciana (2017). Algunos problemas que caracterizan las prácticas contemporáneas de producción de conocimiento jurídico. *Cinta de moebio*, 60, 268-278.
- ANDRÉU ABELA, Jaime (2001). *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión*

¹⁴ Parafraseamos la frase “fíjate de qué lado de la mecha te encontrarás” de la canción Queso ruso del grupo de rock Patricio Rey y sus Redonditos de Ricota.

actualizada. CENTRA. Sevilla.

- ARDITI, Benjamín (1995). Rastreado lo político. *Revista de Estudios Políticos*, 87, 333-351.
- ATIENZA, Manuel (2001). Ética judicial. *Revista Jueces para la democracia*, 40, 17-18.
- BOLLA, Luisina; DAGNINO CONTINI, Alida; EKKERT, Olga; FERNÁNDEZ MICHELLI, Virginia; GOTTA, Eugenia; SEGURA, Valeria; SIRI, Aldana; STANGE, Carolina y TALAMONTI, Paula. (2019). *Herramientas para hacer frente a la violencia de género: Aportes y experiencias desde los feminismos*. Editorial La Caracola.
- BOURDIEU, Pierre. (2000). *Poder, derecho y clases sociales*. Desclée de Brouwer.
- BRUSILOVSKY, Silvia. (1998). Recuperando una experiencia de democratización institucional y social: La extensión universitaria en la Universidad de Buenos Aires (1956-1966). *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, UBA*, 12, 31-41.
- CÁRCOVA, Carlos (2006). *La opacidad del derecho*. Trotta.
- CÁRCOVA, Carlos. (2009). Notas acerca de la Teoría Crítica del Derecho. En COURTIS, Christian. *Desde otra mirada: Textos de Teoría Crítica del Derecho*. EUDEBA.
- CARDINAUX, Nancy y CLÉRICO, Laura (2005) La formación docente universitaria y su relación con los “modelos” de formación de abogados. En Cardinaux, N., L. Clérico, A. Molinari y G. Ruiz (coordinadores). *De cursos y de formaciones docentes*. Publicaciones Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.
- COLL, Cesar; POZO, Juan; SARABIA, Bernabé; y VALLS, Enric Valls (1994). *Los contenidos en la Reforma. Enseñanza y aprendizaje de conceptos, procedimientos y actitudes*. Editorial Santillana.
- DABOVE, Isolina (2004). El derecho como complejidad de saberes diversos. Cartapacio. *Revista Electrónica de la Facultad de Derecho*, 4, UNICEN.
- DE ALBA, Alicia (1998). *Currículum: Crisis, mito y perspectivas*. Miño y Dávila.
- DE LA TORRE RANGEL, Jesús (2006). *El derecho como arma de liberación en América Latina*. Cenejus. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma San Luis Potosí.
- DEZALAY, Yves y TRUBEK, David (1994). *La reestructuración global y el derecho. La internacionalización de los campos jurídicos y la creación de espacios transnacionales*. Pensamiento Jurídico, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencia Política y Sociales, 5-41.
- ENRIQUEZ, Pedro y FIGUEROA, Paola (2014). *Escuela de sectores populares: notas para pensar la construcción de contenidos escolares desde el saber popular y el saber académico-científico*. Miño y Dávila Editores.

- FCJYS (2016). *Planes de estudio en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales: Abogacía-Escribanía. Camino a lo nuevo*. FCJyS-UNLP.
- FURFARO, Cristian (2023). Deconstrucción, reconstrucción y lucha por el Derecho. Prácticas de programas de extensión universitaria de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP (Tesis de posgrado). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Memoria Académica.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y RODRÍGUEZ, Cesar (2003). *Derecho y Sociedad en América Latina: Un debate sobre los estudios jurídicos críticos*. ILSA.
- GIDDENS, Anthony (1984). *La constitución de la sociedad*. Amorrortu Editores.
- GONZÁLEZ, Manuela y CARDINAUX, Nancy (2010). *Los actores y las prácticas. Enseñar y aprender derecho en la UNLP*, Edulp.
- GONZÁLEZ, Manuela y MARANO, Gabriela (2014). *La formación de abogados y abogadas. Nuevas configuraciones*. Imas.
- JARA, Oscar (s/f). *La concepción metodológica dialéctica, los métodos y las técnicas participativas en la educación popular*. Centro de Estudios y Publicaciones Alforja.
- KEMMIS, Sthepen. (1993). *El curriculum: más allá de la teoría de la reproducción*. Editorial Morata.
- KENNEDY, Duncan. (2008). La responsabilidad de los abogados por la justicia de sus casos. *Academia: Revista sobre Enseñanza del Derecho de Buenos Aires*, 6 (12), 135-143.
- KLIMOVSKY, Gregorio, e HIDALGO, Cecilia. (2001). *La inexplicable sociedad*. AZEditora.
- KOROL, Claudia (2006). *Pedagogía de las resistencias y las emancipaciones*. CLACSO.
- KOROL, Claudia (2018). *El diálogo de saberes en la pedagogía feminista y en la educación popular*. Pañuelos en Rebeldía.
- LAHIRE, Bernard. (2017). Mundo plural: ¿por qué los individuos hacen lo que hacen? *Revista Latinoamericana De Metodología De Las Ciencias Sociales*, 7(2), e030.
- LISTA, Carlos y BRIGIDO, Ana (2002). *La enseñanza del derecho y la formación de la conciencia jurídica*. Sima Editora.
- MARRADI, Alberto, ARCHENTI, Nelida y PIOVANI, Juan (2007). *Metodología de la investigación social*. Emecé.
- MTD SOLANO y COLECTIVO SITUACIONES (2002). *La hipótesis 891. Más allá de los piquetes*. Tinta Limón Ediciones.
- NINO, Carlo (1989). *Ética y Derechos humanos*. Editorial Astrea.
- NUÑEZ HURTADO, Carlos (2005). *Educación popular: una mirada de conjunto*.

- Revista Decisio: saberes para la acción en educación de adultos*, 10, 13-24.
- PALLADINO, Enrique (2005). *Diseños Curriculares y Calidad Educativa*. Editorial Espacio.
- PAÑUELOS EN REBELDÍA (2017). *Sistematización del Equipo de Educación Popular Pañuelos en Rebeldía*. Trabajo inédito.
- REBELLATTO, José y GIMÉNEZ, Luis (1997). *Ética de la autonomía*. Editorial Roca Viva.
- RUIBAL, Alba (2015). Movilización y contra-movilización legal: Propuesta para su análisis en América Latina. *Política y gobierno*, 22 (1), 175-198.
- SOUSA SANTOS, Boaventura. (2009a). *Una epistemología del sur: la reinención del conocimiento y la emancipación*. Siglo XXI-Clacso.
- SOUSA SANTOS, Boaventura. (2009b). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el Derecho*. Trotta.
- STENHOUSE, Lawrence. (2003). *Investigación y desarrollo del curriculum*. Ediciones Morata.
- TOMMASINO, Humberto y CANO, Agustín (2016). Modelos de extensión universitaria en las universidades latinoamericanas en el siglo XXI: tendencias y controversias. En *Universidades*, 67, 7-24.
- TORRES, Ilse, y GALLARDO, Yurixhi. (2023). La enseñanza de la ética en las profesiones jurídicas. *Revista Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, 8(23), 69-107.
- WARAT, Luis. (1983). *A pureza do poder*. Ed. UFSC.
- WOLKMER, Antonio (2006). *Introducción al pensamiento jurídico crítico*. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Facultad de Derecho.

El Derecho de Sociedades ante la Responsabilidad Social Empresarial y el deber de respetar los derechos humanos

The Corporate Law in the Face of Corporate Social Responsibility and the Duty to Respect Human Rights

 **Daniela Bardel**

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
daniela.bardel@azul.der.unicen.edu.ar

Resumen: En el presente trabajo se aborda la cuestión del impacto en las instituciones del Derecho de Sociedades de la Responsabilidad Social Empresarial y del deber de respetar los derechos humanos, como dos problemáticas diferentes, que, aunque relacionadas tienen una recepción y una influencia disímil en el Derecho de Sociedades. Se parte del reconocimiento de ambas cuestiones como resultado de la brecha regulativa a nivel transnacional en la regulación de la actuación de los sujetos económicos privados (sociedades comerciales), pero se hace especial referencia en relación al primer aspecto a la recepción en el sistema jurídico de Argentina, particularmente en la Ley General de Sociedades; y en la segunda cuestión a los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas y a la Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad de la Unión Europea.

Palabras clave: RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL; SOCIEDADES COMERCIALES; DILIGENCIA DEBIDA; DERECHOS HUMANOS.

Abstract: In the present work the issue of the impact on Corporate Law institutions of corporate social responsibility and the duty to respect human rights is addressed, as two different problematics, that though related have a distinct reception and an influence in corporate law. It begins with the recognition of both issues as a result of the regulatory gap at the transnational level in the regulation of the behaviour of economic entities (commercial companies), nonetheless special reference is made regarding the first aspect its reception in the legal system of Argentina, particularly in the General Companies Law, and to the second issue regarding the United Nations Guiding Principle on Business and Human Rights

and the Directive on due diligence by companies in sustainability matters by the European Union.

Keywords: CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY; CORPORATIONS; DUE DILIGENCE; HUMAN RIGHTS.

Fecha de recepción: 01/11/2023

Fecha de aceptación: 10/09/2024



El Derecho de Sociedades ante la Responsabilidad Social Empresarial y el deber de respetar los derechos humanos

Daniela Bardel

I. Introducción

Desde la década de los años cincuenta (50) a nivel académico y desde fines de los años sesenta (60) a nivel institucional y de producción normativa se viene debatiendo sobre la Responsabilidad Social Corporativa, Responsabilidad Social de la Empresa o Responsabilidad Social Empresarial (en adelante RSE). En este sentido, la misma puede ser entendida como *beyond compliance* o el cumplimiento de obligaciones más allá de los deberes jurídicos establecidos imperativamente por los sistemas jurídicos, debiendo tenerse presente que la conceptualización emerge como respuesta a la brecha reguladora dada a la actuación transnacional de los sujetos económicos privados¹. Los derechos humanos eran en dicho esquema uno de los tantos aspectos que en la mencionada lógica se podía presentar la RSE. Con posterioridad, y fundamentalmente con los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, puesta en práctica del marco de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos del año 2011 (PRNU), se ha prestado especial atención al vínculo empresas y derechos humanos a través del desarrollo de los Pilares II “Responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos” y

¹ De ahí su renombrado carácter de voluntariedad, y su conceptualización como la asunción de sus “preocupaciones sociales o medioambientales” o la responsabilidad por sus “impactos en la sociedad”, como se advierte en las conceptualizaciones del Libro Verde de la Unión Europea “Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas” (COM, 2001, 336 final), o en la Comunicación “Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la Responsabilidad Social de las Empresas” (COM 2011, 681 final), respectivamente.

III “Acceso a mecanismos de reparación”². En este escenario, el Derecho de Sociedades como rama jurídica destinada a regular el funcionamiento de las sociedades comerciales -sujektivación jurídica de las empresas- está interpelada por los desafíos antes mencionados.

En este trabajo se postula que la rama jurídica tiene dos desafíos diferentes en tales debates estando presente en ambos la función del Derecho de Sociedades. En el primer supuesto, esto es, en el entendimiento de la RSE como *beyond compliance*, están en discusión los posicionamientos sobre el interés social, y en relación a este las opciones de autonomía para la creación de fuentes *ad intra* de RSE y las eventuales responsabilidades de los órganos de administración y gobierno. En el segundo supuesto, esto es, en el deber de respetar los derechos humanos -entre los cuales se reconocen al menos los identificados por los PRNU-, el debate se traslada a la obligación de la sociedad comercial de respetarlos y a su responsabilidad ante la transgresión; así como también la posibilidad de responsabilizar al órgano de administración. El segundo supuesto, adquiere relevancia en atención a la mencionada brecha regulativa, y a la posibilidad de su cobertura a través del reconocimiento de *ius cogens* o de la aprobación en los derechos domésticos de regulaciones extraterritoriales. Desde estas premisas nos planteamos dos objetivos: a) analizar las problemáticas que se presentan en los institutos del Derecho de Sociedades en relación a la recepción del concepto de RSE en el sentido de *beyond compliance* con las obligaciones vinculantes de un sistema jurídico, en particular el de Argentina; 2) indagar las problemáticas que presenta al Derecho de Sociedades el concepto de debida diligencia en el respeto a los derechos humanos³. Para el cumplimiento de los objetivos nos valdremos de

² Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”. Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Resolución 17/4, 16/6/2011.

³ Por tanto, no se abordarán temas conexos tales como el análisis jurídico de la responsabilidad civil de la sociedad comercial o grupo de sociedades, por infracción, ya sea a sus compromisos en materia de RSE, como podría ser el estudio de la autorregulación, los códigos de conducta, los Acuerdos Marco Internacionales, o cualquier otra fuente de cuya examinación puedan surgir

fuentes de investigación tales como la dogmática jurídica, leyes, proyectos normativos e instrumentos de *soft law*.

El fundamento del presente trabajo radica en la necesidad de reflexionar desde el Derecho de Sociedades sobre los desafíos de la recepción en esta rama jurídica de la RSE y del deber de respetar los derechos humanos por parte de los sujetos económicos privados, cuestión que no siempre ha sido distinguida y que puede ocasionar dificultades en la construcción de los argumentos. En tanto, como se observará en el desarrollo, los sistemas del Derecho de Sociedades y de los Derechos Humanos pueden presentar lógicas y finalidades no coincidentes, reflejadas en sus respectivos institutos y construcciones conceptuales, que bajo el deber de respetar los derechos humanos invitan a ser puestas en necesario diálogo. En este entendimiento, se ha resaltado que las iniciativas de regulación están abordadas fundamentalmente desde la perspectiva internacionalista, resultando oportuno su ampliación con la perspectiva jurídico-mercantil (Noval Pato, 2020). Piénsese además, que la “estrategia regulatoria” postulada por los PRNU reside en el involucramiento de las sociedades mercantiles con el deber de respetar los derechos humanos (Ruggie, 2017). A esto se suma, la emergencia de normas o proyectos de normas vinculantes –como la Directiva de la Unión Europea sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad– lo cual no hace sino confirmar la conveniencia de la interacción entre los mencionados sistemas –o subsistemas- jurídicos⁴.

reflexiones sobre la antijuridicidad; ni tampoco las posibilidades de responsabilidad civil internacional por transgresiones a los derechos humanos. Las mismas configuran líneas de investigación vinculadas que por razones de extensión no pueden ser asumidas en este espacio.

⁴ Véase cómo es definida la RSE desde la perspectiva del Derecho de Sociedades y del Derecho Internacional Público. En la primera, Embid Irujo señala que la periferia en la delimitación jurídica de la figura se encuentra la información no financiera, pero también existe vínculo entre la RSE y el Derecho Mercantil en torno a la dimensión organizativa de la empresa y finalmente mediante la posible exigencia de la responsabilidad por daños, donde a la base de derecho civil se suma la nota mercantilista del concepto de grupo de sociedades (Embid Irujo, 2020). En tanto, desde la perspectiva del Derecho Internacional Público Jiménez- Piernas García en base a los Principios Rectores de Naciones Unidas postula la siguiente definición: “Una estrategia complementaria para incrementar la eficacia horizontal indirecta de los derechos humanos internacionalmente

Para el desarrollo del trabajo procederemos entonces en primer lugar a exponer los debates en torno a los fines y funciones del Derecho de Sociedades; en segundo lugar a señalar las vicisitudes de la RSE entendida como *beyond compliance*; y en tercer lugar a exponer las incidencias en la rama jurídica del deber de respetar los derechos humanos. Para la exposición de los argumentos, se partirá de los debates teóricos al respecto, para luego señalar referencias al derecho positivo argentino; o al Derecho Internacional Público (en su vertiente de soft law) y al Derecho Comunitario.

II. El Derecho de Sociedades: fines y funciones en el sistema jurídico

En primer término, es importante reflexionar sobre cuáles son los fines y las funciones que se le atribuyen a la rama dentro del sistema jurídico. En sentido amplio, de la Cuesta Rute afirma que el Derecho Mercantil no abarca todas las perspectivas jurídicas del fenómeno empresarial, dado que por exigencias internas al propio sistema jurídico pero también por imponerle su función respecto a la materia –que exige respetar su propia naturaleza–, se reduce a contemplar al empresario, al resultado de su actividad interna, excepto en lo que respecta a las relaciones laborales; y a su actividad externa, limitada a establecer relaciones en el mercado de sus bienes y servicios. En consecuencia, el Derecho Mercantil se atiene a las exigencias que impone el respeto al derecho de propiedad, al derecho de contratos y al principio de “seguridad en el tráfico” (De la Cuesta Rute, 2011)⁵.

En la perspectiva propia del Derecho de Sociedades, Sánchez- Calero Guilarte (2006a) postula el interrogante acerca de si compete a esta subrama precisar la

reconocidos, combinando instrumentos de hard y soft law, en su particular interacción con las actividades de toda clase de empresas y con una vocación eminentemente preventiva”. (Jiménez-Piernas García, 2018, p. 83). Se advierte además en las definiciones el alcance amplio en cuanto al objeto de la RSE, y el vínculo empresas- derechos humanos como especificación a partir de los PRNU.

⁵ Si bien en Argentina a partir del año 2015 la materia civil y comercial se encuentra unificada en el Código Civil y Comercial de la Nación, entendemos que resulta valioso reconocer su autonomía, máxime si pensamos en la Ley General de Sociedades.

eventual función de la empresa; y de ser así, cómo ha de abordarse ese objetivo. Por el contrario, Embid Irujo (2010, 2021) afirma que de los sectores del ordenamiento jurídico que abordan el tratamiento de la empresa, la repercusión más profunda de la RSE –en relación a los diferentes intereses- se produce en el Derecho Mercantil, por ser en su espacio donde se contiene la disciplina jurídica más completa sobre la empresa en lo relativo a su organización y desarrollo de su actividad en el mercado. Y es en el Derecho de Sociedades donde se encuentra el “corazón” del problema, como consecuencia de la importancia que en dicho ámbito corresponde al interés social.

De esta manera, una cuestión a considerar es la rama en el sistema jurídico. En este aspecto, pensando en los límites del Derecho de Sociedades se indica la presencia del “dilema moral”, consistente en el enfrentamiento entre una posición cerrada del Derecho de Sociedades -legislación societaria como ámbito sobre el que no cabe proyectar otros intereses o derechos que los específicamente tratados en aquella- o abierta -pretensión a favor de que su interpretación y aplicación tome en consideración los principios inspiradores de otras ramas del ordenamiento-. Se cuestiona así, si la subrama societaria debe abrirse a los subsistemas de ramas fronterizas (Sánchez – Calero Guilarte, 2006a).

En relación con lo anterior, se deriva la cuestión del propio concepto de sociedad. Esteban Velasco (2010) señala que al captar el mismo únicamente los intereses de los propietarios del capital, y resolverse los demás vínculos por medio de contratos relacionales se genera gran parte de la complejidad y dificultad en la temática. En el ordenamiento argentino el concepto de sociedad también se construye en torno a los titulares del capital, y no comprende a todos los partícipes de la empresa. No obstante, Zaldivar reconociera como principios –en orden de prelación- de la Ley de Sociedades Comerciales los siguientes: 1° interés público (entendido como el beneficio – en el sentido de lo que hoy denominaríamos bienestar- de la comunidad en la que actúa la sociedad, en un sentido más específico comprende la protección de los terceros vinculados con la sociedad –los

stakeholders- y los de la empresa misma; 2° seguridad jurídica; 3° conservación de la empresa; 4° el interés de terceros (siendo uno de sus fines dar seguridad al tráfico mercantil); 5° interés social (entendido por el autor como el beneficio de los socios y de la sociedad en su conjunto, a los fines del cumplimiento del objeto y con prescindencia del interés particular de los primeros); 6° interés de los socios (económico y personal) (Zaldivar, 1975).

En el ámbito del Derecho de Sociedades el debate ya se había presentado con anterioridad a los planteamientos que se dan en torno a la RSE. Así encontramos en la Alemania del siglo XIX la discusión entre Von Ihering y Von Gierke, acerca de la naturaleza de la personalidad otorgada a las compañías por el Derecho de Sociedades. El primero visualizaba a las compañías como asociaciones privadas en beneficio exclusivo de sus accionistas, mientras el segundo consideraba que tenían un objetivo general propio y distinto a los intereses de los propietarios del capital. En tanto, para Von Gierke la compañía no es una simple agregación de los derechos de propiedad de los socios, más bien constituye una entidad responsable de sus actuaciones y consecuencias, con derechos y obligaciones en cuanto tal, de modo que existe un interés general propio de la empresa, independiente de los intereses de sus accionistas (Rodríguez Fernández, 2006, 2007 y 2008).

La disputa se presentó también en el debate jurisprudencial del año 1919 de Estados Unidos, en la Corte Suprema de Michigan en el caso “Dodge vs. Ford Motor Co.”, en el cual los demandantes, en su calidad de accionistas de Ford Motor Co. peticionaron en sede judicial que los administradores repartieran los dividendos sociales obtenidos. Dado que, a pesar de los beneficios logrados, el órgano de administración no había declarado ni repartido dividendo alguno, sino que había decidido reinvertir los beneficios con el fin de generar mayor empleo, mejorar la calidad de vida de los empleados y ampliar los beneficios del sistema industrial. La decisión que se cuestionaba fue rechazada por la Corte, en el entendimiento que el cargo de los administradores debe emplearse solo y exclusivamente en beneficio de todos los accionistas (Dobson, 2004).

En 1916 John Maurice Clark publica un trabajo que hoy se considera pionero en torno a la RSE⁶. En su obra señalaba que se estaba en el inicio de una revolución, yendo del individualismo hacia el sentido de la solidaridad, para soslayar las consecuencias de un sistema irresponsable: el de una economía del *laissez-faire* y un modelo mercantil construido en torno al “libre contrato”, fiel al lema “los negocios son los negocios”. Apuntaba que era necesario asumir responsabilidades económicas –incluyendo las ecológicas-, como obligaciones que más allá de la ley o la costumbre, han de tener como fin proteger todos los intereses involucrados, teniendo presente que las regulaciones del Estado no pueden llegar tan lejos en la práctica (Rodríguez Fernández, 2008).

En los años treinta (30) del siglo XX, la controversia se reflejó en el debate en Estados Unidos mantenido entre los juristas Adolph A. Berle y E. Merrick Dodd. El primero, era reacio a apartarse de la visión clásica, según la cual los administradores de las compañías son fiduciarios solo de los accionistas. El segundo, entendía que han de servir como fiduciarios de todos los *stakeholders*, resaltando así la importancia de los otros partícipes –*constituencies* (cuerpos electorales)- en su terminología, sostenía que los derechos de propiedad y los negocios gozan de protección legal en cuanto benefician y están al servicio del conjunto de la sociedad (Rodríguez Fernández, 2002, 2007, 2008). Como postula Teubner la cuestión debatida por los autores es hacia quiénes tienen deberes fiduciarios los administradores. La respuesta plantea un tema más general referido al desarrollo legal de la RSE, a la cuestión de sí y hasta qué punto la ley reconoce las obligaciones sociales de la corporación; el aspecto más específico se refiere a los medios de institucionalización jurídica, a la elección de las construcciones legales para aplicar la decisión general (Teubner, 1985).

De lo antes expuesto, se infiere que las preguntas sobre los fines que debe perseguir el Derecho de Sociedades tienen una trayectoria que se remonta al siglo

⁶ La obra referida es “The changing basis of economic responsibility”. *Journal of Political Economy*, vol. 24, 209-229.

XIX, y que en definitiva es lo que se vuelve a interrogar -pero en un contexto marcado por la globalización- cuando se piensa a la RSE en relación a las sociedades comerciales.

III. El Derecho de Sociedades y la RSE como *beyond compliance*

En el esquema antes presentado abordaremos en primer término al interés social dada su relevancia para recepcionar a la RSE en el ámbito interno de la sociedad comercial. El acercamiento lo realizaremos desde una perspectiva funcional y conceptual. Luego, trataremos cuáles podrían ser las fuentes internas mediante las cuales se adopte una política de RSE, y la eventual responsabilidad de los órganos de gobierno y administración en tales decisiones⁷.

III.1. La concepción del interés social como criterio ordenador

La concepción del interés social desempeña un papel clave en el desarrollo de la RSE, y su resolución puede convertirse en el nudo gordiano de la relación. No obstante, se afirma que la reflexión sobre la función social de la empresa y el papel de la RSE se ha desplazado de su sede tradicional -la cláusula del interés social- al plano de los mecanismos de gobernanza de la empresa. Los términos actuales del debate doctrinal se situarían alrededor de la primacía del accionista o del órgano de administración. En la primera orientación adquiere importancia el papel del activismo accionario, particularmente el de los inversores institucionales y en la

⁷ La asunción por parte de una sociedad comercial de una política de RSE, en su caso, tiene impactos v.gr. en la rendición de cuentas de información no financiera. En este aspecto, la RSE se ha “juridificado” –en palabras de Embid Irujo desde la “periferia”, como sucede en el Derecho de la Unión Europea con la Directiva sobre Información no financiera y las diversas transposiciones en sus Estados miembros (Embid Irujo, 2020). Al mismo tiempo, la asunción de una política de RSE ocasionaría repensar los cauces institucionales de diálogo con los diferentes *stakeholders* (v.gr. comunicación, participación, decisión). Por razones de extensión no abordaremos estas cuestiones, que las entendemos como consecuencias *ad intra* de la asunción de RSE desde el sistema del Derecho de Sociedades.

segunda la composición *multistakholder* o la presencia de administradores fiduciarios de *stakeholders* (Embid Irujo y Del Val Talens, 2016).

Sin perjuicio de ello, centrándonos en el concepto de interés social debemos recordar que el mismo no goza de consenso en cuanto a su existencia ni significado. Por ello, nos parece constructivo analizarlo desde dos perspectivas: la primera de tipo funcional, y a través de ella establecer los roles que desempeña la cláusula del interés social; la segunda de tipo conceptual señalando los posicionamientos teóricos a su respecto. Finalmente, haremos referencia a su regulación en el sistema societario argentino. Consideramos que en última instancia la relación entre interés social y la RSE es una decisión de política legislativa no exenta de conflictos. Como veremos, las dos posturas -contractualista e institucionalista-, tienen raíces en conceptos basilares del Derecho de Sociedades y hasta algún matiz ideológico que fundamenta el contenido (Molina Sandoval, 2002).

III.1.1. Perspectiva funcional: lo que define el interés social

Desde la doctrina se señala que el interés social cumple diferentes funciones, tales como la de distinguir conductas lícitas de las ilícitas en la órbita societaria; de actuar en consecuencia como una cláusula de comportamiento de cierre; y, en última instancia de erigirse como criterio de distribución de recursos. En definitiva, el interés social viene a ofrecer una solución a los conflictos societarios (Molina Sandoval, 2002).

Así, en la primera de las funciones actúa como una idea que tiene como finalidad deslindar conductas legítimas y lícitas frente a las que no lo son estableciendo un límite a la libertad de socios y órganos sociales (Sánchez - Calero Guilarte, 2006b, Arroyo, 2002). En la segunda línea funcional, la perspectiva de interés social que interesa a los fines de analizar la RSE es la que lo visualiza como cláusula general explícita o implícita que fija el criterio de actuación de los

administradores y del control de lo actuado por estos (Esteban Velasco, 2004). Se remarca así la finalidad de la cláusula del interés social para cubrir las lagunas del contrato de sociedad -al estilo de la cláusula de buena fe-, y de ahí la importancia de su definición desde la política legislativa. Adquiere una función procedimental – y no material- particularmente para determinar las reglas de uso del principio mayoritario (Paz Ares, 2002- 1997). Finalmente, respecto de la última línea funcional el interés social apunta siempre a un problema de asignación de recursos. Se trata de determinar un criterio que establezca cómo debe administrarse el patrimonio de la sociedad y cómo aplicar los resultados generados con su actividad (Sánchez – Calero Guilarte, 2006b).

En síntesis, desde la perspectiva funcional el interés social tiene como objetivos deslindar conductas lícitas de las ilícitas -actuando, así como criterio orientador *a priori* y evaluador *a posteriori*-, sirviendo como cláusula de cierre en la definición de la conducta de los órganos societarios y de los socios, y definiendo en última instancia la distribución de los recursos. El interés social se convierte en un límite legal a la actuación de los socios y los órganos societarios de gobierno, administración y control.

III.1.2. Perspectiva conceptual

Como concepto legal su contenido aparece impreciso. Siendo tradicional su respeto, su indeterminación ha provocado un debate continuado sobre qué intereses lo integran. Es un debate complejo, pues involucra ideas y principios que exceden lo societario (Sánchez – Calero Guilarte, 2006b; Arroyo, 2002). Siendo un concepto jurídico -y no económico-, ya que apunta a los sujetos legitimados para orientar la marcha de la sociedad (Sánchez – Calero Guilarte, 2006a), no puede desconocerse que está impregnado de valoraciones políticas y culturales que se reflejan a su vez en la concepción de empresa (Esteban Velasco, 2004).

De esta manera, el problema clásico sobre el interés social, supone el debate sobre su existencia o inexistencia. En la línea de admitir su existencia, podemos reconducir los debates a dos posturas marco: la contractualista y la institucionalista. Las teorías contractualistas de origen italiano conciben al interés social como el interés común de los socios en su calidad de tales (Molina Sandoval, 2002). En sus diferentes versiones ponen el foco en los socios, es decir, presentan una visión intrasocietaria suponiendo la primacía de la propiedad sobre otros intereses o derechos conexos (Fuentes Naharro *et. al.*, 2013). De otro lado, las teorías institucionalistas con difusión en Francia y Alemania afirman que la sociedad tiene un interés propio, superior al interés particular de los socios. Dentro de la cual se incluye la de la empresa en sí –*Unternehmen an sich*– desarrollada por Walter Rathenau, en la que se da el reconocimiento de un interés social con existencia autónoma y jerarquía superior a la suma de los intereses de los socios. Esta postura, mira además a los otros grupos de interés involucrados mostrando una perspectiva quizás más “extrasocietaria”. Es así su interés más amplio, y está conectado con una pluralidad de grupos de personas que se vinculan con la actividad de la sociedad (Molina Sandoval, 2002; Fuentes Naharro *et. al.*, 2013).

De esta manera en la visión contractualista del interés social -actualmente reformulada en la idea de creación de valor para el accionista o *shareholder*-, se destaca que los intereses extrasocietarios pueden estar tanto relacionados con la actividad empresarial como no relacionados. Respecto a los primeros son los relativos a los sujetos que mantienen algún tipo de vínculo con la actividad social, como los trabajadores, los proveedores, los acreedores, los clientes, los consumidores y ciertos intereses públicos. Los diferentes intereses tienen su propio cauce de solución a través del mercado y de la regulación correspondiente. Así, su vía será el contrato que vincule a la sociedad con el tercero, el derecho concursal, de responsabilidad civil, etc. Incluso, a través de normas societarias dirigidas a proteger a los terceros-acreedores, como sucede con las normas sobre

el capital social, la disolución y la responsabilidad de los administradores. Lo relevante, es que estos intereses no pueden ser canalizados por la vía del interés social. De esta manera, la protección de los diferentes sectores involucrados, no tendría lugar en el ámbito del Derecho de Sociedades, sino en el reforzamiento de su defensa en cada rama del ordenamiento jurídico. Los segundos, es decir, los no relacionados, están al margen del interés social, como pueden ser los intereses relacionados con fines culturales, caritativos o filantrópicos (Ruiz Muñoz, 2011; Hadad, 2016).

Por el contrario, se señala que la RSE nos conduciría a un interés social de tipo pluralista. Lo que demuestra, la continuidad entre la RSE y los planteamientos sobre la visión institucional o pluralista de la empresa y de su interés (Embid Irujo, 2010). No obstante, con posterioridad el autor sostuvo que no debe identificarse la visión institucionalista de la empresa con la RSE, dado que la primera aboga por la existencia de un interés de la empresa, distinto y superior del común a los socios, la segunda persigue una solución integradora de los intereses confluyentes (Embid Irujo y Del Vals Talents, 2016).

Por ello, la apertura a la RSE y a un concepto plural de interés societario, implicaría una reestructuración *ad intra* de las personas jurídicas, dado que debería brindar los procedimientos institucionales para vincularse con terceros dentro de la misma estructura societaria. Cuando por el contrario, hasta el momento en nuestro ordenamiento los vínculos con los terceros se desarrollaban de manera externa a la estructura societaria. Así, por ejemplo, Etcheverry señala que el orden jurídico debe tomar el concepto de RSE y fomentarlo. Y, debe buscarse un marco jurídico que elimine la aparente contradicción entre el concepto de interés social (obtener el máximo de beneficios) y la proyección de parte del capital o ganancias hacia acciones que beneficien a terceros (Etcheverry, 2004).

III.1.3. Las referencias normativas en el ordenamiento jurídico argentino

Tal como señaláramos el interés social es un concepto jurídico. El mismo no se encuentra definido en la ley, o al menos su contenido no constituye ningún objeto normativo. Difícilmente se encuentre en algún Derecho positivo la definición o los criterios que permitan desentrañar el significado del interés social (Arroyo, 2002). Tal descripción no escapa a nuestro sistema jurídico, en el cual el interés social no está regulado de manera específica e integral en la Ley General de Sociedades (LGS), pero ha merecido la atención de la doctrina societaria, a pesar de lo cual no se ha alcanzado el consenso en torno a su conceptualización y delimitación, a tal punto que se lo ha considerado como uno de los conceptos más “evanescentes” al que se enfrenta la doctrina (Messina, 2016; Hadad y Messina, 2018).

En este entendimiento, encontramos en la LGS diversas referencias al mismo, pero no hallamos una definición. Calcaterra postula que aquellas legislaciones que se enrolan en la corriente institucionalista protegen de manera directa al interés social, en tanto las que se enrolan en la corriente contractualista –tal como la Argentina a criterio de la autora- protegen de manera indirecta al interés social (Calcaterra, 1998). Así encontramos en la LGS referencias explícitas en los artículos 194, 197, 248 y 272. Regulación que refiere a la limitación o suspensión del derecho de suscripción preferente por razones de interés de la sociedad (artículos 194 y 197); el deber de abstención de voto del accionista con interés contrario a la sociedad (artículo 248); el deber de los directores de abstenerse de intervenir en las deliberaciones cuando tengan un interés contrario al de la sociedad y el deber de comunicárselo al directorio y a los síndicos (artículo 272). Y de manera implícita en los artículos 54, 68, 70, 251, 271 y 273 de la LGS los cuales regulan sobre distintos institutos, como la inoponibilidad de la persona jurídica (artículo 54). Al respecto, explica Dobson que la noción de “fines extrasocietarios” debe asociarse con las nociones de “riesgo empresario” y de “desvío del interés

social”, y que en este contexto – que apunta a la protección de los terceros- debe ser interpretado como desvío del interés de la sociedad (Dobson, 2004). Regulan asimismo sobre la protección del capital social (artículos 68 y 70), la impugnación de la decisión asamblearia (artículo 251) o la actuación de los administradores y la prohibición de contratar con la sociedad y de realizar actividades en competencia (artículos 271 y 273). Mediante estos artículos se intenta resguardar del obrar de los administradores, no solo a los socios sino a la propia sociedad como ente diferenciado (Dobson, 2004).

III.2. Las posibilidades de configuración de RSE en el Derecho de Sociedades a través de las fuentes *ad intra*

Adentrados en las fuentes internas en las cuales se puede decidir una política de RSE, haremos referencia en primer lugar a las decisiones del órgano de administración, si entendemos que se vinculan con la gestión de la sociedad⁸. La RSE incorporaría de este modo una opción financiera (Sánchez-Calero Guilarte *et al.*, 2010)⁹. Así la RSE supone la adopción de medidas que afectan a la gestión de la empresa, siendo en consecuencia, los administradores quienes deben decidir y ejecutar su implementación. Cuestión diferente, es la aprobación o desaprobación de las medidas por la asamblea que puede estar determinada por la premisa de obtener el mayor interés para la sociedad (Cebriá, 2014; Bello Knoll y Genco, 2013; Gómez Segade, 2012; Jordá García, 2010; Ibáñez Jiménez, 2008).

Así y aunque la RSE puede implantarse en la empresa por decisión de las personas que la dirigen, hay que considerar que esta circunstancia no crea problemas siempre que los directivos sean también los propietarios de la empresa, pero cuando los administradores tienen el control efectivo de la empresa pero lo

⁸ Por razones de extensión no nos detendremos en el desarrollo de los instrumentos, tales como el estatuto, los reglamentos o los pactos parasocietarios.

⁹ Un tema que requiere de un abordaje en particular lo constituye la opción de modelos societarios que en su propia configuración prevean estructuras para el desarrollo de la RSE, como sucede, v.gr. con las empresas *b o b corporations*.

ejercen bajo el respeto a las leyes que a su vez les obliga a respetar los deberes fiduciarios con quienes los han nombrado, el ejercicio de la RSE puede ser contrario a las normas y las leyes pueden no protegerlos expresamente (Salas Fumás, 2005)¹⁰.

Otro sector afirma que la RSE puede tener su origen en el órgano de gobierno, mediante la adopción general de un programa de RSE o la adopción concreta de afectación de fondos para RSE (Embid Irujo, 2004). En atención al principio de igualdad de trato la junta podría renunciar a la maximización de los beneficios sociales mediante el fomento de las actividades socialmente responsables (Cebriá, 2014). En las Sociedades Anónimas (S.A) es de aplicación el artículo 233 LGS en cuanto dispone “Las asambleas tienen competencia exclusiva para tratar los asuntos incluidos en los artículos 234 y 235”. Y el artículo 234, cuando en el inciso 1 refiere a “toda otra medida relativa a la gestión de la sociedad que le compete resolver conforme a la ley y el estatuto o que sometan a su decisión el directorio, el consejo de vigilancia o los síndicos”. En tanto, señala Bello Knoll y Genco (2013) que para la Sociedad de Responsabilidad Limitada (S.R.L) no hay norma que prohíba que la reunión de socios pueda tratar de temas que hacen a la gestión.

Desde la administración de empresas se indica que la misión de RSE, en primer lugar, debe ser aprobada por los accionistas en cuanto siguen siendo los titulares de los derechos de propiedad y es a ellos a quienes compete, en última instancia, decidir con qué criterios asignar los recursos de la organización. En segundo lugar, es relevante que el texto de la misión deje claro si la RSE es un medio para aumentar la riqueza de los accionistas, o por el contrario, es un fin en sí mismo. En el primer caso, se señala que junto a la misión propiamente dicha debe figurar de forma explícita la relación de causa efecto esperada entre las actuaciones responsables con los diferentes interesados y el fin de maximizar a

¹⁰ La posible confrontación de intereses se vio reflejada en el caso resuelto por la Audiencia provincial de Madrid en la Sentencia 321/2011 del 11/11/2011. Puede verse: Amesti Mendizábal, 2013.

largo plazo los intereses de los accionistas. En tercer lugar, la empresa debe hacer pública la misión elegida para que los que se relacionan con ella conozcan el compromiso que asume y por tanto puedan exigirle explicaciones si en algún momento se alejan del mismo (Salas Fumás, 2005).

Creemos que la pregunta que subyace a las fuentes, es si los actos que quedan comprendidos en la RSE hacen solo a la gestión de la sociedad o también afectan a la propiedad de sus socios. Para que una política de RSE vincule a la sociedad, es requisito ineludible su referendo o aprobación por el órgano de gobierno. Requisito que resulta indispensable, no ya para su aplicación jurídicamente válida o para su imputación legal a la sociedad (para lo cual basta la actuación de los propios administradores), sino para la conformidad de los socios con actividades virtualmente corrosivas del patrimonio corporativo (Ibáñez Jiménez, 2008). Así mismo, es importante destacar, como se observará posteriormente, que aun admitiendo que la RSE hace a la gestión societaria, queda pendiente en última instancia de la aprobación del órgano de gobierno y en este aspecto se puede dilucidar la importancia de los propietarios para la recepción del instituto.

III.3. Responsabilidad del órgano de administración

Para desarrollar la responsabilidad de los integrantes del órgano de administración es necesario plantearse dos líneas de análisis. De un lado, la actuación de los administradores; y en este caso como se ha señalado que al constituirse el interés social en un parámetro para deslindar conductas legítimas e ilegítimas y para evaluar los deberes de diligencia y lealtad, de su concepción dependerá la orientación de la actuación de los administradores. Es pertinente recordar que el Derecho de Sociedades establece una serie de mecanismos que permiten la toma de decisiones, entre los cuales destacan los estándares de conducta¹¹. Esta técnica se fundamenta en el carácter incompleto del contrato de

¹¹ El artículo 59 de la LGS dispone: [Diligencia del administrador. Responsabilidad.] Los administradores y los representantes de la sociedad deben obrar con la lealtad y la diligencia de un buen hombre de

sociedad, en tanto resulta imposible especificar restricciones sobre un acto indefinido de delegación de derechos de decisión. De este modo, los deberes de los administradores son la respuesta desarrollada por el sistema jurídico para completar los términos que no se han especificado en los contratos suscriptos por los socios. De aquí la relevancia del interés social como cláusula de cierre del sistema (Messina, 2016). La otra línea está constituida por la eventual responsabilidad que los administradores puedan acarrear por su actuación, ya sea frente a la sociedad, los socios o los terceros.

Respecto del primer punto en análisis, es decir, de la actuación de los administradores encontramos dos posicionamientos diferenciados dependientes de la adscripción a una u otra teoría sobre el interés social. Así, el sector afín con la posición contractualista, señala los problemas y las dificultades que implica tener en consideración a múltiples *stakeholders*. Se argumenta que una lealtad “multifiduciaria” afecta el derecho de propiedad de los socios (Ruiz Muñoz, 2011). En el mismo sentido, se apunta que la pretensión que los administradores logren una simultánea satisfacción de todos los intereses y que a todos les depare un trato prioritario, lleva a graficar la situación como la “capacidad de cuadrar el círculo” (Sánchez – Calero Guilarte, 2006a) o la “imposibilidad de servir a demasiados señores” (Hadad y Messina, 2018). No obstante, si la RSE va unida a la rentabilidad el problema de la compatibilidad con el interés social resulta un falso dilema, y, por tanto, la diligencia de los administradores queda fuera de toda duda. Sin embargo, cuando la vinculación se rompe la diligencia de los administradores no resulta tan rotunda (Sánchez Calero Guilarte *et. al.*, 2010). Además se argumenta un efecto “desresponsabilizador” de los administradores (en tanto incorporar más intereses a la decisión significa más discrecionalidad) o intensificador de la responsabilidad (en cuanto amplía la lista de los sujetos que pueden contestar las decisiones de los

negocios. Los que faltaren a sus obligaciones son responsables, ilimitada y solidariamente, por los daños y perjuicios que resultaren de su acción u omisión.

administradores e incrementa el escrutinio a que están sujetos), aunque este efecto tiene condicionada su viabilidad a los derechos que se le otorguen a los *stakeholders* para el respeto de sus intereses (Gomes Ramos, 2012).

Por tanto, las objeciones podrían reconducirse a la afectación del derecho de propiedad de los socios, la falta de orientación diáfana para la conducta de los administradores que supone una gestión con orientación plural y las dificultades para evaluar la gestión. Al respecto cabe considerar que el documento desarrollado por Melle Hernández *et al.* afirma que la cuestión del oportunismo directivo en un modelo accionarial o pluralista es un asunto empírico y no teórico, y por el momento no hay evidencia que demuestre los mayores costos en uno u otro. Ambos modelos exigen de forma ineludible complejos juicios gerenciales sobre un amplio conjunto de sub-objetivos y medios para alcanzarlos, y ambos tienen problemas para medir resultados. Por tanto, concluye que la dificultad es similar, al menos referida al objetivo general *ex ante* de la empresa. En la actualidad, *ex post* puede resultar más fácil medir el éxito en la creación de valor para los accionistas que en la generación de riqueza neta total. No obstante, cabe tener presente que toda decisión *ex post* sobre la distribución del valor creado puede influir en los incentivos *ex ante* de los partícipes para un periodo posterior (Melle Hernández *et al.*, 2007).

En el extremo opuesto, quienes son más proclives a una posición plural del interés social, dan mayor preponderancia a la vinculación de la autorregulación societaria, y el interés social funcionaría como cláusula de cierre para los supuestos en que los administradores se mueven en el ámbito de la discrecionalidad. En el desarrollo de la autorregulación, surge la pregunta si un código de conducta regulador de la RSE integra los “deberes estatutarios” (contractuales) que vinculan a los administradores, y por tanto si pueden enervar su responsabilidad. Ante lo cual se apunta que no habrá deberes en los casos en los cuales el código de conducta se limite a una declaración formal de valores y prácticas comerciales en una empresa (Gomes Ramos, 2012). Al abarcar la

conducta de los administradores, tanto acciones como omisiones, es importante –y otorga seguridad jurídica- que ellos tengan determinado un orden de jerarquía de los intereses que deben tutelar. En esta línea, la autorregulación en materia de RSE puede actuar como concreción de los estándares de conducta. Como señala Richard “de allí la utilidad específica de la RSE en torno al estándar del art. 59 LSC, en marco del art. 902 CC”(Richard, 2010: 6)¹².

Respecto de la segunda línea, es decir, la de la responsabilidad va a ser nuevamente tributaria a la concepción del interés social, y se puede dar en tres (3) planos: frente a la sociedad, los socios y los terceros. El régimen societario argentino dispone que los directores responden, de forma ilimitada y solidaria, frente a la sociedad, los accionistas y los terceros por el mal desempeño de su cargo, según el estándar del artículo 59, así como por la violación de la ley, el estatuto o el reglamento y por cualquier otro daño producido por dolo, abuso de facultades o culpa grave¹³.

La acción social de responsabilidad contra los directores la ejerce la propia sociedad, previa resolución de la asamblea de accionistas¹⁴. Asimismo, los socios y los terceros conservan siempre sus acciones frente a los directores¹⁵ (Rivera, 2001).

Es procedente a efectos de analizar la responsabilidad vincular la actuación de los administradores en relación con la autorregulación. En este sentido, Esteban Velasco señala las siguientes consideraciones: en primer lugar, el control del cumplimiento de los deberes y eventual sanción queda en manos de los accionistas (v.gr. amonestación, revocación), pero no habría vía de acción para los grupos de interés; en segundo lugar, los administradores no podrían ser declarados

¹² Artículo 902 Código Civil. Cuanto mayor sea el deber de obrar con prudencia y pleno conocimiento de las cosas, mayor será la obligación que resulte de las consecuencias posibles de los hechos. La referencia al artículo es anterior al vigente Código Civil y Comercial de la Nación del año 2015.

¹³ Artículo 274 LGS. Para SRL, rige el art. 157 LGS.

¹⁴ Artículos 276 y 277 LGS.

¹⁵ Artículo 279 LGS.

responsables en caso de haber actuado conforme a esas exigencias de política social, aun cuando repercutiera negativamente en los intereses económicos de los accionistas (Esteban Velasco, 2004). En el mismo sentido, se considera que se podrían iniciar las acciones de responsabilidad contra los administradores, si los mismos incumplen los compromisos previstos en los estatutos o en los códigos de conducta (Bercovitz Rodriguez-Cano, 2010)¹⁶.

Se plantea la hipótesis acerca de la relación que puede establecerse entre los planos de las recomendaciones voluntarias de buen gobierno y las normas imperativas de responsabilidad de administradores. *Mutatis mutandi*, sus consideraciones pueden ser constructivas para analizar la relación que se establece entre las fuentes de la RSE y la responsabilidad de los administradores. En tanto, las recomendaciones son materia disponible, de seguimiento voluntario por parte de las sociedades destinatarias, el régimen de responsabilidad está compuesto por un conjunto de normas imperativas, de aplicación obligatoria y no excluibles ni modificables por la voluntad societaria. Sin embargo, aunque las recomendaciones sean de seguimiento voluntario, si una sociedad decide adoptarlas incorporándolas a un instrumento formal vinculante, como son los estatutos sociales y los reglamentos de régimen interno, las convierte en normas de obligado cumplimiento a todos los efectos (Quijano González, 2009). En consecuencia, la transgresión de los instrumentos implicará en el supuesto de concurrencia de los demás presupuestos, la responsabilidad civil de los administradores frente a los perjudicados. La autorregulación permite en estos casos especificar estándares genéricos atendiendo a las características de cada empresa y concretando de forma razonada los niveles de diligencia exigibles dentro de cada negocio *a priori* (Grimaldos García, 2010). Esta vía abre la puerta para pensar la antijuridicidad, porque permite ver la transgresión de un instrumento autorregulatorio como antijurídico. Queda pendiente pensar en cómo los terceros se pueden ver dañados.

¹⁶ Incluso cuando el código haya sido elaborado por los propios administradores.

III. 4. Responsabilidad del órgano de gobierno

Si se parte de la competencia del órgano de administración para la adopción de RSE, la asamblea no debería aprobar previamente toda medida, si no que su función es la de censurar la gestión social, y, en consecuencia, más bien controlar las actividades realizadas por los administradores. No es necesaria la inclusión en el orden del día de la Asamblea Ordinaria de la aprobación de las medidas de RSE, ya que en la medida que afectan al resultado de la empresa, aparecerán de una u otra forma reflejadas en el Balance o en la Cuenta de Pérdidas y Ganancias de la sociedad, y por tanto serán objeto de aprobación o no junto a las cuentas del ejercicio (Jordá García, 2010).

Nuestra LGS en el ya mencionado artículo 234 dispone: [Asamblea Ordinaria]. “Corresponde a la asamblea ordinaria considerar y resolver los siguientes asuntos: 1° Balance General, estado de resultados, distribución de ganancias, memorias e informe del síndico y toda otra medida relativa a la gestión de la sociedad que le competa resolver conforme a la ley y el estatuto o que sometan a su decisión el directorio, el consejo de vigilancia o los síndicos”.

En el plano de las decisiones de RSE que pueda tomar la asamblea, se pueden presentar diversos supuestos. De un lado, se debe contemplar la posibilidad del cuestionamiento por parte de los socios que votan en contra de la adopción de la afectación de fondos para la RSE, por lesión al interés social (Embid Irujo, 2004). Todo lo cual, demuestra nuevamente la interdependencia de los conceptos. Además de los límites impuestos al poder deliberativo de la asamblea, establecidos por la ley, el estatuto o por el respeto de los derechos individuales de los accionistas, consagrados generalmente de forma imperativa, existe un límite más genérico, el cual consiste en la exigencia de que el poder de la asamblea sea ejercido en el interés social, ya que en su defecto nos encontraríamos frente a un acuerdo adoptado en “exceso o desviación de poder” (Nissen, 2006).

La posible impugnación de la decisión asamblearia en lo que atañe a la RSE estaría dada en razón de su contenido o legalidad material. En este sentido, las posibilidades se podrían dar por lesión al objeto o al interés social. Así es impugnabile la resolución asamblearia cuyo contenido no es congruente con el objeto social, en tanto, la tutela del mismo comporta el límite de la decisión mayoritaria y de los derechos individuales de los accionistas (Farina, 2011).

Cuando el artículo 251 LGS se refiere a la adopción de una resolución “en violación de la ley” hace referencia a la totalidad del ordenamiento jurídico, y alcanza a aquellas que encubren una desviación indebida del interés social (Nissen, 2006). No obstante, es dable señalar que el autor piensa al interés social como límite para la protección de las minorías. Se postula que si el órgano de gobierno ha tomado una decisión que resulta contraria al interés social, los administradores deberían desconocerla y actuar en cumplimiento del interés societario, por cuanto éste se desprende del contrato social, que es un elemento normativo superior a las decisiones de los órganos de gobierno, dentro de la estructura jurídica de la sociedad (Cabanellas de las Cuevas, citado en Molina Sandoval, 2004).

De otro lado, encontramos el supuesto de la decisión de acuerdos que vayan en contra de obligaciones de compromisos de RSE adoptados en los estatutos. En este caso se considera que podrán impugnarse como contrarios a los estatutos (Bercovitz-Rodriguez Cano, 2010).

IV. El Derecho de Sociedades y el deber de respetar los derechos humanos

Ha de señalarse que la cuestión del vínculo de empresas y derechos humanos puede ser entendida como parte de la “delimitación” del concepto de RSE. Desde el surgimiento a nivel académico del término en 1853 con la obra de Howen Bowen¹⁷, el concepto ha sido espacio de connotación y denotación de

¹⁷ En *Social Responsibilities of the Businessman*, New York: Harper & Row, 1953.

posicionamientos políticos, producto de lo cual nunca obtuvo un consenso en torno a su extensión. Como mencionáramos, con el auge e impacto de los PRNU y la instauración del concepto de debida diligencia se ha producido una delimitación en torno al contenido de lo que otrora encuadraba dentro de la RSE, y en este instrumento está demarcado a los derechos humanos a través del Pilar II y el deber de respetar. Esta limitación supone quizás correr el eje de la discusión en la que se planteaba la inserción de la RSE -como vimos en el punto anterior-, en tanto, la obligación de respetar los derechos humanos y el ejercicio de la debida diligencia pueden a partir de regulaciones extraterritoriales estatales convertirse en deberes imperativos para las sociedades comerciales, que quedan por fuera de su espacio de autonomía y voluntariedad, tal como se planteaba en el esquema anterior de RSE. Por supuesto, que esta situación requiere seguir avanzando en la producción normativa, dado que el sistema de los PRNU sigue operando en la lógica del *soft law*. Sin embargo, la presencia de normas comunitarias y estatales, tales como las de Francia, Alemania, Holanda y Noruega, entre otras en curso de negociación; y la Directiva de la Unión Europea son muestra de la perspectiva indicada¹⁸; así como también la identificación de derechos humanos como normas de *ius cogens*. A pesar de lo señalado, quedan interrogantes que demandan una mayor profundización, como por ejemplo, aquellos que apuntan al modo de dar respuesta a la operatividad de la responsabilidad de la sociedad comercial.

¹⁸ Directiva UE 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 modifican la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859. Previamente, con fecha 30 de noviembre de 2022 el Consejo Europeo adoptó su posición negociadora: Consejo de la Unión Europea, “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la diligencia debida en materia de sostenibilidad de las empresas y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937: orientación general (doc. N° 1504/1/22 de 30 de noviembre de 2022). Con fecha 1 de junio de 2023 se adoptó la posición negociadora final del Parlamento Europeo P9_TA (2023) 0209 Diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad. Enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo el 1 de junio de 2023 sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937 (COM (2022)0071 – C9-0050/2022 – 2022/0051(COD)). A partir de entonces, el proyecto fue negociado por la Presidencia del Consejo, con el Parlamento y la Comisión en el marco de las reuniones interinstitucionales informales (Márquez Carrasco, 2023).

En esta faceta, y a raíz de que este trabajo se enfoca en el Derecho argentino, pero la problemática se inserta en un contexto de “derecho transnacional”, es oportuno señalar que el Informe de Empresas y Derechos Humanos de la REDESCA también adhiere a este esquema planteado, y señala por ejemplo entre los criterios interamericanos fundamentales en materia de empresas y derechos humanos a la prevención y debida diligencia en materia de derechos humanos (criterio j)¹⁹. En su desarrollo indica, que en el contexto del binomio empresas-derechos humanos, la debida diligencia no solo refiere a las acciones exigidas al Estado con el objetivo de garantizar los derechos humanos y proteger a las personas de violaciones a sus derechos, sino también el requerimiento que los Estados deben ordenar a las empresas en el plano interno a través de un proceso continuo de gestión para hacer frente a su responsabilidad de respetar los derechos humanos (párr. 50). Además, el Informe al desarrollar las obligaciones internacionales de los Estados en el contexto de actividades empresariales a la luz de los estándares interamericanos, en el punto 4 dedicado al deber de investigar, sancionar y garantizar el acceso a mecanismos efectivos de reparación señala la necesidad de asegurar que la aplicación de esquemas normativos e institucionales propios del derecho corporativo no amenacen la realización de los derechos humanos y el acceso a la justicia. Se apunta “De hecho, algunos Estados han observado que el hecho de que las empresas pueden, con frecuencia, “saltar”, “moverse” o “cambiar de jurisdicción” exige enfoques vinculantes frente a la conducta corporativa que genere problemas desde una perspectiva de derechos humanos, y superen las limitaciones de las iniciativas meramente voluntarias sobre responsabilidad corporativa” (párr. 135). Al mismo tiempo, dado que se trata de regulaciones extraterritoriales que alcanzarían la actuación de las sociedades comerciales, ya sea a través de las filiales o de los vínculos contractuales de las cadenas de

¹⁹ Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (REDESCA), Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019.

producción, tanto directos como indirectos, es indudable que la regulación de la debida diligencia puede tener aplicación en nuestro Estado.

Para el desarrollo del deber de diligencia de las empresas, nos basaremos en dos fuentes, de un lado los PRNU -que han funcionado como guía de otras iniciativas también de *soft law*, y de propuestas de *hard law*-; y de otro, la Directiva sobre debida diligencia de las empresas de la Unión Europea²⁰.

Los PRNU establecen como principio fundacional n° 10 el deber de respetar los derechos humanos. Recordemos que John Ruggie (2014) elabora el sistema en torno a la inexistencia de una obligación legal de las empresas, y en el reconocimiento de una “norma social bien establecida”. La debida diligencia se encuentra delineada en el principio n° 15 el cual señala “Para cumplir con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas deben contar con políticas y procedimientos apropiados en función de su tamaño y circunstancias, a saber: a) un compromiso político de asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos; b) un proceso de diligencia debida en materia de derechos humanos para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordarán su impacto sobre los derechos humanos; c) unos procesos que permitan reparar todas las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que hayan provocado o contribuido a provocar.

Al mismo tiempo, parte de la estrategia de Ruggie fue valerse del concepto de debida diligencia, como resorte entre el ámbito del Derecho Internacional Público de los derechos humanos y el Derecho de Sociedades (Ruggie, 2014). Ya han sido señaladas, las dificultades que esto puede ocasionar debido a la ambigüedad del concepto. Centrándonos específicamente en el ámbito del Derecho de Sociedades que aquí nos interesa, debemos señalar que el mismo también es susceptible de una triple conceptualización: como proceso para la toma de decisiones, como

²⁰ Las referencias se harán a la Directiva UE 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 modifican la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859.

deber de los administradores societarios, y como proceso para el respeto de los derechos humanos. La primera conceptualización es propia del área de la administración y puede en ocasiones estar juridificado como un deber. En este sentido, la debida diligencia consiste en “confirmar los hechos, datos y representaciones involucrados en una transacción comercial para determinar el valor, coste y riesgo de la misma, incluyendo los riesgos de litigación futura” (Martín Ortega, 2013, p. 4). La segunda conceptualización, es recepcionada en las regulaciones estatales del Derecho de Sociedades como estándar de conducta de los miembros del órgano de administración, como mencionáramos *ut supra* al referirnos al deber de diligencia regulado en el artículo 59 LGS. Finalmente, como proceso para el respeto de los derechos humanos conforme la propuesta de los PRNU y demás instrumentos que la receptan.

En esta línea, se sostiene que la valoración del riesgo empresarial y el riesgo para los derechos humanos son dos procesos que deben diferenciarse, en tanto persiguen objetivos distintos. En el primer caso, el interés de la propia sociedad, y en el segundo, los impactos sobre los derechos humanos de terceros. Señalándose que el respeto de los derechos humanos debe prevalecer sobre el interés de toda empresa, prescindiendo del seguimiento de una concepción contractualista o institucionalista de la sociedad (Noval Pato, p. 2020).

Por su parte, la Directiva dedica el artículo 5° a la diligencia debida estableciendo que los Estados miembros velarán porque las empresas actúen, en materia de derechos humanos y medio ambiente, con diligencia debida basada en el riesgo conforme a lo establecido en los artículos 7 a 16.

IV.1. La regulación extraterritorial de la debida diligencia para el respeto de los derechos humanos

Cuando los daños extraterritoriales puedan dar lugar a la exigencia de responsabilidad de las empresas, resulta preciso extremar la prudencia a la hora

de regular la obligación de *due diligence*. Esto sucede v.gr. en la Directiva cuando se señala en su artículo 1° que se establecen normas a) sobre las obligaciones que incumben a las empresas en relación con los efectos adversos, reales y potenciales, para los derechos humanos y el medio ambiente de sus propias operaciones, de las operaciones de sus filiales, y de las operaciones efectuadas por sus socios comerciales en las cadenas de actividades de dichas empresas, así como b) sobre la responsabilidad que se deriva del incumplimiento de esas normas.

Se afirma que la regulación extraterritorial de la debida diligencia, ya no tiene como previsión lograr que las empresas introduzcan planes de vigilancia en su gestión, sino clarificar en qué medida esos programas permiten la exclusión o limitación de la responsabilidad extraterritorial (Noval Pato, 2020). Por ello, en las diferentes propuestas ha sido un ámbito de discusión cuál ha de ser el alcance subjetivo y material de la debida diligencia²¹. Vinculado a ello, cómo demostrar que el cumplimiento de los procesos puede funcionar como una causa de exoneración cuando se ha producido una violación a los derechos humanos, pero la sociedad comercial puede acreditar la puesta en práctica del mecanismo. En esta tesitura puede verse la regulación en el artículo 29 de la responsabilidad civil, en especial el inciso 1° en donde se advierte cómo la acreditación de la debida diligencia puede funcionar como un eximente de responsabilidad.

Es decir, que la regulación de la debida diligencia mediante normas de alcance extraterritorial, puede alcanzar la regulación de la actuación de las sociedades comerciales en terceros Estados (ya sea bajo la modalidad de filial o cadena de actividades), y de esta manera establecer el alcance de la responsabilidad de las empresas en relación a los derechos humanos.

²¹ Pueden verse las diferencias v.gr. entre los artículos 2 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2021, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre diligencia debida de las empresas y responsabilidad corporativa (2020/2129(INL)) y el artículo 2° de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937, COM (2022), 71 final.

IV.2. La debida diligencia y la responsabilidad de los administradores

Como afirma Peinado los debates en relación a la RSE se relacionaban con el alcance del deber de lealtad, pero se consideraba a la misma mayormente inocua en relación al deber de diligencia (Peinado, 2019). Esta situación se ve modificada si al regular el deber de respetar los derechos humanos y la debida diligencia de las empresas, se incluye también una previsión en relación a la responsabilidad de los administradores vinculada a su deber de diligencia. Esto es lo que había sido plasmado por la propuesta de Directiva del 2022²². Así se incluía una disposición (en el artículo 25) sobre el deber de diligencia de los administradores. Esto constituía, sin embargo, uno de los aspectos de mayor deliberación en el tratamiento en la búsqueda de la versión final (Viera González, 2023; Márquez Carrasco, 2023) y finalmente no fue aprobado. El artículo en cuestión contemplaba la siguiente proyección:

1. Los Estados miembros velarán porque, al cumplir su deber de actuar en el mejor interés de la empresa, los administradores de las empresas a las que se refiere el artículo 2, apartado 1, tengan en cuenta las consecuencias de sus decisiones en materia de sostenibilidad, incluidas cuando proceda, las consecuencias para los derechos humanos, el cambio climático y el medio ambiente a corto, medio y largo plazo.

2. Los Estados miembros se asegurarán de que sus disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulen el incumplimiento de las obligaciones de los administradores se apliquen también a lo dispuesto en el presente artículo.

²² Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937, COM (2022) 71 final, 23 de febrero de 2022.

V. Conclusiones

Podemos decir que la RSE además de ser un fenómeno interdisciplinario, es también un fenómeno que abarca e interpela a diferentes sub-sistemas dentro del sistema jurídico. En este trabajo, se ha intentado un acercamiento a la RSE desde el Derecho de Sociedades, por entender que bajo esta rama del ordenamiento jurídico tiene lugar la operativización del desarrollo del instituto. Como se habrá advertido, conviven en su seno dos posicionamientos sobre los fines y funciones de la rama que en consecuencia inciden en el entendimiento sobre el interés social, posibilitando o no la incorporación de compromisos de RSE dentro de la estructura societaria. No obstante, a esta situación hay que sumarle la complejidad que se presenta en el tema que nos ocupa en relación al alcance transnacional de la actuación de las sociedades comerciales. En este sentido, han de pensarse también las estrategias de juridicidad que pueden darse en torno a la reclamación por parte de terceros en cuanto al incumplimiento de políticas de RSE.

De otro lado, es necesario distinguir las problemáticas que presenta el concepto de debida diligencia en relación a las empresas y los derechos humanos. Dado que es un supuesto diferente al de la RSE. Aquí no rige la premisa de voluntariedad, sino que es imperativo el respeto a los derechos humanos por parte de las sociedades comerciales -aunque caben también disquisiciones sobre el corpus que estaría comprendido-, ya sea por vía de imposición de los derechos estatales, del reconocimiento de *ius cogens* o de las incipientes regulaciones extraterritoriales. Los desafíos consisten aquí en pensar las respuestas desde el Derecho Internacional Privado, para cubrir las brechas de regulación tal como acontece con la regulación de la Directiva de la Unión Europea ya mencionada.

No cabe duda, que cada subsistema aborda a las problemáticas desde sus constructos. Sin embargo, consideramos necesario el entendimiento mutuo, en tanto, el mismo deviene necesario en la actual estrategia presentada por los PRNU, y en las normas de aplicación inmediata que actualmente se discuten desde el

Derecho Internacional Privado (tales como las regulaciones de diversos Estados europeos, o la propia Directiva), sin que esto signifique su preferencia en relación a otras opciones regulatorias, como la del Tratado Vinculante sobre Empresas y Derechos Humanos.

En conclusión, entendemos que de un lado, en el Derecho de Sociedades se han discutido los fines y funciones de las sociedades comerciales en los derechos estatales; y que la misma ha sido interpelada por las discusiones dadas en el plano transnacional acerca de los límites y las responsabilidades de las empresas multinacionales sobre el alcance de la RSE. Actualmente, esa discusión se recondujo al binomio empresas-derechos humanos, queriendo conjugarse las racionalidades de ambas ramas jurídicas y desarrollando nuevas formas de regulaciones que vienen a cubrir –al menos parcialmente- la brecha regulatoria que se daba en la regulación allende los Estados de las sociedades comerciales.

Referencias bibliográficas

- AMESTI MENDIZÁBAL, Christi (2013). RSE: comentario de la sentencia n° 321/2011 de 11 de noviembre de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 28). *Revista de Derecho de Sociedades*, (40), 335-360.
- ARROYO, Ignacio (2002). Reflexiones en torno al interés social. En *Derecho de Sociedades, Libro homenaje al profesor Fernando Sánchez Calero*, Vol. II. Mc Graw- Hill, 1845-1858.
- BELLO KNOLL, Susy y GENCO, Ernesto (2013). La responsabilidad social empresaria y el objeto social. En *XII Congreso Argentino de Derecho Societario y VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Societario y de la Empresa*, T. III. UADE.
- BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, Alberto (2010). La responsabilidad social del empresario. En AA. VV., Sáenz García de Albizu, J. C., Oleo Banet, F., Martínez Flórez, A. (coords.), *Estudios de Derecho Mercantil. En memoria del Profesor Aníbal Sánchez Andrés*, Civitas, Thomson Reuters, 65-75.
- CALCATERRA, Gabriela (1998). El grupo de sociedades y la noción de interés de grupo. En *VII Congreso Argentino de Derecho Societario y III Congreso*

- Iberoamericano de Derecho Societario y de la Empresa*. Buenos Aires, 411-418.
- CEBRIÁ, Luis (2014). El interés social de las sociedades de capital en la encrucijada: interés de la sociedad e intereses de la sociedad, la responsabilidad social corporativa y la tercera vía social. *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, (133), 79-126.
- DE LA CUESTA RUTE, José (2011). ¿Son stakeholders los consumidores?. *Revista de Derecho*, 12 (1), Universidad de Piura, 149-180.
- DOBSON, Juan (2004). El interés social como protección del objeto social. *Suplemento Especial Sociedades Comerciales*. Editorial La Ley, 49. Cita Online: AR/DOC/2792/2004
- EMBED IRUJO, José (2004). Perfil jurídico de la responsabilidad social corporativa. *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 12, 51-76.
- EMBED IRUJO, José (2010). Prólogo. En Alfonso Sánchez, Rosalía (Dir. y Coord), *Colección de Estudios de Derecho Mercantil Responsabilidad social de la empresa y Derecho mercantil*, (38) Comares, 17-20
- EMBED IRUJO, José (2020). Aproximación al significado jurídico de la responsabilidad social corporativa. *Revista de Derecho Mercantil*, (316). BIB 2020/34319.
- EMBED IRUJO, José (2021). Hacia la regulación jurídica de la responsabilidad social corporativa. En Delgado Gomez, José *et. al.* (Dirs.), *Empresa, economía y sociedad: homenaje a Vicente Salas Fumás*. Funcas, 367-396.
- EMBED IRUJO, José y DEL VAL TALENS, Paula (2016). *La responsabilidad social corporativa y el Derecho de sociedades de capital: entre la regulación legislativa y el soft law*. BOE, Colección Derecho Privado.
- ESTEBAN VELASCO, Gaudencio (2004). Interés social, buen gobierno y responsabilidad social corporativa (algunas consideraciones desde una perspectiva jurídico-societaria). En Esteban Velasco, Gaudencio, Gondra, José Maria, Moneva Abadía, José Mariano, Rivero Torre, Pedro (2004) *Responsabilidad social corporativa: aspectos jurídicos-económicos*. España: Universitat Jaume I, 13-62.
- ESTEBAN VELASCO, Gaudencio (2010). Una aproximación a los códigos de buen gobierno en el marco del complejo y heterogéneo fenómeno de los códigos de conducta. En Real Pérez Alicia (Coord.), *Códigos de conducta y actividad económica: perspectiva jurídica*, I y II Congresos Internacionales Códigos de Conducta y Mercado, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Madrid: Marcial Pons, 267-289.

- ETCHEVERRY, Raúl (2004). El capital social y la responsabilidad social de las empresas. En *IX Congreso Argentino de Derecho Societario y V Congreso Iberoamericano de Derecho Societario y de la Empresa*, T. III, Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 615-618.
- FARINA, Juan (2011). *Derecho de las sociedades comerciales*, tomo II, Astrea.
- FUENTES NAHARRO, Mónica, FERNÁNDEZ TORRES, Isabel, DÍAZ RUIZ, Emilio y AMESTI MENDIZÁBAL, Christi (2013). Responsabilidad social corporativa y Derecho de Sociedades. En Sánchez Urán Azaña Yolanda (Dir.), *Responsabilidad Social de las Organizaciones. Una perspectiva jurídica en el marco de la economía sostenible de la Unión Europea*. Grupo 5, 309-363.
- GOMES RAMOS, María (2012). Responsabilidad social corporativa en el contexto del buen gobierno. Interés social y comportamiento del órgano de administración. Especial atención al caso portugués. En Pérez Carrillo, Elena y Fernández Albor Baltar, Ángel (Coord.). *Empresa responsable y crecimiento sostenido: aspectos conceptuales, societarios y financieros*. Thomson Reuters-Aranzadi, 117-135.
- GÓMEZ SEGADÉ, José (2012). RSE y responsabilidad de los administradores: una propuesta. En Pérez Carrillo, Elena y Fernández Albor Baltar, Ángel (Coord.), *Empresa responsable y crecimiento sostenido: aspectos conceptuales, societarios y financieros*. Thomson Reuters-Aranzadi, 103-115.
- GRIMALDOS GARCÍA, María (2010). Responsabilidad social corporativa y responsabilidad civil de los administradores. En Alfonso Sánchez, Rosalía (Dir. y Coord.), *Colección de Estudios de Derecho Mercantil. Responsabilidad social de la empresa y Derecho mercantil*, n° 38. Comares, 155-180.
- HADAD, Leandro (2016). La responsabilidad social empresaria con dinero de otros. *Revista Derecho Comercial y de las Obligaciones*. N° 280. *RDCO*, 280, 357. Cita Online: AP/DOC/822/2016, pp. 357-367.
- HADAD, Lisandro y MESSINA, Gabriel (2018). El propósito de la corporación y la responsabilidad social corporativa. *La ley*, 2018 C, 987. Cita Online: TR LALEY AR/DOC/1007/2018.
- IBÁÑEZ JIMÉNEZ, Javier. (2008). La RSC y el derecho de sociedades. En Llebaría Samper, Sergio (Dir.). *Derecho de Sociedades*, Tomo I, Congreso UNIJES 2007. J.M. Bosh Editor, 251-274.
- JIMÉNEZ-PIERNAS GARCÍA, Alberto (2018). La definición de la responsabilidad social corporativa a través de los principios rectores: una perspectiva de derechos humanos. En Fernández Liesa, Carlos y López-Jacoiste Díaz,

- Eugenia (Dirs.). *Empresas y derechos humanos*. Thomson Reuters Aranzadi, 67-86.
- JORDÁ GARCÍA, Rafael (2010). Responsabilidad social corporativa y decisiones orgánicas en las sociedades mercantiles de capital. Especial referencia al interés social. En Alfonso Sánchez, Rosalía (Dir. y Coord.), *Colección de Estudios de Derecho Mercantil Responsabilidad social de la empresa y Derecho mercantil*, n° 38. Comares, 131-153.
- MÁRQUEZ CARRASCO, Carmen (2023). Todos los ojos puestos en Bruselas: las claves de la futura Directiva sobre Diligencia Debida en materia de sostenibilidad empresarial. *Revista Española de Empresas y Derechos Humanos*, 1, 5-36.
- MARTÍN ORTEGA, Olga (2013). La diligencia debida de las empresas en materia de derechos humanos: un nuevo estándar para una nueva responsabilidad. *Papeles el Tiempo de los Derechos*, 9, 1-23.
- MELLE HERNÁNDEZ, Mónica *et. al.* (2007). *Gobierno y responsabilidad social de la empresa*. Documentos AECA, Comisión de Responsabilidad Social Corporativa.
- MESSINA, Gabriel (2016). Los peligros de la responsabilidad social corporativa. En *X Congreso Argentino de Derecho Societario y XIII Congreso Iberoamericano de Derecho Societario y de la Empresa, El Derecho Societario y de la empresa en el nuevo sistema del Derecho*, T. I, Universidad de Mendoza y Universidad Nacional de Cuyo, 555-566.
- MOLINA SANDOVAL, Carlos (2002). El difícil contorno del interés social. *Microjuris*, MJ-DOC-1713-AR| MJD1713, 1-19.
- NISSEN, Ricardo (2006). *Impugnación judicial de actos y decisiones assemblearias*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- NOVAL PATO, Jorge (2020). ¿Los derechos humanos en la agenda del gobierno corporativo? En especial, la obligación de "due diligence. *Revista de Derecho de Sociedades*, 60, 1-46. BIB 2020/36736.
- PAZ ARES, José (1997). ¿Cómo entendemos y cómo hacemos el derecho de sociedades? Reflexiones a propósito de la libertad contractual en la nueva LSRL. En Paz Ares, José (Coord.). *Tratando de la Sociedad Limitada*. Fundación Cultural del Notariado, 159-206.
- PAZ-ARES, José (2002). El gobierno de las sociedades. Un apunte de política legislativa. En *Derecho de sociedades. Libro Homenaje a Fernández Sánchez Calero*, Vol. II, McGraw –Hill, 1805-1818.

- PEINADO, Juan (2019). La sostenibilidad y el deber de diligencia de los administradores. *Revista de Derecho Mercantil*, 311, BIB 2019/691.
- QUIJANO GONZÁLEZ, Jesús (2009). Gobierno corporativo. Administración de sociedades mercantiles y responsabilidad. En Pérez Carrillo, Elena (Coord.) *Gobierno corporativo y responsabilidad social de las empresas*, Marcial Pons, 91-127.
- RICHARD, Efraín Hugo (2010). Utilidad inmediata de la doctrina de la responsabilidad social de la empresa. *Microjuris*, MJ-DOC-4729-AR | MJD4729, 1-8.
- RIVERA, Julio (2001). Responsabilidad de los administradores sociales y síndicos. *Revista de Derecho de Daños*, III, 39-78.
- RODRIGUEZ FERNÁNDEZ, José (2002). Teoría de los partícipes y ciudadanía empresarial: una perspectiva pluralista del gobierno de las compañías. *Ekonomiaz*, 50, 74-109.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, José (2006). Valor accionarial y orientación stakeholder: Bases para un nuevo gobierno corporativo. *Papeles de Economía Española*, 108, 10-24.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, José (2007). Responsabilidad social corporativa y análisis económico: práctica frente a teoría. *Ekonomiaz*, 65, 12-49.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, José (2008). Otra empresa es posible: teología accionarial versus responsabilidad ciudadana. En García Inda, Andrés y Marcuello Servós, Carmen (Coord.). *Conceptos para pensar el siglo XXI*. Los libros de la Catarata, 55-93.
- RUGGIE, John (2014). *¿Solamente negocio? Multinacionales y derechos humanos*, De la Cruz Monserrat, Carolina (Trad.). Icaria.
- RUGGIE, John (2017). The Social Construction of the UN Guiding Principles on Business & Human Rights. Corporate Responsibility Initiative. *Working Paper*, 67, 1-23.
- RUIZ MUÑOZ, Miguel (2011). Un Apunte crítico Sobre La Responsabilidad Social Corporativa (RSC/RSE). *Revista Electrónica De Derecho De La Universidad De La Rioja* (REDUR), N.º 9, 27-65.
- SALAS FUMÁS, Vicente (2005). ¿Sustituye la responsabilidad social al buen gobierno de la empresa?. *Revista Economistas*, 106, 4-12.
- SÁNCHEZ CALERO-GUILARTE, Juan, FUENTES NAHARRO, Mónica y FERNÁNDEZ TORRES, Isabel (2010). La primacía de los accionistas y la RSC: ¿una compatibilidad posible?. En *La responsabilidad social corporativa y sus*

- actores. Mitos y desafíos de la Responsabilidad Social Corporativa* (Seminario), Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1-24.
- SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan (2006 a). Creación de valor, interés social y responsabilidad social corporativa. En Rodríguez Artigas, Fernando (Coord.), *Derecho de Sociedades Anónimas Cotizadas Estructura de Gobierno y Mercados*, T. II, Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, 851-914.
- SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan (2006 b). “Interés social”. En Alonso Ledesma, Carmen (Coord.) *Diccionario de derecho de sociedades*, Madrid: Iustel, 709-714.
- TEUBNER, Gunther (1985). Corporate Fiduciary Duties and Their Beneficiaries. A Functional Approach to the Legal Institutionalization of Corporate Responsibility. En Hopt, Klaus y Teubner, Gunther (Ed.). *Corporate Governance and Directors’ Liability. Legal, Economic and Sociological Analyses of Corporate Social Responsibility*, Berlin, Boston: De Gruyter, 149-177.
- VIERA GONZÁLEZ, Jorge (2023). El deber de diligencia de los administradores como forma de aplicación de los principios del Desarrollo Sostenible. En Chamorro Domínguez, María y Viera González, Jorge (Dir.), *Derecho de sociedades y sostenibilidad*, Madrid: La Ley, 213-234.
- ZALDIVAR, Enrique (1975). Filosofía y principios de nuestra ley de sociedades comerciales. *La ley*, D, 555-559.

Documentos

- Comunicación “Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la Responsabilidad Social de las Empresas” (COM 2011, 681 final).
- Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (REDESCA), *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/REDESCA/INF.1/19, 2019.
- Libro Verde de la Unión Europea “Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas” (COM, 2001, 336 final).
- Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”. *Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Resolución 17/4, 2011.*
- Directiva UE 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 modifican la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859.

Legislación

Ley General de Sociedades N° 19.550

Obligaciones en materia de acceso a la justicia y reparación (Artículo 7 f y g de la Convención de Belém do Pará)

Obligations regarding access to justice and reparation (Article 7 f and g of the Belém do Pará Convention)

 **Claudia Martin**

American University
cmartin@wcl.american.edu

Resumen: El presente estudio examina las obligaciones existentes en materia de acceso a la justicia y reparación para víctimas de violencia de género, según los incisos f y g del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. A través de la práctica de los órganos interamericanos, se analiza cómo estas disposiciones, consideradas justiciables, refuerzan los derechos establecidos en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, especialmente el deber de investigar con debida diligencia. También, se identifican garantías procesales clave, como el derecho a ser oído y a una decisión oportuna, que de ser incumplidas constituyen una violación al acceso a la justicia. Además, la investigación subraya la importancia de adoptar medidas de protección efectivas, y destaca la importancia de incluir una perspectiva de género y niñez en las reparaciones, promoviendo soluciones que aborden las causas estructurales de la violencia como medio para evitar la revictimización.

Palabras clave: ACCESO A LA JUSTICIA; VIOLENCIA DE GÉNERO; CONVENCIÓN DE BELÉM DO PARÁ.

Abstract: This study examines the existing obligations regarding access to justice and reparations for victims of gender-based violence under Article 7(f) and (g) of the Convention of Belém do Pará. Through the practice of the inter-American bodies, it analyzes how these provisions, considered justiciable, reinforce the rights established in Articles 8 and 25 of the American Convention on Human Rights, especially the duty to investigate with due diligence. It also identifies key procedural guarantees, such as the right to be heard and the right to a timely decision, which, if breached, constitute a violation of access to justice. In addition, the research underscores the importance of adopting effective protection

measures, and highlights the importance of including a gender and children's perspective in reparations, promoting solutions that address the structural causes of violence as a means to avoid re-victimization.

Keywords: ACCESS TO JUSTICE; GENDER VIOLENCE; CONVENTION OF BELÉM DO PARÁ.

Fecha de recepción: 10/03/2024

Fecha de aceptación: 04/09/2024



Obligaciones en materia de acceso a la justicia y reparación (Artículo 7 f y g de la Convención de Belém do Pará)¹

Claudia Martín

I. Introducción

El artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” (CBDP o Convención de Belém do Pará) establece una serie de obligaciones específicas para los Estados partes de prevención e investigación que conduzcan a la erradicación de la violencia contra la mujer². A diferencia de otras obligaciones de este tratado, el artículo 7 es una norma “justiciable” en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), puesto que tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o Comisión) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH o Corte) tienen competencia para evaluar en un caso concreto si un Estado ha incumplido con los deberes que surgen de esta disposición en el marco de sus jurisdicciones contenciosas³.

Por otro lado, el artículo 7 obliga a los Estados a condenar toda violencia contra la mujer y a adoptar medidas específicas de acción para combatirla⁴. A tal efecto el tratado articula en su Preámbulo y disposiciones iniciales una definición

¹ Una versión más corta de este trabajo se publicó en *La Convención de Belém do Pará, Comentarios sobre su historia, desarrollos y debates actuales*, Editora: Selene Soto Coordinadores: Hartmut Rank & Miguel Barboza (2024).

² Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, adoptada el 9 de junio de 1994, entró en vigor el 5 de mayo de 1995.

³ Véase Artículo 12 de la CBDP.

⁴ El Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) ha señalado que la prohibición de la violencia por razón de género contra la mujer se ha consolidado como un principio de derecho internacional humanitario, *Recomendación General 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer*, CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017, párr. 2.

del alcance de “violencia contra la mujer”. Según el Preámbulo de la Convención de Belém do Pará, la violencia contra la mujer “es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”⁵, mientras que en el texto de este instrumento se sostiene que el derecho a no ser objeto de violencia incluye el derecho a estar libre de toda forma de discriminación⁶.

Asimismo, el Artículo 1 del tratado define a la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”⁷. El artículo 2 enumera entre las formas de violencia contra la mujer a la “violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar”⁸.

Los incisos f y g del artículo 7 establecen obligaciones para los Estados partes de garantizar a las víctimas de violencia el acceso a medidas de protección oportunas, recursos efectivos y acceso a la justicia, así como mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar el derecho a una reparación⁹. Como analizaremos a continuación la práctica de los órganos interamericanos de derechos humanos, la Comisión y Corte IDH, no han aplicado extensamente estas disposiciones en su jurisprudencia ni han establecido su alcance específico. Mas bien, el derecho de las víctimas de violencia de género de acceder a la justicia y obtener reparaciones se ha articulado principalmente sobre la base de las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH),

⁵ Preámbulo de la CBDP, párr. 3.

⁶ Artículo 6 de la CBDP.

⁷ Véase Artículo 1 de la CBDP.

⁸ Véase Artículo 2 de la CBDP.

⁹ Véase Artículo 7, incisos f y g de la CBDP.

“reforzadas” por las obligaciones que surgen de la Convención de Belém do Pará cuando el Estado demandado ha ratificado este tratado¹⁰.

En las próximas secciones consideraremos el alcance del derecho a un recurso efectivo asociado en la práctica interamericana con la obligación de investigar hechos de violencia contra la mujer, así como el derecho de acceder a la justicia y gozar de garantías mínimas del debido proceso. A tal fin realizaremos un estudio pormenorizado de la jurisprudencia de la Comisión y la Corte IDH, según se trate de distintas formas de violencia contra la mujer consideradas por estos órganos en peticiones y casos individuales. En segundo lugar, estudiaremos la obligación de adoptar medidas de protección a la luz de los estándares desarrollados por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), complementada por la práctica de otros órganos internacionales, considerando que este deber no ha sido analizado extensamente por la jurisprudencia de los órganos interamericanos de derechos humanos. En última instancia estudiaremos el alcance de la obligación de reparar bajo los estándares articulados por la Corte IDH, según se ajustan a las características propias de los hechos involucrados en casos de violencia contra las mujeres.

II. El derecho a un recurso efectivo y de acceder a la justicia para las mujeres víctimas de violencia

Los órganos del SIDH han establecido consistentemente a lo largo de su jurisprudencia que los Estados partes en la CADH tienen “la obligación de proveer recursos efectivos a las personas que aleguen ser víctimas de violaciones de derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y

¹⁰ Corte IDH, *Caso Guzmán Albarracín y otras v. Ecuador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de junio de 2020, Serie C No. 405, párr. 177.

pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción”¹¹. Según la Corte IDH, la combinación de las obligaciones que surgen de los artículos 8 y 25 de la CADH consagran el derecho al acceso a la justicia para las víctimas afectadas¹², un derecho considerado como una norma imperativa de Derecho Internacional que como tal “genera obligaciones *erga omnes* para los Estados de adoptar las medidas que sean necesarias para no dejar en la impunidad esas violaciones”¹³. El derecho de acceso a la justicia debe garantizar entre otros aspectos “el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido e investigar, juzgar y en su caso, sancionar a los eventuales responsables”, en desarrollo de la obligación de investigar que surge del artículo 1.1 de la CADH¹⁴. En particular, “cuando la violación de los derechos humanos sea el resultado de un hecho tipificado penalmente, la víctima tiene derecho de obtener del Estado una investigación judicial que se realice ‘seriamente con los medios a su alcance ... a fin de identificar a los responsables, [y] de imponerles las sanciones pertinentes...’”¹⁵.

Como la Corte ha reiterado en numerosas ocasiones, en casos de violencia contra la mujer, el deber de garantizar el acceso a la justicia e investigar se

¹¹ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 1, párr. 91; *Caso Coc Max y otros (Masacre de Xamán) v. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de agosto de 2018, Serie C No. 356, párr. 77.

¹² Corte IDH, *Caso Lagos del Campo v. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2017, Serie C No. 340, párr. 174.

¹³ Corte IDH, *Caso Goiburú y otros v. Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2006, Serie C No. 153, párr. 131.

¹⁴ Corte IDH, *Caso de la "Masacre de Mapiripán" v. Colombia*, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párr. 233; *Caso Ximenes Lopes v. Brasil*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C No. 149, párr. 147; *Caso del Penal Miguel Castro Castro v. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C No. 160, párr. 346; *Caso Chitay Nech y otros v. Guatemala*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de mayo de 2010, Serie C No. 212, párr. 236.

¹⁵ CIDH, *Raquel Martín de Mejía v. Perú*, Informe N° 5/96, Caso 10.970, 1 de marzo de 1996, disponible en <https://cidh.oas.org/annualrep/95span/cap.III.peru10.970.htm>

encuentran reforzados por las disposiciones aplicables de la Convención de Belém do Pará¹⁶, en particular el artículo 7 de dicho instrumento¹⁷.

Siguiendo esta línea jurisprudencial, la práctica interamericana ha abordado principalmente el acceso a la justicia de víctimas de violencia de género a partir de las obligaciones de investigar con debida diligencia y sancionar a los perpetradores, sean estos públicos o privados, que se encuentran consagradas en el inciso b del artículo 7. Más recientemente la Corte IDH ha relacionado este derecho con las obligaciones de establecer “procedimientos legales justos y eficaces”, que incluyan “medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos”, establecidas en el inciso f de la misma disposición¹⁸.

Por esta razón el análisis que realizaremos sobre los derechos de acceso a la justicia y a un remedio efectivo bajo la Convención de Belém do Pará estará permeado por la jurisprudencia de los órganos interamericanos que parte de las obligaciones que surgen de la CADH y se concentra principalmente en el aspecto de investigación de la violencia y sus perpetradores como recurso idóneo para las víctimas de hechos de esta naturaleza. Una de las deficiencias de esta aproximación es que no ha desarrollado extensamente todas las obligaciones establecidas en el inciso f del artículo 7 de la CBDP, en particular las relativas a adoptar medidas de protección y más bien ha subsumido este aspecto en el análisis de la obligación de prevención y posteriormente ha contemplado este deber en el marco de las

¹⁶ Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra v. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2010, Serie C No. 216, párr. 177; *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de mayo de 2014, Serie C No. 277, párr. 185.

¹⁷ El artículo 7 en su inciso b establece: *Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.*

¹⁸ Corte IDH, *Caso I.V. v. Bolivia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párr. 295; *Caso Angulo Losada v. Bolivia*, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 18 de noviembre de 2022, Serie C No. 475, párr. 94.

reparaciones. Tampoco, los órganos interamericanos han analizado o desarrollado el alcance del derecho a la reparación de las víctimas de violencia, bajo la misma disposición.

II. A. Obligación de investigar con debida diligencia como un recurso efectivo para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia

La Corte IDH ha establecido consistentemente en su jurisprudencia que la obligación de investigar violaciones de derechos humanos es una de las medidas positivas que los Estados deben adoptar bajo el artículo 1.1 de la CADH para garantizar los derechos protegidos por este tratado¹⁹. El deber estatal de investigar ha sido definido “como una obligación de medio y no de resultado, pero que debe ser asumida por los Estados como un deber jurídico propio y no como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o sus familiares, o de la aportación privada de elementos probatorios”²⁰. Desde que las autoridades tomen conocimiento de un hecho que resulte en una violación de derechos humanos deben “iniciar ex officio y sin dilación una investigación seria, imparcial y objetiva”²¹. Asimismo, la Corte ha resaltado que en una sociedad democrática es responsabilidad del Estado establecer la verdad sobre los hechos que involucran violaciones de derechos humanos a través de la investigación e identificación de los perpetradores y de la divulgación pública de los resultados que emanan de los procesos judiciales penales o de otra

¹⁹ Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205, párr. 191.

²⁰ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 177; *Caso Anzualdo Castro v. Perú*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, Serie C No. 202, párr. 123; *Caso Fernández Ortega y otros v. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de agosto de 2010, Serie C No. 215, párr. 191; *Caso Favela Nova Brasilia v. Brasil*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de febrero de 2017, Serie C No. 333, párr. 178.

²¹ Corte IDH, *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 183.

naturaleza²². La obligación de investigar no se deriva exclusivamente de las normas de derecho internacional, sino que en la región la legislación interna en muchos Estados reconoce el deber de investigar de oficio la existencia de ciertas conductas ilícitas²³.

Como se estableció anteriormente, en el caso de hechos de violencia contra las mujeres, los órganos del sistema interamericano han señalado que las obligaciones que surgen del artículo 1.1 de la CADH, complementado por las protecciones ofrecidas por los artículos 8.1 y 25 del mismo instrumento se encuentran reforzadas por aquellas consagradas en la Convención de Belém de Pará, más específicamente en el artículo 7, en sus incisos b y f. Que la obligación sea reforzada significa que el Estado debe actuar con una diligencia redoblada tomando en consideración otros aspectos centrales del contexto en que se perpetran las situaciones de violencia contra la mujer, incluidas la vulnerabilidad en la que habitualmente se encuentra la víctima y la existencia de estereotipos de género que obstaculizan que éstas obtengan justicia rápida y efectiva²⁴. Más aun al aplicar esta obligación de investigación reforzada en casos de violencia de género, la Corte IDH ha calificado al deber de debida diligencia como una obligación estricta, es decir que no admite demoras injustificadas en la tramitación de las denuncias y en la adopción de pasos concretos e inmediatos para establecer los hechos, proteger a la víctima y sancionar a los responsables²⁵.

²² Corte IDH, *Caso de la Masacre de Las Dos Erres v. Guatemala*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de noviembre de 2009, Serie C No. 211, párr. 149; *Caso Masacres de Río Negro v. Guatemala*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 4 de septiembre de 2012, Serie C No. 250, párr. 194; *Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal v. Guatemala*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de noviembre de 2016, Serie C No. 328, párr. 212.

²³ Corte IDH, *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 184; *Caso Guzmán Albarracín y otras v. Ecuador*, *supra*, párr. 178.

²⁴ Corte IDH, *Caso López Soto y otros v. Venezuela*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de septiembre de 2018, Serie C No. 362, párr. 136.

²⁵ Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") v. México*, *supra*, párr. 283; *Caso Barbosa de Souza y otros v. Brasil*, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de septiembre de 2021, Serie C No. 435, párr. 120.

En esta línea, la Corte ha establecido que a la luz de esta obligación reforzada y de debida diligencia estricta cuando se conozca de la existencia de un acto de violencia contra una mujer, “resulta particularmente importante que las autoridades a cargo de la investigación la lleven adelante con determinación y eficacia, teniendo en cuenta el deber de la sociedad de rechazar la violencia contra las mujeres y las obligaciones del Estado de erradicarla y de brindar confianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección”²⁶. A ello se suma que en tanto la Convención de Belém do Pará tiene por objeto crear las condiciones necesarias para eliminar la violencia de género en el ámbito privado y público, la obligación de investigar alcanza a “cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares pues si sus actos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado”²⁷.

Por otro lado, el cumplimiento de investigar con debida diligencia casos de violencia contra las mujeres, para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas, requiere que los Estados “cuenten con un marco normativo de protección y de prácticas que permitan una actuación y respuesta eficaz ante denuncias por hechos de esta naturaleza”²⁸. En este aspecto la obligación que surge del artículo 7 incisos b y f se complementa con los deberes generales de adoptar medidas de naturaleza interna del artículo 2 de la CADH y con el inciso c del mismo artículo ⁷²⁹. La falta de una normativa, procedimientos o medidas para adelantar las investigaciones de acuerdo a los estándares internacionales no justifica el incumplimiento de un

²⁶ Corte IDH, *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 185; *Caso Guzmán Albarracín y otras v. Ecuador*, *supra*, párr. 178.

²⁷ Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles v. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, Serie C No. 289, párr. 238; *Caso Velásquez Paiz y otros v. Guatemala*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de noviembre de 2015, Serie C No. 307, párr. 143.

²⁸ Corte IDH, *Caso López Soto y otros v. Venezuela*, *supra*, párr. 224; *Caso V.R.P., V.P.C. y otros v. Nicaragua*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de marzo de 2018, Serie C No. 350, párr. 153.

²⁹ Corte IDH, *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 189; *Caso Velásquez Paiz y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 148.

Estado de investigar con debida diligencia³⁰. De igual manera, la existencia de una normativa que cumpla con los estándares internacionales no es suficiente por lo que “el fortalecimiento de las instituciones que intervienen en [casos de violencia contra las mujeres], también constituye una pieza fundamental para asegurar reacciones estatales efectivas y no revictimizantes”³¹.

La obligación de investigar en este contexto tiene alcances adicionales y diferenciados según el tipo de violencia contra la mujer de la cual se trate, e incluso de las características propias de la víctima sea por razón de edad, origen étnico o racial, o por la profesión que desempeñe. La jurisprudencia interamericana ha establecido parámetros específicos para adelantar una investigación efectiva según si las mujeres han sido víctimas de homicidio, tortura o desaparición, de violencia sexual o de esterilización forzada. De igual manera ha articulado requerimientos adicionales cuando la víctima de violencia es una niña o adolescente. Asimismo, se han identificado alcances diferenciados cuando la víctima de violencia es una mujer indígena, refugiada o bien desempeña roles como periodista o defensora de derechos humanos, todas estas últimas características que se suman a la condición de género creando una situación de doble vulnerabilidad. La obligación de investigar con debida diligencia reforzada se aplica también en casos de violencia de género perpetrada contra mujeres trans³². En las secciones subsiguientes analizaremos la obligación de investigar en relación a distintos hechos de violencia contra la mujer, así como consideraremos como este deber opera en casos de interseccionalidad de vulnerabilidades.

1. Muerte, maltrato o desaparición

La práctica interamericana resalta consistentemente que la obligación de investigar efectivamente tiene requisitos específicos cuando se trata de un caso de

³⁰ Corte IDH, *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 180.

³¹ Corte IDH, *Caso López Soto y otros v. Venezuela*, *supra*, párr. 224.

³² Corte IDH, *Caso Vicky Hernández y otras v. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de marzo de 2021, Serie C No. 422, párr. 134.

violencia contra una mujer que culmina con su muerte, maltrato, privación de libertad y/o desaparición. En muchos casos es difícil determinar que un homicidio, por ejemplo, ha sido perpetrado por la condición de género de la víctima³³. Normalmente, esta falta de claridad se deriva de la carencia de una investigación seria y detallada que se focalice sobre el incidente violento y sus causas³⁴. Para evitar estos obstáculos, las investigaciones deben iniciarse ex officio e identificar “las posibles connotaciones discriminatorias por razón de género en un acto de violencia perpetrado contra una mujer, especialmente cuando existen indicios concretos de violencia sexual de algún tipo o evidencias de ensañamiento contra el cuerpo de la mujer..., o bien cuando dicho acto se enmarca dentro de un contexto de violencia contra la mujer que se da en un país o región determinada”³⁵.

Por esa razón, en esos casos, la Corte IDH “ha establecido que la eficiente determinación de la verdad en el marco de la obligación de investigar...debe mostrarse desde las primeras diligencias con toda acuciosidad³⁶. A tal fin, este tribunal ha señalado en forma reiterada los principios rectores que deben seguirse en la investigación de una muerte violenta para cumplir con los estándares internacionales. Estos principios tienen que ver con la determinación de la identidad de la víctima; la recuperación y preservación de la prueba física y la identificación de potenciales testigos; así como la obtención de sus declaraciones; la comprobación de la causa, forma, lugar y momento de la muerte y su vinculación con un patrón o práctica de violencia si fuera el caso; y la determinación certera de si la muerte ocurrió por causas naturales, accidentales, o como consecuencia de un suicidio u homicidio³⁷.

³³ Corte IDH, *Caso Velásquez Paiz y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 146.

³⁴ *Id.*

³⁵ Corte IDH, *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 187.

³⁶ Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México*, *supra*, párr. 300.

³⁷ Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México*, *supra*, párr. 300; *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 191

De igual manera, se debe investigar con detalle y en forma exhaustiva la escena del crimen a fin de establecer el lugar donde se encontró el cadáver, localizar evidencia física u otro tipo de prueba que pueda ayudar al esclarecimiento del caso y elaborar un informe que refleje el trabajo que han adelantado los investigadores y los resultados que se han obtenido³⁸. Según los estándares internacionales en materia de investigación de una muerte violenta se debe cerrar el perímetro de la escena del crimen contigua al cadáver, impidiendo el ingreso al mismo de personas ajenas a la investigación³⁹. Otro aspecto esencial se relaciona con la obligación de seguir parámetros específicos de tratamiento de la evidencia, en particular en cuanto al mantenimiento de la cadena de custodia de la prueba forense recuperada⁴⁰. Un tercer elemento a considerar son los estándares internacionales adoptados para adelantar una autopsia efectiva que permita identificar a la víctima, el modo, lugar y tiempo de su muerte, así como determinar con claridad el profesional que la ha elaborado y el lugar donde se ha realizado⁴¹. Adicionalmente, los protocolos internacionales requieren que se adelanten pasos concretos para fotografiar el cadáver, establecer su posición y sus condiciones, documentar lesiones u otros actos de violencia⁴².

La falta de práctica de pruebas esenciales por desidia del Estado o su deficiente valoración pueden generar su responsabilidad internacional por la violación del derecho a un recurso efectivo y de acceso a la justicia de la víctima o sus familiares⁴³.

³⁸ Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") v. México*, *supra*, párr. 301; *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 192.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") v. México*, *supra*, párr. 305; *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 193.

⁴¹ Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") v. México*, *supra*, párr. 310; *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 194.

⁴² *Id.*

⁴³ Corte IDH, *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 195; *Caso Velásquez Paiz y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 152.

Un área donde la Corte ha focalizado su análisis en este sentido se refiere a casos de muerte violenta de mujeres en donde la omisión de practicar pruebas cruciales en el tiempo requerido impide la determinación de si el móvil de la violencia fue de naturaleza sexual, o bien si se produjo algún tipo de violencia sexual además del homicidio⁴⁴. La Corte ha señalado que “la investigación sobre un supuesto homicidio por razón de género no debe limitarse a la muerte de la víctima, sino que debe abarcar otras afectaciones específicas contra la integridad personal, tales como torturas y actos de violencia sexual. En una investigación penal por violencia sexual es necesario que se documenten y coordinen los actos investigativos y se maneje diligentemente la prueba, tomando muestras suficientes, realizando estudios para determinar la posible autoría del hecho, asegurando otras pruebas como la ropa de la víctima, la investigación inmediata del lugar de los hechos y garantizando la correcta cadena de custodia”⁴⁵. Por esta razón, en las autopsias “se debe examinar cuidadosamente las áreas genitales y para genitales en búsqueda de señales de abuso sexual, así como preservar líquido oral, vaginal y rectal, y vello externo y púbico de la víctima”⁴⁶.

2. Violencia sexual

Siguiendo la jurisprudencia internacional y a la luz de las obligaciones de la Convención de Belém do Pará, la Corte IDH ha definido a la violencia sexual como “acciones de naturaleza sexual que se cometen en una persona sin su consentimiento, que además de comprender la invasión física del cuerpo humano, pueden incluir actos que no involucren penetración o incluso contacto físico alguno”⁴⁷. Bajo esta categoría la práctica interamericana ha determinado que la

⁴⁴ Corte IDH, *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 188; *Caso Velásquez Paiz y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 146.

⁴⁵ Corte IDH, *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 188; *Caso Velásquez Paiz y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 147.

⁴⁶ Corte IDH, *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 188; *Caso Velásquez Paiz y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 148.

⁴⁷ Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro v. Perú*, *supra*, párr. 306.

desnudez forzada, los tocamientos y los insultos con connotaciones sexuales constituyen formas de violencia sexual⁴⁸.

También se ha establecido que la violación es una forma de violencia sexual⁴⁹. De igual manera, la Corte IDH ha concluido sobre la base de estándares internacionales que para que un acto sea caracterizado como una violación sexual, “es suficiente que se produzca una penetración, por superficial que sea, en los términos antes descritos. Además, se debe entender que la penetración vaginal se refiere a la penetración, con cualquier parte del cuerpo del agresor u objetos, de cualquier orificio genital, incluyendo los labios mayores y menores, así como el orificio vaginal. Esta interpretación es acorde a la concepción de que cualquier tipo de penetración, por superficial que sea, es suficiente para que un acto sea considerado violación sexual”⁵⁰. En igual sentido, la Corte ha afirmado que “la violación sexual constituye una forma paradigmática de violencia contra las mujeres cuyas consecuencias, incluso, trascienden a la persona de la víctima”⁵¹.

En tanto la violencia sexual ha sido caracterizada como una afectación a la integridad personal, sea a través de su calificación como tortura u otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, las obligaciones de investigar que surgen de la CADH y de la Convención de Belém do Pará por tratarse de un acto de violencia contra la mujer se refuerzan asimismo por los deberes consagrados en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (CIPST), en particular los artículos 1, 6 y 8⁵². Estas obligaciones requieren que cuando exista una denuncia de tortura u otro maltrato que viole la integridad personal las autoridades competentes deberán iniciar una investigación de inmediato, de oficio

⁴⁸ Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro v. Perú*, *supra*, párr. 308; *Caso J. v. Perú*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2013, Serie C No. 275, párr. 360.

⁴⁹ Corte IDH, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C No. 371, párr. 182.

⁵⁰ Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro v. Perú*, *supra*, párr. 310; *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, *supra*, párr. 182.

⁵¹ Corte IDH, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, *supra*, párr. 183.

⁵² Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles v. Perú*, *supra*, párr. 239.

y dar paso a un proceso penal si corresponde⁵³. Cuando la víctima sea una mujer, esta obligación se complementa con el deber de debida diligencia estricta que surge del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará⁵⁴. Por otro lado, la obligación de investigar de oficio y sin demora se activa aun si la víctima no denuncia directamente los hechos, pero existen indicios de su ocurrencia o las autoridades competentes toman conocimiento de los mismos a través de otros medios⁵⁵.

La práctica interamericana ha establecido también que, al momento de tomar conocimiento de un hecho de violencia sexual, las autoridades competentes deben ordenar la realización inmediata de “un examen médico y psicológico completo y detallado por personal idóneo y capacitado, en lo posible del sexo que la víctima indique, ofreciéndole que sea acompañada por alguien de su confianza si así lo desea”⁵⁶.

Al igual que en el caso de homicidio o muerte violenta de mujeres, la Corte IDH ha desarrollado parámetros claros para guiar la investigación efectiva de hechos de violencia sexual, incluida la violación. En particular, la Corte IDH ha establecido que la recolección y el manejo diligente de la prueba, incluyendo la prueba física que se obtenga como resultado de exámenes médicos u de otros objetos como la ropa de la víctima, son esenciales para poder avanzar en una investigación efectiva de los hechos⁵⁷. A ello debe sumarse el deber de garantizar la correcta cadena de custodia de la prueba⁵⁸.

Dada la relevancia de preservar la prueba física en casos de violencia sexual, los exámenes médicos que se adelanten deben cumplir con protocolos específicos, dirigidos a documentar la evidencia necesaria para probar los hechos que se

⁵³ *Id.*, párr. 266.

⁵⁴ *Id.*, párr. 241.

⁵⁵ *Id.*, párr. 266.

⁵⁶ *Id.*, párr. 252.

⁵⁷ Corte ID, *Caso Fernández Ortega y otros v. México, supra*, párrs. 194-195; *Caso Rosendo Cantú y otra v. México, supra*, párr. 178.

⁵⁸ *Id.*

denuncian⁵⁹. Por esta razón los médicos tienen una obligación de no contribuir en forma activa o pasiva como partícipes o cómplices en la comisión de actos que involucren tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, omitiendo denunciar o reportar hechos que puedan constituir malos tratos⁶⁰. Para ello el Estado debe garantizar la independencia profesional del personal médico encargado de evaluar a personas detenidas u otras víctimas que hayan sido objeto de violencia sexual⁶¹. Según la Corte, “la independencia profesional exige que en todo momento el profesional de la salud se encuentre en el objetivo fundamental de la medicina, que es aliviar el sufrimiento y la angustia y evitar el daño al paciente, pese a todas las circunstancias que pueden oponerse a ello”⁶².

De igual manera, en casos de violencia sexual la realización de exámenes médicos o psicológicos deben adelantarse con el consentimiento previo e informado de la víctima, omitiendo la presencia de agentes de seguridad u otros agentes del Estado⁶³. A su finalización los informes que se produzcan deben seguir parámetros acordes con los estándares internacionales, incluida la información clara de quienes participaron en los exámenes, lugar donde se realizó, una descripción detallada de los hechos expuestos por la víctima, y reflejar la opinión del profesional sobre los síntomas físicos y psicológicos relatados por ésta, así como una recomendación de un tratamiento médico y/o psicológico apropiado si corresponde⁶⁴. En este sentido la Corte ha resaltado que en el caso de víctimas de violencia sexual es fundamental que se les brinde asistencia médica, sanitaria y psicológica inmediata de emergencia y que estos tratamientos se provean en forma

⁵⁹ Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles v. Perú*, *supra*, párr. 252; *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, *supra*, párr. 275.

⁶⁰ Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles v. Perú*, *supra*, párr. 258; *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, *supra*, párr. 275.

⁶¹ Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles v. Perú*, *supra*, párr. 260; *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, *supra*, párr. 275.

⁶² Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles v. Perú*, *supra*, párr. 260.

⁶³ Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles v. Perú*, *supra*, párr. 251; *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, *supra*, párr. 275.

⁶⁴ Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles v. Perú*, *supra*, párr. 251.

continuada si ello fuera necesario para reducir las consecuencias de estos hechos traumáticos⁶⁵.

Otro aspecto esencial de la recolección de la prueba en casos de violencia sexual es la declaración de la víctima, en tanto la jurisprudencia internacional le otorga centralidad probatoria al testimonio prestado por ésta⁶⁶. En este sentido, la Corte ha indicado en su jurisprudencia constante las condiciones en las cuales debe tomarse el testimonio, señalando en particular que para su obtención debe contarse con el consentimiento de la declarante, sea para realizarlo en forma presencial como para que la declaración sea objeto de grabación⁶⁷. También la misma debe realizarse en un ambiente cómodo, seguro y privado, que le brinde confianza a la denunciante⁶⁸. Asimismo, debe adelantarse con el objeto de obtener la información necesaria y precisa para determinar lo sucedido, los presuntos perpetradores, descripción de los hechos y del lugar y fecha donde ocurrieron, si hubo uso de medicación, alcohol, drogas y otras sustancias, si se utilizó preservativo o lubricantes en el caso de violación, si se usaron armas o retenedores, y si existen razones para sospechar que se alteró la evidencia⁶⁹. La precisión en la obtención de la información testimonial necesaria es central para evitar o limitar la repetición de la declaración de la víctima⁷⁰. Finalmente es esencial que la víctima no sea obligada o presionada a declarar sobre hechos traumatizantes si no se encuentra en condiciones de hacerlo, se le provea

⁶⁵ Corte IDH, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, *supra*, párr. 272.

⁶⁶ Corte ID, *Caso Fernández Ortega y otros v. México*, *supra*, párr. 100; *Caso Rosendo Cantú y otra v. México*, *supra*, párr. 89.

⁶⁷ Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles v. Perú*, *supra*, párrs. 248- 249; *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, *supra*, párr. 273.

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles v. Perú*, *supra*, párr. 249.

⁷⁰ Corte ID, *Caso Fernández Ortega y otros v. México*, *supra*, párr. 194; *Caso Rosendo Cantú y otra v. México*, *supra*, párr. 178.

asistencia psicológica apropiada y se le otorgue libertad para exponer lo que considere relevante⁷¹.

Por último, a fin de garantizar el derecho de acceso a la justicia de la víctima de violencia sexual, ésta debe contar con servicios de traducción si no habla el idioma en el que se adelanta el proceso y acceder a asistencia jurídica gratuita a lo largo de todas las etapas del proceso, si ello fuera necesario⁷².

3. Derechos sexuales y reproductivos

La Corte IDH ha establecido que en ciertos casos la violación de derechos sexuales y reproductivos puede constituir asimismo una forma de violencia contra la mujer. Haciendo referencia a las disposiciones aplicables de la Convención de Belém do Pará, la Corte ha caracterizado a la esterilización no consentida o involuntaria y a la violencia obstétrica como formas de violencia que caen bajo la protección de ese instrumento⁷³. También ha concluido que los estándares desarrollados en la jurisprudencia interamericana sobre el acceso a la justicia, derecho a un recurso efectivo y la obligación de investigar hechos de violencia contra las mujeres aplican a esas prácticas⁷⁴. En particular ha señalado que la “protección de los derechos de las mujeres a través del acceso a recursos oportunos, adecuados y efectivos para remediar estas violaciones de forma integral y evitar la recurrencia de estos hechos en el futuro resulta de suma relevancia si se toma en consideración que hoy en día, en el marco de la atención médica y el acceso a los servicios de salud, las mujeres siguen siendo vulnerables a sufrir violaciones a sus derechos sexuales y reproductivos, en la mayoría de los

⁷¹ Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles v. Perú*, *supra*, párrs. 248- 249; *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, *supra*, párr. 273.

⁷² Corte ID, *Caso Fernández Ortega y otros v. México*, *supra*, párr. 201; *Caso Rosendo Cantú y otra v. México*, *supra*, párr. 185; *Caso Espinoza Gonzáles v. Perú*, *supra*, párr. 242.

⁷³ Corte IDH, *Caso I.V. v. Bolivia*, *supra*, párr. 297; *Caso Brítez Arce y otros v. Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2022, Serie C No. 474, párr. 81.

⁷⁴ Corte IDH, *Caso I.V. v. Bolivia*, *supra*, párr. 299.

casos a través de prácticas discriminatorias que son consecuencia de la aplicación de estereotipos en su perjuicio”⁷⁵.

Los recursos efectivos que garanticen el acceso a la justicia de víctimas de violación a sus derechos sexuales y reproductivos pueden variar según se trate de la naturaleza de los actos involucrados. En el caso de la esterilización no consentida o involuntaria, esta conducta puede operar en distintos contextos. El derecho penal internacional prohíbe la esterilización forzada como crimen de lesa humanidad y crimen de guerra, una práctica que también puede llegar a caracterizar genocidio, otro delito penalizado por el Estatuto de Roma⁷⁶. Para los Estados que han ratificado este tratado se genera una obligación de receptor en el derecho interno estos delitos y de tipificarlos de manera acorde⁷⁷. En consecuencia, la respuesta estatal en caso de su perpetración requiere que se inicie una investigación penal ex officio a fin de sancionar a los autores y otorgarles de esa manera un recurso efectivo a las víctimas⁷⁸.

Por otro lado, la jurisprudencia de la Corte IDH refleja casos donde la esterilización como afectación de la función reproductiva de las mujeres es perpetrada en el marco de una atención médica regular como sería una cesárea, por decisión de un profesional de la salud sin obtener el consentimiento informado de la paciente⁷⁹. En muchos casos estas conductas se realizan en hospitales públicos y en relación a mujeres de bajos recursos o bien que sufren otras condiciones de vulnerabilidad⁸⁰. La Corte IDH ha considerado que estas conductas, aun cuando no se perpetren en el marco de una práctica estatal, en un conflicto armado o como parte de un ataque generalizado y sistemático contra la población

⁷⁵ *Id.*

⁷⁶ *Id.*, párr. 301. Véanse también los artículos 7.1.g y 8.2.b.xxii del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, disponible en [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

⁷⁷ *Id.*

⁷⁸ *Id.*

⁷⁹ Corte IDH, Caso I.V. v. Bolivia, *supra*, párr. 297.

⁸⁰ *Id.*

civil, constituyen violaciones de significativa gravedad para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres afectadas y no deben tratarse meramente como impericias médicas⁸¹.

No obstante, la Corte siguiendo jurisprudencia de otros tribunales ha concluido que los recursos efectivos que el Estado debe garantizar a las víctimas de esterilización no consentida no implican necesariamente que la vía penal sea exigible en todos los casos⁸². A su consideración, la obligación de garantizar el acceso a un recurso efectivo y a la justicia puede satisfacerse a través de otros mecanismos de naturaleza disciplinaria o civil, que se adelanten en el ámbito administrativo o judicial, siempre que sean adecuados y eficaces para determinar la responsabilidad individual del autor y ofrecer una reparación adecuada a la víctima⁸³. Por supuesto si el derecho interno tipifica un delito en relación a estas conductas, la investigación penal se transforma en un recurso efectivo para las reclamantes⁸⁴. Es interesante señalar que, aunque la Corte IDH no ha llamado a los Estados a tipificar estas conductas penalmente, el MESECVI ha recomendado la criminalización de la esterilización no consentida o forzada como un delito común, que permita ser impulsado por las víctimas individuales y que culmine con la responsabilidad penal del perpetrador, si corresponde⁸⁵.

En relación a la violencia obstétrica, el MESECVI lo define como “la apropiación del cuerpo y procesos reproductivos de las mujeres por personal de salud, que se expresa en un trato deshumanizador, en un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, trayendo consigo pérdida de autonomía y capacidad de decidir libremente sobre sus cuerpos y sexualidad, impactando

⁸¹ *Id.*

⁸² *Id.*, párr. 311.

⁸³ *Id.*

⁸⁴ *Id.*, párr. 312.

⁸⁵ MESECVI, *Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará*, abril 2012, pág. 44, disponible en <https://www.oas.org/es/mese cvi/docs/MESECVI-SegundoInformeHemisferico-ES.pdf>.

negativamente en la calidad de vida de las mujeres”⁸⁶. También nota que, salvo algunas excepciones, existe un vacío legislativo en la región para prevenir y/o sancionar este tipo de violencia⁸⁷. Es por ello que el MESECVI ha recomendado que los Estados tipifiquen la violencia obstétrica, estableciendo “por los medios apropiados los elementos de lo que constituye un proceso natural antes, durante y después del parto, sin excesos ni arbitrariedad en la medicación, que garantice la manifestación del consentimiento libre y voluntario de las mujeres en los procedimientos vinculados a su salud sexual y reproductiva [y adopten] una perspectiva intercultural que respete las costumbres y pautas culturales de las mujeres indígenas y afrodescendientes en los centros de salud”⁸⁸. También la CIDH, reconociendo estas deficiencias normativas ha recomendado a los Estados “adoptar las medidas necesarias para reconocer la violencia obstétrica como una forma de violencia contra la mujer, reglamentar su sanción, establecer mecanismos de denuncia y entablar campañas de concientización con el fin que las mujeres puedan conocer sus derechos, identificar esta forma de violencia y acceder a la justicia”⁸⁹.

Por su parte, la Corte IDH ha definido a la violencia obstétrica como “una forma de violencia basada en el género ‘prohibida por los tratados interamericanos de derechos humanos, incluyendo la Convención Belém do Pará’, ejercida por los encargados de la atención en salud sobre las personas gestantes, durante el acceso a los servicios de salud que tienen lugar en el embarazo, parto y posparto, que se expresa mayoritaria, aunque no exclusivamente, en un trato deshumanizado, irrespetuoso, abusivo o negligente hacia las mujeres embarazadas; en la denegación de tratamiento e información completa sobre el estado de salud y los tratamientos aplicables; en intervenciones médicas forzadas o coaccionadas, y en

⁸⁶ *Id.*, pág. 39 y Recomendación 12.

⁸⁷ *Id.*

⁸⁸ *Id.*, pág. 40 y Recomendación 9.

⁸⁹ CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 233, 14 noviembre 2019, párr. 188.

la tendencia a patologizar los procesos reproductivos naturales, entre otras manifestaciones amenazantes en el contexto de la atención de la salud durante el embarazo, parto y posparto”⁹⁰. De igual manera, la Corte se ha referido a casos en los cuales la prohibición absoluta del aborto aplicada en un contexto discriminatorio contra las mujeres, en particular aquellas que son pobres y analfabetas, termina condenando a quienes sufren una emergencia obstétrica con penas graves y desproporcionadas como el homicidio agravado⁹¹. La obligación de prevenir e investigar hechos de esta naturaleza constitutivo de violencia contra la mujer requiere que el Estado adopte medidas positivas de protección para evitar que las autoridades médicas y judiciales apliquen normas y medidas excesivas que no contemplen las condiciones de salud de las mujeres afectadas y su derecho a la salud reproductiva⁹². Además, la CIDH ha concluido que frente a la posibilidad de ser sancionadas las mujeres víctimas de emergencias obstétricas se abstienen de recibir atención médica lo que les puede ocasionar daños graves a su salud e integridad personal⁹³.

4. Niñas y adolescentes

La Corte IDH ha establecido que en casos de violencia contra niñas y adolescentes el alcance de las obligaciones de investigar y sancionar que pesan sobre el Estado debe interpretarse con un enfoque interseccional que contemple no solo el género sino también la edad de la víctima⁹⁴. Para ello, la Corte ha considerado que la obligación de debida diligencia reforzada en estos casos debe articularse a partir de lo dispuesto por la CADH, en especial el artículo 19, las disposiciones pertinentes de la Convención de Belém do Pará y el *corpus juris*

⁹⁰ Corte IDH, *Caso Brítez Arce y otros v. Argentina*, *supra*, párr. 81.

⁹¹ Véase Corte IDH, *Caso Manuela y otros v. El Salvador*, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de noviembre de 2021, Serie C No. 441.

⁹² *Id.*, párr. 257.

⁹³ *Id.*, párr. 259.

⁹⁴ Corte IDH, *Caso V.R.P., V.P.C. y otros v. Nicaragua*, *supra*, párr. 154; *Caso Angulo Losada v. Bolivia*, *supra*, párr. 95.

internacional de protección de los niños y las niñas, incluidas las obligaciones que surgen de la Convención de los Derechos del Niño⁹⁵. En consonancia con esta aproximación, el artículo 9 de la Convención de Belém do Pará prevé que en la adopción de medidas para cumplir con las obligaciones de prevención y sanción que surgen de este instrumento los Estados deben prestar especial atención a las condiciones adicionales de vulnerabilidad que afectan a las mujeres víctimas de violencia, incluida la edad⁹⁶. De igual manera, y para satisfacer la protección adicional que requieren las niñas y adolescentes, la Corte IDH ha establecido que el derecho de acceso a la justicia de éstas debe delimitarse a la luz de los cuatro principios rectores de la Convención de los Derechos del Niño, incluidos el principio de no discriminación, el principio del interés superior del niño, el principio de respeto a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y el principio de respeto a la opinión de la niña en todo procedimiento que la afecte⁹⁷. Para la Corte IDH, se consideran niñas las mujeres menores de 18 años, de acuerdo a la definición consagrada en la Convención de los Derechos del Niño⁹⁸.

La protección doblemente reforzada que debe otorgársela a las niñas y adolescentes víctimas de violencia debe reflejarse en las distintas etapas de investigación y procesales que se adelanten para establecer los hechos, determinar la identidad de los perpetradores y aplicarles la sanción correspondiente⁹⁹. Según la práctica interamericana, esta protección especial debe garantizarse a las víctimas a partir de la denuncia ante las autoridades y durante todo el proceso, sea en relación a la participación de las niñas y adolescentes en las distintas etapas de investigación y procesales, como en la manera en la cual se recoge y obtiene la

⁹⁵ Corte IDH, *Caso V.R.P., V.P.C. y otros v. Nicaragua*, *supra*, párr. 155.

⁹⁶ *Id.*, párr. 157.

⁹⁷ Corte IDH, *Caso V.R.P., V.P.C. y otros v. Nicaragua*, *supra*, párr. 155; *Caso Angulo Losada v. Bolivia*, *supra*, párr. 96.

⁹⁸ Corte IDH, *Caso V.R.P., V.P.C. y otros v. Nicaragua*, *supra*, párr. 157. Véase también el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>

⁹⁹ Corte IDH, *Caso Angulo Losada v. Bolivia*, *supra*, párr. 95.

prueba necesaria para desarrollar un juicio penal u otro procedimiento civil si corresponde¹⁰⁰. Ello así porque la Corte IDH ha reconocido que en su búsqueda de justicia las niñas y adolescentes se enfrentan a “obstáculos y barreras de índole jurídico y económico que menoscaban el principio de su autonomía progresiva, como sujetos de derechos, o que no garantizan una asistencia técnica jurídica que permita hacer valer sus derechos e intereses en los procesos que [las] conciernen”¹⁰¹. Estos obstáculos impiden un acceso efectivo a la justicia y son discriminatorios porque deniegan a las víctimas el derecho a obtener un remedio efectivo en condiciones de igualdad¹⁰².

Las obligaciones de los Estados en materia de protección reforzada se inician con la denuncia de la niña o adolescente, especialmente en casos de violencia sexual, a partir de la cual se requiere que las autoridades competentes brinden asistencia médica y psicológica o psiquiátrica inmediata a través de los servicios de un profesional con experiencia en atención de víctimas de este tipo de violencia y de niñez¹⁰³. Esta asistencia deberá continuarse a lo largo de todo el trámite del proceso penal¹⁰⁴. A fin de proteger el derecho a ser oído, los Estados deberán “garantizar que el proceso se desarrolle en un entorno que no sea hostil, insensible o inadecuado...y que el personal encargado de recibir el relato esté debidamente capacitado en la materia...”¹⁰⁵. Deberá tomarse en consideración la opinión de las víctimas, respetando su intimidad y la confidencialidad de la información que éstas aporten al proceso¹⁰⁶.

En particular, y teniendo en cuenta la edad, madurez y desarrollo de la niña o adolescente, deberá explicársele la naturaleza de los procedimientos y peritajes a

¹⁰⁰ Corte IDH, *Caso V.R.P., V.P.C. y otros v. Nicaragua*, *supra*, párr. 158; *Caso Angulo Losada v. Bolivia*, *supra*, párr. 105.

¹⁰¹ Corte IDH, *Caso V.R.P., V.P.C. y otros v. Nicaragua*, *supra*, párr. 156.

¹⁰² *Id.*

¹⁰³ *Id.*, párr. 156.

¹⁰⁴ *Id.*

¹⁰⁵ *Id.*, párr. 166.

¹⁰⁶ *Id.*, párr. 167.

los que se someterá¹⁰⁷. En el caso de entrevistas deberán ser conducidas por un profesional especializado, en un entorno seguro, que no sea intimidatorio, que tenga en consideración la necesidad de garantizar la privacidad y confianza de la víctima¹⁰⁸. En este sentido, la Corte IDH reconoce que la utilización de Cámaras de Gessell o similares circuitos cerrados de televisión son buenas prácticas que permiten cumplir con los requisitos establecidos con anterioridad¹⁰⁹. Asimismo, se recomienda la videograbación de la declaración para evitar la repetición de diligencias que profundicen el trauma experimentado¹¹⁰.

En relación con la obtención de prueba física, los estándares internacionales resaltan la obligación de que los exámenes forenses sean realizados por profesionales de salud especialistas en ginecología infanto-juvenil, que se adelanten con el consentimiento informado de la víctima o su representante legal, respetando su derecho a la privacidad e intimidad, y autorizando la presencia de una persona de confianza que la acompañe¹¹¹. También deberá permitirse que la víctima o su representante legal elijan el sexo del profesional que realizará el examen¹¹². El resultado del examen deberá verse en un acta donde conste la información brindada, prueba de que la víctima prestó su consentimiento informado, y que refleje la firma de quienes participaron de la diligencia, incluido el profesional especializado, la víctima o su representante legal, y la persona de confianza que la acompañe¹¹³. A la luz de estos lineamientos, la Corte IDH ha resaltado que los peritajes ginecológicos solo deberán adelantarse en casos en los cuales sea posible la obtención de prueba física¹¹⁴. Si el paso del tiempo desde la perpetración de la violencia sexual obstaculiza la posibilidad de obtener

¹⁰⁷ *Id.*, párr. 166.

¹⁰⁸ *Id.*, párr. 168.

¹⁰⁹ *Id.*

¹¹⁰ *Id.*

¹¹¹ *Id.*

¹¹² *Id.*, párr. 169.

¹¹³ *Id.*

¹¹⁴ *Id.*

evidencias, y el examen no se puede justificar por otras razones deberá ser omitido¹¹⁵.

5. Enfoque de interseccionalidad y obligación de investigar: Violencia contra mujeres periodistas, defensoras de derechos humanos y pertenecientes a otros grupos vulnerables

La jurisprudencia de la Corte IDH también ha resaltado la necesidad de utilizar un enfoque interseccional para evaluar el alcance de la obligación de investigar y sancionar casos de violencia contra mujeres periodistas y defensoras de derechos humanos. En ambos casos la vulnerabilidad adicional que tienen las mujeres que desempeñan estos roles profesionales debe tomarse en consideración al momento de tomar la denuncia, recuperar la prueba, establecer la estrategia de investigación y adelantar el proceso penal en contra de los presuntos perpetradores¹¹⁶. En los casos contemplados por la Corte IDH, los tipos de violencia perpetrados incluyen la violencia sexual y la muerte u homicidio de la víctima que se desempeñaba en las profesiones o roles indicados.

En el caso de las mujeres periodistas víctimas de violencia, el deber de debida diligencia debe ser redoblado por dos razones. En primer lugar, porque los Estados tienen la obligación de garantizar la libertad de expresión y tomar medidas positivas de protección de quienes ejercen esta profesión dada la situación especial de riesgo que enfrentan, sobre todo las mujeres¹¹⁷. En segundo lugar, a dicha obligación debe superponérsele el deber de debida diligencia reforzada que exigen los parámetros internacionales, en particular la Convención de Belém do Pará, para investigar hechos de violencia contra las mujeres¹¹⁸. Así, la Corte IDH en el *Caso*

¹¹⁵ *Id.*

¹¹⁶ Corte IDH, *Caso Bedoya Lima y otra v. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de agosto de 2021, Serie C No. 431, párr. 126; *Caso Digna Ochoa y familiares v. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2021, Serie C No. 447, párr. 104.

¹¹⁷ Corte IDH, *Caso Bedoya Lima y otra v. Colombia*, *supra*, párr. 126.

¹¹⁸ *Id.*

Bedoya Lima ha señalado con claridad que desde que se inicia una investigación por hechos de violencia contra una mujer periodista en el marco de su labor profesional surge “la obligación de identificar e investigar con la debida diligencia los riesgos especiales y diferenciados que [éstas] enfrentan...por su profesión y género, así como los factores que aumentan la posibilidad de que sean víctimas de violencia”¹¹⁹. Igualmente, debe añadirse “la obligada presunción, desde el inicio de las investigaciones, de que los hechos de violencia podrían tener un vínculo con su labor periodística”¹²⁰.

La obligación de adelantar una investigación con un enfoque interseccional también se extiende a hechos de violencia contra mujeres defensoras de derechos humanos. La Corte IDH ha establecido obligaciones específicas para la investigación de estos casos que incluyen el deber de asegurar que cuando existan indicios o alegaciones de que las violaciones de derechos humanos pudieron tener como móvil su labor profesional “las autoridades investigadoras deben tomar el contexto de los hechos y sus actividades para identificar los intereses que podrían haberse afectado en el ejercicio de las mismas, a efectos de establecer y agotar las líneas de investigación que tengan en cuenta su labor, determinar las hipótesis del delito e identificar a los autores”¹²¹. A ello debe sumarse que en casos que atenten directamente contra mujeres defensoras de derechos humanos, la obligación doblemente reforzada requiere que las medidas que se tomen en la investigación sean adoptadas con una perspectiva de género y enfoque interseccional “de manera que se les pueda brindar una protección integral a partir de considerar, comprender y dar un lugar central a las complejidades de las formas diferenciadas de violencia que afrontan las defensoras por su profesión y por su género”¹²². Estas complejidades incluyen factores políticos, sociales, ambientales, y sistémicos, en particular “las actitudes y prácticas patriarcales que producen y reproducen este

¹¹⁹ *Id.*

¹²⁰ *Id.*

¹²¹ Corte IDH, *Caso Digna Ochoa y familiares v. México*, *supra*, párr. 100.

¹²² *Id.*, párr. 101.

tipo de violencia”¹²³. Por ello en el *Caso Digna Ochoa* la Corte IDH resaltó que una investigación que cumpliera con esa obligación doblemente reforzada requería que la investigación se focalizara en su actividad como defensora, la agenda que avanzaba, el lugar donde desempeñaba sus actividades, así como el papel que tenía en su comunidad y entorno como resultado de su trabajo¹²⁴. Asimismo, la Corte señaló que, en casos de muerte violenta de defensoras de derechos humanos, deben emplearse “herramientas metodológicas de asociación de casos para identificar patrones de sistematicidad y aplicar protocolos de investigación de muertes violentas por razones de género”¹²⁵, aun cuando no se sospeche la perpetración de un delito e incluso se presuma que pudo tratarse de un suicidio¹²⁶.

Los órganos interamericanos de derechos humanos también han resaltado la obligación de investigar con debida diligencia y con enfoque interseccional hechos de violencia cuando las víctimas pertenecen a otros grupos vulnerables, además de ser mujeres. En particular, la Corte IDH ha hecho énfasis en este aspecto en casos de mujeres indígenas¹²⁷, trans¹²⁸, refugiadas¹²⁹, rurales y aquellas que pertenecen a estratos sociales bajos donde el acceso a la justicia se obstaculiza por razones económicas¹³⁰. De la misma manera, ha resaltado que el enfoque de interseccionalidad consagrado en el artículo 9 de la Convención de Belém do Pará permea el alcance de la noción de debida diligencia obligando a los Estados “a considerar las diversas necesidades de los grupos de mujeres en situación de especial vulnerabilidad, en virtud de su edad, raza, etnia, discapacidad, orientación sexual, identidad de género, posición socio-económica, entre otros factores”¹³¹, al

¹²³ *Id.*

¹²⁴ *Id.*, párr. 104.

¹²⁵ *Id.*

¹²⁶ *Id.*

¹²⁷ Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros v. México, supra*, párr. 223.

¹²⁸ Corte IDH, *Caso Vicky Hernández y otras v. Honduras, supra*, párr. 134.

¹²⁹ Corte IDH, *Caso I.V. v. Bolivia, supra*, párr. 318.

¹³⁰ Corte IDH, *Caso Manuela y otros v. El Salvador, supra*, párr. 253.

¹³¹ Corte IDH, *Caso Vicky Hernández y otras v. Honduras, supra*, párr. 129.

momento de evaluar las medidas necesarias para cumplir con la obligación reforzada de investigar y garantizar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia.

II. B. Prohibición de revictimización en la investigación de casos de violencia contra mujeres

La obligación de debida diligencia reforzada en la investigación de violencia contra la mujer, sumada al deber más amplio de garantizar los derechos protegidos por la CADH y la Convención de Belém do Pará a través de medidas positivas de protección requiere que los Estados al iniciar procesos judiciales por hechos de esta naturaleza se abstengan de exponer a la víctima a revivir las situaciones traumáticas que la afectaron, causándole una revictimización continua. La Corte IDH ha señalado que “en casos de violencia contra la mujer, resulta necesario que las investigaciones y la sustanciación de los procesos de enjuiciamiento se tomen ciertos resguardos al momento de las declaraciones de las víctimas, como así también en ocasión de realizarse experticias médicas o psicológicas”¹³².

En este sentido, la Corte ha resaltado en forma consistente que las solicitudes reiteradas a que la víctima reproduzca en distintas instancias judiciales los hechos traumáticos de los cuales fue objeto solo contribuyen a que ésta re-experimente la violencia vivida, causándole una afectación a su derecho a la integridad personal¹³³. Esta prohibición de revictimización se aplica aun con más alcance en el caso de niñas y adolescentes víctimas de violencia ¹³⁴, para los cuales la Corte IDH ha desarrollado unos parámetros específicos que los Estados deben adelantar en la toma de declaraciones y en relación a la participación de éstas en las distintas etapas de los procesos, obligando a las autoridades a respetar la intimidad de las reclamantes y la confidencialidad de la información, así como evitando su

¹³² Corte IDH, *Caso López Soto y otros v. Venezuela*, supra, párr. 241.

¹³³ Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra v. México*, supra, párr. 180; *Caso Espinoza Gonzáles v. Perú*, supra, párr. 256.

¹³⁴ Corte IDH, *Caso Angulo Losada v. Bolivia*, supra, párr. 108.

sobreexposición al público¹³⁵. En última instancia la Corte IDH ha recomendado que, en casos de violencia contra la mujer, sean adultas o niñas, se adopten medidas específicas para tomar las declaraciones de las víctimas, incluida su grabación, de modo de evitar su revictimización¹³⁶.

Además de las declaraciones testimoniales, la Corte también ha señalado que la realización de peritajes físicos o psicológicos deben realizarse con el consentimiento de la víctima y solo requerirse cuando sean esenciales para el desarrollo del proceso¹³⁷. Por ejemplo, en casos de violación cuando ésta haya ocurrido con mucha anterioridad al proceso de investigación judicial la orden de un tribunal para que la víctima se someta a un peritaje ginecológico puede exponerla a una revictimización innecesaria, sin que en la práctica esta prueba contribuya efectivamente a la comprobación de los hechos denunciados por el transcurso del tiempo¹³⁸. El deber de obtener el consentimiento de la víctima y la obligación de adoptar medidas positivas de protección en la obtención de prueba física y/o psicológica se refuerza más aun en el caso de niñas y adolescentes, dada la doble vulnerabilidad que las afecta¹³⁹.

Por otro lado, la Corte IDH ha establecido que los testimonios y peritajes deben realizarse por personal del mismo sexo de la víctima¹⁴⁰. Cuando las víctimas sean niñas y adolescentes, el Estado también deberá adoptar medidas especiales con posterioridad al proceso judicial a fin “de lograr la recuperación, rehabilitación y reintegración social [de éstas], teniendo en cuenta su derecho a la supervivencia y al desarrollo integral”¹⁴¹.

¹³⁵ Corte IDH, *Caso V.R.P., V.P.C. y otros v. Nicaragua*, *supra*, párrs. 165, 167.

¹³⁶ Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles v. Perú*, *supra*, párr. 248; *Caso V.R.P., V.P.C. y otros v. Nicaragua*, *supra*, párr. 168.

¹³⁷ Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles v. Perú*, *supra*, párr. 256; *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, *supra*, párr. 281.

¹³⁸ Corte IDH, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, *supra*, párr. 281.

¹³⁹ Corte IDH, *Caso V.R.P., V.P.C. y otros v. Nicaragua*, *supra*, párr. 169.

¹⁴⁰ *Id.*

¹⁴¹ *Id.*, párr. 170

En suma, la Corte IDH ha concluido que, en casos de violencia contra la mujer, especialmente de violencia sexual, las actividades de investigación y judicialización deberán seguir un enfoque centrado en la víctima¹⁴². Para ello los operadores de justicia priorizarán “la seguridad, privacidad y bienestar de las víctimas, verificando los riesgos, las condiciones de especial vulnerabilidad y las necesidades diferenciales que puedan tener para garantizar su participación efectiva en la investigación y en el eventual proceso penal”¹⁴³. Además, deberán comprender “los impactos, reacciones y necesidades diferenciales que pueden tener [éstas] ante hechos traumáticos, y [adecuar] su proceder para actuar con sensibilidad y profesionalismo...evitando su revictimización”¹⁴⁴.

II. C. El principio de no discriminación, la prohibición de estereotipos y la investigación con perspectiva de género como elementos centrales de la obligación reforzada de investigar hechos de violencia contra las mujeres

La CADH protege el derecho a la no discriminación en dos disposiciones, el artículo 1.1 que se refiere a las obligaciones de respetar y garantizar sin discriminación los derechos protegidos en este tratado y el artículo 24 que consagra el derecho a igual protección de la ley. Mientras que en el primer caso las obligaciones son más restringidas, en el último caso los Estados deben asegurar que las normas que se adopten, así como su implementación deben cumplir con el principio de no discriminación incluso en relación a derechos o garantías no reconocidos por la CADH¹⁴⁵. En el caso de la violencia contra la mujer, la Convención de Belém do Pará como se señaló anteriormente reconoce este fenómeno como una “manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres”¹⁴⁶, además de establecer que el derecho de

¹⁴² Corte IDH, *Caso López Soto y otros v. Venezuela*, *supra*, párr. 221.

¹⁴³ *Id.*

¹⁴⁴ *Id.*

¹⁴⁵ Corte IDH, *Caso Velásquez Paiz y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 174.

¹⁴⁶ Véase el Preámbulo de la CBDP.

las mujeres a ser libres de violencia engloba el derecho a ser libre de toda discriminación¹⁴⁷. De igual manera el Comité CEDAW ha determinado que la definición de discriminación contra la mujer “incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia contra la mujer [i] porque es mujer o [ii] que la afecta en forma desproporcionada”¹⁴⁸. La Corte IDH en su jurisprudencia ha receptado una interpretación similar asociando la violencia perpetrada contra mujeres por ser mujeres, así como por la desproporcionalidad de la afectación, con la discriminación¹⁴⁹. Asimismo, ha concluido en forma consistente que la ineficacia judicial en la investigación de violencia contra las mujeres además de propiciar un ambiente de impunidad que “normaliza” estos hechos, constituye una discriminación de la mujer en el acceso a la justicia¹⁵⁰. De ahí que según la Corte IDH, “cuando existan indicios o sospechas concretas de violencia de género, la falta de investigación por parte de las autoridades de los posibles móviles discriminatorios que tuvo un acto de violencia contra la mujer, puede constituir en sí misma una forma de discriminación basada en el género”¹⁵¹. La Corte ha identificado que en muchos casos confluyen “en forma interseccional múltiples factores de discriminación en el acceso a la justicia” que se acoplan a la condición de mujer, incluidos el origen étnico, la condición de persona en desarrollo, la posición socioeconómica, la condición de refugiada o de mujer rural o analfabeta, así como la identidad o expresión de género como en el caso de las mujeres trans¹⁵².

La discriminación en el acceso a la justicia y en la tramitación de procesos judiciales para las mujeres víctimas de violencia puede tener origen en varios

¹⁴⁷ Artículo 6 de la CBDP.

¹⁴⁸ Comité CEDAW, *Recomendación General 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer*, *supra*, párr. 1.

¹⁴⁹ Corte IDH, *Caso Véliz Franco*, *supra*, párr. 207.

¹⁵⁰ Corte IDH, *Caso Velásquez Paiz y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 176; *Caso López Soto y otros v. Venezuela*, *supra*, párr. 223.

¹⁵¹ *Id.*

¹⁵² Corte IDH, *Caso Vicky Hernández y otras v. Honduras*, *supra*, párr. 129.

factores, incluida la existencia de legislación que per se establece distinciones sin justificación objetiva o bien por el accionar de los agentes del Estado quienes omiten adelantar la investigación de hechos de esta naturaleza basados en la condición de vulnerabilidad de la reclamante. En relación al primer aspecto, la Corte ha identificado, por ejemplo, que en algunos países la tipificación del delito de violación acarrea penas menores cuando la víctima sea una trabajadora sexual que ejerza la prostitución¹⁵³, o bien que la figura penal del estupro requiere que para configurarse el delito se demuestre que la víctima era una mujer honesta¹⁵⁴. De igual manera, la Corte ha considerado que la legislación que obliga a los médicos a denunciar casos de posibles abortos, en contradicción con su deber de mantener el secreto profesional, afecta desproporcionadamente a las mujeres por tener la capacidad biológica del embarazo, exponiéndola a un trato discriminatorio en el ejercicio de sus derechos¹⁵⁵. En segundo lugar la condición de vulnerabilidad de la reclamante, sobre todo cuando existe interseccionalidad de factores, la expone a circunstancias de violencia institucional por parte de agentes del Estado durante el procedimiento judicial sea negándole garantías judiciales básicas como el derecho a la interpretación en el caso de mujeres indígenas¹⁵⁶, como causando su revictimización por la forma en la cual se recolecta la prueba o se la expone a hechos traumatizantes que solo contribuyen a profundizar el sufrimiento de las víctimas de violencia, como sucede en casos de niñas y adolescentes¹⁵⁷.

Este incumplimiento del deber de garantizar el ejercicio del derecho a la justicia sin discriminación se ve agravado por la existencia de estereotipos sobre el rol de las mujeres que son asumidos por los funcionarios a cargo de las investigaciones, quienes a partir de estos prejuicios omiten adelantar los procesos judiciales sobre la base de criterios objetivos que tiendan a establecer los hechos e

¹⁵³ Corte IDH, *Caso López Soto y otros v. Venezuela*, supra, párrs. 232-234.

¹⁵⁴ Corte IDH, *Caso Guzmán Albarracín y otras v. Ecuador*, supra, párrs. 190-192.

¹⁵⁵ Corte IDH, *Caso Manuela y otros v. El Salvador*, supra, párr. 259.

¹⁵⁶ Corte ID, *Caso Fernández Ortega y otros v. México*, supra, párr. 201.

¹⁵⁷ Corte IDH, *Caso V.R.P., V.P.C. y otros v. Nicaragua*, supra, párr. 298.

identificar a los perpetradores de la violencia dentro de un plazo razonable¹⁵⁸. La Corte IDH ha definido consistentemente a los estereotipos de género como “una preconcepción de atributos, conductas o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente, y que es posible asociar la subordinación de la mujer a prácticas basadas en [estos estereotipos] socialmente dominantes y persistentes”¹⁵⁹. En muchos casos estos estereotipos generan la violencia contra las mujeres, pero esta situación adquiere otras dimensiones cuando estos prejuicios permean el accionar de los agentes del estado, especialmente las autoridades judiciales. Según la Corte “los prejuicios personales y los estereotipos de género afectan la objetividad de los funcionarios estatales encargados de investigar las denuncias que se les presentan, influyendo en su percepción para determinar si ocurrió o no un hecho de violencia, en su evaluación de la credibilidad de los testigos y de la propia víctima”¹⁶⁰. Así, los estereotipos “distorcionan las percepciones y dan lugar a decisiones basadas en creencias preconcebidas y mitos, en lugar de hechos”¹⁶¹.

La jurisprudencia de los órganos interamericanos muestra el efecto de los estereotipos de género en obstaculizar el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia. La caracterización de una víctima como pandillera¹⁶², prostituta¹⁶³, “una cualquiera”¹⁶⁴, una “volada”¹⁶⁵, una seductora¹⁶⁶, una “revoltosa”¹⁶⁷, una exagerada o histérica¹⁶⁸, ejemplifican circunstancias que las

¹⁵⁸ Corte IDH, *Caso Véliz Franco*, *supra*, párrs. 212-213.

¹⁵⁹ Corte IDH, *Caso Espinoza González v. Perú*, *supra*, párr. 268; *Caso Velásquez Paiz y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 180.

¹⁶⁰ Corte IDH, *Caso López Soto y otros v. Venezuela*, *supra*, párr. 236; *Caso Digna Ochoa y familiares v. México*, *supra*, párr. 124.

¹⁶¹ *Id.*

¹⁶² Corte IDH, *Caso Velásquez Paiz y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 124.

¹⁶³ *Caso Barbosa de Souza y otros v. Brasil*, *supra*, párr. 145.

¹⁶⁴ *Id.*

¹⁶⁵ Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México*, *supra*, párr. 400.

¹⁶⁶ Corte IDH, *Caso Guzmán Albarracín y otras v. Ecuador*, *supra*, párr. 191.

¹⁶⁷ Corte IDH, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, *supra*, párr. 314.

¹⁶⁸ Corte IDH, *Caso Digna Ochoa y familiares v. México*, *supra*, párr. 129.

autoridades competentes privilegian en muchos casos para perseguir distintas líneas de investigación con la consecuencia de que se omite la recolección de pruebas esenciales o su valoración en detrimento de las reclamantes, o incluso a partir de las cuales se les adosa la responsabilidad de lo sucedido como resultado de su presunta conducta negativa¹⁶⁹. De igual manera, la presunta existencia de una relación personal con el perpetrador real o imaginada sirve para justificar la desaparición de una víctima o la perpetración de violencia sexual¹⁷⁰. También el rol profesional como el caso de las mujeres defensoras de derechos humanos, a quienes se las presenta como unas fanáticas con una “tendencia al sufrimiento...y convicción de dar la vida por enfrentar” a los violadores de estos derechos, se utiliza para obstaculizar la búsqueda de la verdad en casos de violencia contra la vida o la integridad personal de éstas¹⁷¹. La existencia de estos estereotipos de género ha sido considerada por la Corte IDH como incompatible con el derecho internacional de los derechos humanos y ha llamado a que se tomen medidas específicas para erradicarlos, especialmente en el marco de procesos judiciales relativos a violencia contra la mujer¹⁷².

La respuesta de la práctica internacional a la existencia de estos estereotipos ha sido la de articular como parte del deber reforzado de investigar la violencia contra las mujeres la obligación de que los procesos judiciales se adelanten con una “perspectiva o enfoque de género”¹⁷³. La perspectiva de género “es un abordaje que visibiliza la posición de desigualdad y subordinación estructural de las mujeres y niñas a los hombres en razón de su género, y que es una herramienta

¹⁶⁹ Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México*, *supra*, párr. 400; *Caso Véliz Franco*, *supra*, párr. 213.

¹⁷⁰ Corte IDH, *Caso López Soto y otros v. Venezuela*, *supra*, párrs. 237-238.

¹⁷¹ Corte IDH, *Caso Digna Ochoa y familiares v. México*, *supra*, párrs. 127, 129.

¹⁷² *Id.*, párr. 128.

¹⁷³ Corte IDH, *Caso Bedoya Lima y otra v. Colombia*, *supra*, párr. 135; *Caso Guzmán Albarracín y otras v. Ecuador*, *supra*, párr. 189.

clave para combatir la discriminación y la violencia contra ellas”¹⁷⁴. La utilización de esta perspectiva o enfoque en el marco de procesos judiciales requiere que las autoridades competentes visibilicen en la investigación de violencia contra la mujer aquellos hechos o pruebas que puedan asociarse con el sexo de la víctima y que se adelanten todos los estudios y peritajes necesarios para determinar si el móvil de la violencia tiene un origen discriminatorio o un efecto desproporcionado contra ésta¹⁷⁵. De igual manera, este enfoque o perspectiva requiere que la evaluación de la prueba se realice tomando en consideración la centralidad de la víctima y su declaración si corresponde, rechazando prácticas que hacen prevalecer la falta de evidencia física como un elemento central para desestimar la existencia de la violencia denunciada, por ejemplo, en el caso de violencia sexual u otras formas de tortura¹⁷⁶. Por último, es esencial que este enfoque o perspectiva sea interseccional a fin de prevenir, investigar, enjuiciar y sancionar todas las formas de violencia contra las mujeres¹⁷⁷.

II. D. Obligación de investigar a funcionarios y jueces

La falta de investigación con debida diligencia estricta de hechos de violencia contra la mujer y la consiguiente impunidad que resulta de esta omisión impidiendo a las víctimas acceder a un remedio efectivo se origina en la mayoría de los casos en la actuación deficiente de funcionarios públicos y judiciales, según sea el caso¹⁷⁸. Los casos resueltos por la Corte IDH señalan hechos concretos que se repiten en las distintas jurisdicciones y que incluyen, entre otros, la reticencia de los funcionarios policiales a tomar una denuncia por desaparición o por hechos de

¹⁷⁴ CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe*, *supra*, párr. 114.

¹⁷⁵ Corte IDH, *Caso Velásquez Paiz y otros v. Guatemala*, *supra*, párrs. 198-199.

¹⁷⁶ Corte IDH, *Caso López Soto y otros v. Venezuela*, *supra*, párrs. 238-239.

¹⁷⁷ CIDH, *Principales estándares y recomendaciones en materia de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*, Anexo 1, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 233 14 noviembre 2019, párr. 67.

¹⁷⁸ Corte IDH, *Caso López Soto y otros v. Venezuela*, *supra*, párr. 220; *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, *supra*, párr. 312.

violencia perpetrados contra una mujer, la inacción por un tiempo determinado para dar trámite a la investigación de los hechos denunciados, la falta de debida diligencia en la recolección de la prueba y en la cadena de custodia, la destrucción de evidencia, la revictimización de las mujeres, niñas y adolescentes reclamantes, la utilización de estereotipos de género y otras formas de violencia institucional para atemorizar a las víctimas y sus familiares. Por esta razón, la Corte IDH ha desarrollado una jurisprudencia consistente sobre la obligación de los Estados de investigar y establecer la responsabilidad administrativa, disciplinaria o penal de estos funcionarios y jueces, según corresponda, cuando se demuestre que sus actos negligentes o dolosos generaron obstáculos en muchos casos insalvables para que las mujeres víctimas de violencia obtuvieran justicia y reparaciones¹⁷⁹.

Además de los funcionarios públicos y judiciales, la Corte también se ha referido a la obligación que tienen los médicos y otros miembros del personal de salud de no convalidar hechos de violencia contra la mujer que constituyan tortura u otras formas de maltrato¹⁸⁰. En particular estos profesionales no deberán ser parte activa o pasiva “en actos que constituyan participación o complicidad en torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, incitación a ello o intento de cometerlos”¹⁸¹. Para ello los médicos forenses deberán plasmar en sus informes y denunciar ante las autoridades competentes cualquier indicio o prueba de la existencia de esos maltratos, aun cuando la víctima no los haya denunciado¹⁸². También los Estados deberán garantizar la independencia profesional de médicos y otro personal de salud para que puedan practicar las evaluaciones médicas necesarias con libertad y objetividad, dentro de las normas establecidas por la

¹⁷⁹ Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México*, *supra*, párr. 400; *Caso Véliz Franco*, *supra*, párr. 460.

¹⁸⁰ Corte ID, *Caso Fernández Ortega y otros v. México*, *supra*, párr. 197; *Caso Rosendo Cantú y otra v. México*, *supra*, párr. 169.

¹⁸¹ Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles v. Perú*, *supra*, párr. 258; *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, *supra*, párr. 275.

¹⁸² *Id.*

profesión¹⁸³. La omisión del personal de salud de cumplir a cabalidad con estas funciones puede generarles responsabilidad penal, civil o administrativa y la Corte IDH ha ordenado a los Estados a investigar estas conductas a fin de aplicarles las sanciones correspondientes¹⁸⁴.

La Corte IDH ordena cada vez con más asiduidad medidas de reparación a los Estados condenados en casos de violencia contra las mujeres de sancionar penal, administrativa o disciplinariamente a funcionarios públicos, judiciales y otros profesionales como los médicos forenses cuando se ha demostrado que su omisión ha generado una violación de las víctimas a su derecho de acceder a la justicia¹⁸⁵.

II. E. Acceso a la justicia y garantías del debido proceso

Los órganos interamericanos han indicado en forma reiterada que el derecho de acceso a la justicia requiere garantizar a las víctimas de violaciones de derechos humanos y a sus familiares todas las medidas necesarias para que puedan conocer la verdad de lo sucedido, establecer las responsabilidades correspondientes y sancionar a los perpetradores, todo dentro de un plazo razonable¹⁸⁶. De esta manera, como se ha señalado anteriormente, la combinación de las obligaciones que surgen de los artículos 8, 25(1) y 1.1 de la CADH son esenciales para articular un derecho complejo que se compone del acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos, que deben ser adelantados en cumplimiento de las garantías del debido proceso, siempre ello como parte de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos protegidos en ese instrumento¹⁸⁷. Estas obligaciones

¹⁸³ Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles v. Perú*, *supra*, párr. 260; *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, *supra*, párr. 275.

¹⁸⁴ Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") v. México*, *supra*, párr. 460; *Caso Angulo Losada v. Bolivia*, *supra*, párr. 185.

¹⁸⁵ Corte IDH, *Caso López Soto y otros v. Venezuela*, *supra*, párr. 286; *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, *supra*, párr. 339.

¹⁸⁶ Corte IDH, *Caso Bedoya Lima y otra v. Colombia*, *supra*, párr. 141; *Caso I.V. v. Bolivia*, *supra*, párr. 292.

¹⁸⁷ Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles v. Perú*, *supra*, párr. 237; *Caso V.R.P., V.P.C. y otros v. Nicaragua*, *supra*, párr. 150.

convencionales se redimensionan y refuerzan con los derechos que surgen para las mujeres víctimas de violencia del artículo 7 de la Convención Belém do Pará obligando a los Estados a “establecer procedimientos legales justos y eficaces..., que incluyan, entre otros...un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos”¹⁸⁸.

Es jurisprudencia constante de la Corte IDH que la idoneidad requiere que los recursos que existan sean los apropiados para resolver la violación a derechos reclamados¹⁸⁹; por otro lado, la efectividad tiene que ver con el requisito de que los recursos sean “capaces de producir el resultado para el que han sido concebidos”¹⁹⁰. Por ello la existencia de tribunales o procedimientos formales que permitan el acceso a los mismos no son suficientes, sino que para ser efectivos los recursos disponibles “deben reconocer y resolver los factores de desigualdad real de los justiciables, dando resultados o respuestas a las violaciones de los derechos humanos contemplados en la Convención”¹⁹¹. En suma, la falta de un recurso idóneo y efectivo o el acceso a un proceso que no respete las garantías del debido proceso para una mujer víctima de violencia viola su derecho a la justicia y a obtener un juicio oportuno, protegido por la CADH y la Convención de Belém do Pará¹⁹².

A lo largo de su jurisprudencia los órganos interamericanos han identificado ciertas garantías procesales cuya falta de respeto se repite en los casos de violencia contra las mujeres, en particular el derecho a ser oído, el derecho de obtener una decisión en un plazo razonable y el derecho a que la investigación se adelante no solo contra los perpetradores materiales, sino también contra los autores intelectuales cuando corresponda por la naturaleza del delito.

¹⁸⁸ Corte IDH, *Caso Angulo Losada v. Bolivia*, *supra*, párr. 94.

¹⁸⁹ Corte IDH, *Caso I.V. v. Bolivia*, *supra*, párr. 293; *Caso Fernández Ortega y otros v. México*, *supra*, párr. 177.

¹⁹⁰ *Id.*

¹⁹¹ Corte IDH, *Caso I.V. v. Bolivia*, *supra*, párr. 293.

¹⁹² Corte IDH, *Caso Guzmán Albarracín y otras v. Ecuador*, *supra*, párr. 202; *Caso I.V. v. Bolivia*, *supra*, párr. 322.

Antes de analizar estas garantías específicas, sin embargo, es importante resaltar que la Corte IDH en casos de violencia contra las mujeres ha señalado que las garantías del debido proceso se aplican desde la etapa de la investigación, en particular en lo referente a la recolección de la prueba y otras medidas esenciales para que el juicio posterior cuente con todos los elementos necesarios para obtener una decisión final que sancione a los responsables y evite la impunidad¹⁹³. De igual manera la Corte ha rechazado que la jurisdicción militar sea la instancia competente para investigar hechos de violencia contra las mujeres como la violación sexual, cuando el perpetrador es un miembro de las fuerzas de seguridad¹⁹⁴. Asimismo, ha concluido que el amparo que otorga la inmunidad parlamentaria impidiendo la investigación penal de congresistas por violencia de género debe desestimarse puesto que hechos de esta naturaleza no están relacionados con el ejercicio de las funciones de diputados y senadores y puede resultar en un abuso de este privilegio permitiendo el uso político de esta protección, dejando en absoluta indefensión a la víctima¹⁹⁵. En estos casos tomando en consideración el deber de debida diligencia estricta aplicable bajo la Convención de Belém do Pará se deben ponderar con detenimiento y cautela los hechos de un caso concreto para determinar si debe excluirse la inmunidad parlamentaria del posible perpetrador¹⁹⁶.

1. Derecho a ser oído: participación de las víctimas o sus familiares en el proceso

La jurisprudencia interamericana ha reconocido en forma constante el derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos y de sus familiares a ser oídos ampliamente y de actuar en los procesos de investigación que se

¹⁹³ Corte ID, *Caso Fernández Ortega y otros v. México*, *supra*, párr. 175; *Caso Rosendo Cantú y otra v. México*, *supra*, párr. 159.

¹⁹⁴ Corte ID, *Caso Fernández Ortega y otros v. México*, *supra*, párr. 177; *Caso Rosendo Cantú y otra v. México*, *supra*, párr. 161.

¹⁹⁵ Corte IDH, *Caso Barbosa de Souza y otros v. Brasil*, *supra*, párr. 120.

¹⁹⁶ *Id.*

adelanten, sea para impugnar la competencia de los órganos involucrados, como para aportar prueba, buscar el esclarecimiento de los hechos y la condena de los responsables, y en su caso la obtención de una reparación apropiada¹⁹⁷. Adicionalmente, se ha reconocido la obligación de los Estados de hacer público el resultado de los procesos, sobre todo cuando se trata de hechos de violencia que constituyen graves violaciones a derechos humanos¹⁹⁸. Los órganos interamericanos han articulado esta obligación a partir de las protecciones que ofrecen los artículos 8 y 25 de la CADH, pero también han reconocido que este derecho está previsto en la mayoría de los derechos internos de la región a través de distintas modalidades de participación de la parte civil en los procesos penales¹⁹⁹.

El derecho a ser oído es esencial en los casos de violencia contra las mujeres porque permite a las víctimas y a sus familiares impulsar procesos que en muchos casos son demorados por obstáculos legales, por falta de interés de las autoridades judiciales involucradas o por discriminación²⁰⁰. Como se ha señalado con anterioridad, la participación de la víctima de violencia en un proceso penal debe cumplir con ciertos requisitos que son esenciales para garantizar el derecho a la integridad personal y a no ser revictimizada.

El derecho a ser oído tiene garantías adicionales cuando la víctima de violencia es una niña o adolescente. Según la Corte IDH “la protección especial derivada del artículo 19 de la Convención implica que la observancia por parte del Estado de las garantías de debido proceso se traduce en ...componentes diferenciados en el caso de niñas...y adolescentes, que se fundan en el reconocimiento de que su participación en un proceso no se da en las mismas

¹⁹⁷ Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra v. México*, supra, párr. 176; *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala*, supra, párr. 184.

¹⁹⁸ Corte IDH, *Caso Masacres de Río Negro v. Guatemala*, supra, párr. 258; *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, supra, párr. 339.

¹⁹⁹ Corte ID, *Caso Fernández Ortega y otros v. México*, supra, párr. 192; *Caso Velásquez Paiz y otros v. Guatemala*, supra, párr. 144.

²⁰⁰ Corte IDH, *Caso López Soto y otros v. Venezuela*, supra, párrs. 217, 219.

condiciones que un adulto”²⁰¹. Para ello el Estado debe garantizar una justicia que sea “accesible y apropiada”²⁰², tomando en consideración el interés superior de las niñas y su derecho a participar de los procesos que le conciernen “con base en sus capacidades en constante evolución, conforme a su edad, grado de madurez y nivel de comprensión, sin discriminación alguna”²⁰³.

Por lo tanto, para garantizar el derecho a ser oídas de niñas y adolescentes, los órganos interamericanos deberán guiarse además de las disposiciones de la CADH, y de la Convención de Belém do Pará, por las previsiones que surgen del artículo 12 de la Convención de los Derechos del Niño puesto que éstas tienen por objeto que la participación de las menores en un proceso judicial se ajuste “a su condición y no redunde en perjuicio de su interés genuino”²⁰⁴. Entre ellas las medidas que son relevantes incluyen la manera que se adelantan los interrogatorios, la participación en la realización de diligencias investigativas con su consentimiento, la valoración que se le da a las opiniones de las menores, entre otros²⁰⁵. Aunque la participación efectiva de las niñas y adolescentes víctimas de violencia es esencial para garantizar su derecho a ser oídas, la práctica internacional limita dicha participación a diligencias que sean estrictamente necesarias, sobre todo en casos de violencia sexual²⁰⁶. A ello debe sumarse, que como se señaló anteriormente, las menores deben contar en todo momento del proceso judicial con servicios de asistencia jurídica, médica y de protección especializadas²⁰⁷.

²⁰¹ Corte IDH, *Caso V.R.P., V.P.C. y otros v. Nicaragua*, *supra*, párr. 158; *Caso Angulo Losada v. Bolivia*, *supra*, párr. 102.

²⁰² Corte IDH, *Caso V.R.P., V.P.C. y otros v. Nicaragua*, *supra*, párr. 158.

²⁰³ *Id.*

²⁰⁴ *Id.*, párr. 159.

²⁰⁵ Corte IDH, *Caso V.R.P., V.P.C. y otros v. Nicaragua*, *supra*, párrs. 166-168; *Caso Angulo Losada v. Bolivia*, *supra*, párr. 106.

²⁰⁶ Corte IDH, *Caso V.R.P., V.P.C. y otros v. Nicaragua*, *supra*, párr. 185; *Caso Angulo Losada v. Bolivia*, *supra*, párr. 106.

²⁰⁷ Corte IDH, *Caso Angulo Losada v. Bolivia*, *supra*, párr. 103.

2. El derecho de obtener una decisión en un plazo razonable

Según la jurisprudencia de la Corte IDH, a efectos de evaluar esta garantía judicial se debe tomar en consideración la totalidad del proceso, incluyendo todos los recursos de instancia que pudieran presentarse hasta la culminación del trámite que deja firme una sentencia²⁰⁸. Aunque el análisis es sobre la duración global del proceso, en algunas circunstancias puede establecerse que una demora indebida en alguna de sus etapas puede constituir igualmente una violación del derecho al debido proceso²⁰⁹. La Corte utiliza un estándar compuesto por cuatro aspectos para evaluar la razonabilidad del trámite de un proceso judicial, a saber: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales; y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso²¹⁰.

Al igual que en relación a otras garantías del debido proceso, en casos de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, el último aspecto debe analizarse tomando en consideración las obligaciones del artículo 7 de la Convención Belém do Pará que exigen un criterio reforzado de celeridad²¹¹. Por esta razón cuando la víctima es una mujer, una niña o adolescente, o bien una periodista o defensora de derechos humanos la afectación que la demora en un proceso de investigación judicial puede causarle requiere que el Estado actúe sin dilación, a la luz del requisito de debida diligencia estricta articulado por la jurisprudencia interamericana²¹². La Corte, por ejemplo, ha establecido que tratándose de una niña víctima de violencia sexual, “las autoridades judiciales tendrían que haber obrado con mayor diligencia en el marco de las investigaciones... [ya] que de la celeridad de estas actuaciones dependía el objeto

²⁰⁸ Corte IDH, *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 217.

²⁰⁹ Corte IDH, *Caso Guzmán Albarracín y otras v. Ecuador*, *supra*, párr. 181.

²¹⁰ Corte IDH, *Caso Bedoya Lima y otra v. Colombia*, *supra*, párr. 142.

²¹¹ Corte IDH, *Caso V.R.P., V.P.C. y otros v. Nicaragua*, *supra*, párr. 283.

²¹² Corte IDH, *Caso Guzmán Albarracín y otras v. Ecuador*, *supra*, párr. 186; *Caso Digna Ochoa y familiares v. México*, *supra*, párr. 135; *Caso Bedoya Lima y otra v. Colombia*, *supra*, párr. 145.

principal primordial del proceso judicial, el cual era investigar y sancionar al responsable de la violencia sexual sufrida por ella”²¹³ que en este caso era un funcionario del Estado. Igual razonamiento ha seguido la Corte en la evaluación de afectación de la situación de mujeres periodistas y defensoras de derechos humanos puesto que el papel que estas mujeres juegan es central en un Estado democrático y la violencia normalmente está dirigida hacia ellas para entorpecer su labor periodística y de denuncia²¹⁴.

La falta de celeridad de la investigación en un caso de violencia contra una mujer puede culminar con la prescripción de la causa y como consecuencia en una situación de impunidad para la víctima o sus familiares²¹⁵. En este contexto la Corte ha señalado reiteradamente que la ineficacia judicial en estos casos “propicia un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general y envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad de las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia”²¹⁶. En última instancia como vimos con anterioridad, en muchos casos la demora se debe a la falta de capacidad del aparato judicial o de las visiones estereotipadas de sus funcionarios quienes omiten avanzar en investigaciones claves para el esclarecimiento de los hechos, lo que en la práctica viola el derecho de las mujeres de acceder a la justicia en igualdad de condiciones y las expone a una situación de discriminación por su condición de género²¹⁷.

²¹³ Corte IDH, *Caso Guzmán Albarracín y otras v. Ecuador*, *supra*, párr. 186.

²¹⁴ Corte IDH, *Caso Digna Ochoa y familiares v. México*, *supra*, párr. 135; *Caso Bedoya Lima y otra v. Colombia*, *supra*, párr. 145.

²¹⁵ Corte IDH, *Caso Guzmán Albarracín y otras v. Ecuador*, *supra*, párr. 186.

²¹⁶ Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México*, *supra*, párr. 388; *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 208.

²¹⁷ Corte IDH, *Caso I.V. v. Bolivia*, *supra*, párr. 317; Corte IDH, *Caso López Soto y otros v. Venezuela*, *supra*, párr. 223.

3. Derecho a que la investigación se adelante contra todos los perpetradores

La práctica interamericana ha articulado una interpretación sólida sobre los alcances de la obligación de investigar en casos de crímenes de lesa humanidad, requiriendo de los Estados que investiguen de oficio y de forma efectiva los patrones sistemáticos de violaciones de derechos humanos, incluyendo todas las afectaciones sufridas por las víctimas y teniendo en cuenta los impactos diferenciados sufridos por las mujeres y niñas, entre otros grupos vulnerables²¹⁸. En este sentido, la Corte ha señalado que “toda vez que existan indicios de violencia sexual en el marco de un conflicto armado interno, ésta no debe ser tratada como un delito colateral, sino que su investigación debe formar parte de cada etapa de la estrategia global de investigación de posibles torturas, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o actos de genocidio que pudieran haberse cometido”²¹⁹.

En este contexto, la obligación de investigar requiere que se utilicen todos los medios legales disponibles y que la recopilación de la prueba y las acciones que adelante el Estado estén dirigidas a la determinación de la verdad y si corresponde a la persecución, captura y sanción de todos los responsables²²⁰. Por ello, “deben evitarse omisiones en el seguimiento de líneas lógicas de investigación, de tal forma que se pueda garantizar el debido análisis de las hipótesis de autoría surgidas a raíz de la misma”²²¹. En suma, según la Corte la investigación debe identificar y sancionar a todos los presuntos autores materiales e intelectuales

²¹⁸ Corte IDH, *Caso Masacres de Río Negro v. Guatemala*, *supra*, párr. 257; *Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal v. Guatemala*, *supra*, párr. 285.

²¹⁹ Corte IDH, *Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal v. Guatemala*, *supra*, párr. 256.

²²⁰ Corte IDH, *Caso de la Masacre de Las Dos Erres v. Guatemala*, *supra*, párr. 233.

²²¹ Corte IDH, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, *supra*, párr. 292; *Caso Coc Max y otros (Masacre de Xamán) v. Guatemala*, *supra*, párr. 85.

involucrados en la perpetración de estos crímenes graves, incluidos los de violencia sexual en contra de mujeres y niñas²²².

Aunque estos desarrollos jurisprudenciales se consagraron en el contexto de crímenes graves, más recientemente la Corte también ha resaltado que estos principios se aplican a hechos de violencia contra las mujeres que constituyan tortura, en particular casos de violencia sexual perpetrados por agentes del Estado²²³. Basada en las obligaciones que surgen de los tratados contra la tortura, en particular el Artículo 3 de la CIPST, según el cual serán responsables de este delito “los empleados o funcionarios públicos que actuando en ese carácter ordenen, instiguen, induzcan a su comisión, lo cometan directamente o que, pudiendo impedirlo, no lo hagan”, la Corte ha concluido que la investigación de hechos de esta naturaleza requiere que se investiguen a todas las personas responsables en la cadena de mando, por ejemplo en el caso de fuerzas de seguridad²²⁴. Aunque la Corte como tribunal internacional no puede analizar las hipótesis de autoría que se siguen en las investigaciones internas ni determinar responsabilidades individuales, tiene la competencia para evaluar si los procesos a nivel doméstico se han adelantado en cumplimiento de la CADH y de la CIPST²²⁵. De igual manera estas obligaciones se aplican a los Estados requiriéndole que en casos de violencia sexual o de similar naturaleza, principalmente perpetrada por agentes oficiales, con su cooperación o aquiescencia, se deben investigar a todos los coautores materiales e intelectuales que hayan participado de los hechos, sea en la ejecución como en la planificación de éstos²²⁶. Ello así porque los Estados están obligados a “dirigir los esfuerzos del aparato estatal para desentrañar las

²²² Corte IDH, *Caso Masacres de Río Negro v. Guatemala*, *supra*, párr. 257; *Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal v. Guatemala*, *supra*, párr. 285.

²²³ Corte IDH, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, *supra*, párr. 294.

²²⁴ *Id.*

²²⁵ *Id.*

²²⁶ *Id.*, párr. 338

estructuras que permitieron esas violaciones, sus causas, sus beneficiarios y sus consecuencias”²²⁷.

III. La obligación de adoptar medidas de protección para las mujeres víctimas de violencia

Como parte de sus obligaciones los Estados partes en la Convención de Belém do Pará deben adoptar, por todos los medios apropiados incluidos a través de legislación o actos de naturaleza administrativa, medidas de protección efectiva para garantizar el derecho a la vida e integridad de las mujeres víctimas de violencia²²⁸. Estas acciones constituyen “medidas de seguridad oportuna [para evitar] que las mujeres queden desprotegidas y a merced de las represalias de sus agresores”²²⁹.

El deber de adoptar medidas de protección efectivas que se interrelaciona estrechamente con la obligación de prevenir con debida diligencia no ha sido extensamente desarrollado por la jurisprudencia interamericana. La CIDH ha hecho referencia escueta en casos individuales, pero ha subsumido el análisis de la obligación en el marco del deber más general de prevención. En este sentido ha señalado que el otorgamiento de una medida de protección “refleja un reconocimiento por parte del Estado del riesgo enfrentado por sus beneficiarios de daño a causa de actos de violencia doméstica que pueden ser cometidos por la parte restringida, y de la necesidad de protección estatal. Este reconocimiento es frecuentemente producto de una determinación de una autoridad judicial de que un beneficiario – una mujer, sus hijos y/u otros familiares – sufrirán daño sin la protección de la policía”²³⁰.

²²⁷ *Caso Bedoya Lima y otra v. Colombia, supra*, párr. 132.

²²⁸ Artículo 7.f de la CBDP.

²²⁹ MESECVI, *Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, pág. 49, disponible en <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BdP-GuiaAplicacion-Web-ES.pdf>

²³⁰ CIDH, *Caso Jessica Lenahan (Gonzales) v. Estados Unidos*, Informe No. 80/11, Caso 12.626, 21 de julio de 2011, párr. 142.9

De igual manera la jurisprudencia de la Corte IDH tampoco tiene estándares claros en esta materia, con algunas excepciones donde ha ordenado a los Estados a adoptar medidas legislativas o de otra naturaleza para garantizar la protección de las víctimas de violencia como parte de las reparaciones otorgadas en un caso concreto. Por ejemplo, en el caso de niñas y adolescentes la Corte ha ordenado la adopción de protocolos estandarizados que establezcan medidas de protección específicas para las investigaciones y procesos penales en casos de violencia sexual en perjuicio de estas menores, así como en el abordaje integral y valoración médico legal de las víctimas y en la atención integral que debe otorgárseles para garantizar su integridad emocional y evitar la revictimización²³¹. En particular la Corte ha resaltado que estas medidas de protección deben brindarse inmediatamente desde que se conozca la violencia sexual en contra de niñas y adolescentes²³². De igual manera, en casos de salud reproductiva la Corte ha ordenado que se adopten las medidas de protección necesaria para asegurar la atención médica integral de las mujeres que sufran emergencias obstétricas²³³. Por último, en algunos casos la Corte, aunque ha reconocido que se han adoptado medidas de protección específicas para garantizar la integridad de las mujeres víctimas de violencia de género, como, por ejemplo, el establecimiento de una línea telefónica para poder hacer denuncias de emergencia, ha resaltado la necesidad que se le asignen los recursos necesarios para garantizar la efectividad de las mismas²³⁴.

Por otro lado, el MESECVI ha establecido algunos parámetros para guiar a los Estados partes en la Convención de Belém do Pará sobre las características que deben cumplir las medidas de protección. En primer lugar, ha señalado que estas

²³¹ Corte IDH, *Caso Angulo Losada v. Bolivia*, *supra*, párrs. 204-207.

²³² Corte IDH, *Caso V.R.P., V.P.C. y otros v. Nicaragua*, *supra*, párr. 384.

²³³ Corte IDH, *Caso Manuela y otros v. El Salvador*, *supra*, párr. 287.

²³⁴ Corte IDH, *Caso López Soto y otros v. Venezuela*, *supra*, párrs. 219-320.

medidas deben ser inmediatas y efectivas²³⁵. Las demoras en la adopción de medidas de protección pueden ser contraproducentes puesto que exponen a las víctimas de violencia a que su expedición alerte a los perpetradores, razón por la cual si no existen garantías de rapidez las mujeres tienden a no denunciar²³⁶. De igual manera deben incluir un menú de posibilidades que responda a la urgencia de la situación y sirva para proteger no solo a las víctimas sino también a sus familiares y las personas que sean testigos²³⁷. Así, el MESECVI ha señalado entre posibles medidas de protección las siguientes: fondos para trasladar a las víctimas, mecanismos de rescate de las mujeres, cambio de identidad de las víctimas, protección de testigos/as, salvoconductos para salir del país, o redes seguras de referencia²³⁸. En igual medida, se han considerado como alternativas la existencia de líneas telefónicas de emergencia, asistencia legal; refugios para mujeres víctimas, así como servicios de salud y de orientación²³⁹.

El MESECVI también ha establecido que las medidas de protección no deben depender de que se adopten procedimientos civiles o penales, ya que ello podría demorar su adopción y poner en riesgo a la mujer víctima de violencia²⁴⁰.

Además, la efectividad de las medidas de protección depende de que exista una estructura que responda inmediatamente y en forma coordinada para garantizar su cumplimiento, puesto que ello “es una forma de conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida e integridad de la mujer”²⁴¹. Para ello es esencial que las autoridades a cargo de su cumplimiento “entiendan que una orden de protección representa una determinación judicial de riesgo y que sepan cuáles son sus responsabilidades a

²³⁵ MESECVI, *Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, supra, pág. 49.

²³⁶ *Id.*

²³⁷ *Id.*

²³⁸ *Id.*

²³⁹ *Id.*, pág. 50.

²⁴⁰ *Id.*

²⁴¹ *Id.*, pág. 49.

partir de esa determinación; que entiendan las características del problema de la violencia doméstica; y que estén capacitados para responder a informes de posibles violaciones”²⁴². Asimismo, para que exista una respuesta adecuada se requiere que los Estados adopten protocolos de actuación y se desarrolle una capacitación para los funcionarios responsables sobre cómo implementar las medidas de protección, empezando por entender cómo responder a las llamadas o denuncias de las víctimas²⁴³. Por último, para el MESECVI la efectividad de las medidas de protección estará ligada a la existencia de mecanismos estatales de control, encargados de “evaluar la efectividad de estas medidas y cuan expedito es el trámite para obtenerlas; [s]in una evaluación de estos mecanismos no se podrán tomar los correctivos necesarios”²⁴⁴.

El Comité CEDAW en su *Recomendación General 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer* también ha articulado parámetros para guiar a los Estados sobre la adopción e implementación de medidas de protección para asegurar la integridad de las mujeres denunciantes, sus familiares y las personas que actúen como testigos²⁴⁵. En primer lugar, se recomienda a los Estados que las medidas de protección se adopten fuera de procedimientos legales en curso e, incluso, sin necesidad de que éstos se inicien²⁴⁶. También las medidas de protección no deberán requerir gastos económicos o financieros que puedan significar una carga adicional para las mujeres víctimas de violencia o sus sobrevivientes²⁴⁷. Al igual que el MESECVI, el Comité CEDAW destaca la necesidad de que exista flexibilidad y un menú variado de alternativas para proteger a las personas en riesgo²⁴⁸. Para la determinación de las medidas apropiadas deberá

²⁴² *Id.*

²⁴³ *Id.*

²⁴⁴ *Id.*, pág. 50.

²⁴⁵ Comité CEDAW, *Recomendación General 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer*, *supra*, párr. 31.

²⁴⁶ *Id.*

²⁴⁷ *Id.*

²⁴⁸ *Id.*

hacerse una evaluación inmediata de los riesgos, y emitir si corresponde “órdenes de desalojo, protección, alejamiento o seguridad de emergencia contra los presuntos autores, incluidas sanciones adecuadas en caso de incumplimiento”²⁴⁹. Por ejemplo, se recomienda que los Estados presten servicios de apoyo especializado a las víctimas de violencia como líneas telefónicas de asistencia que estén disponibles las 24 horas del día, centros de crisis que sean seguros y estén adecuadamente equipados, centros de apoyo y derivación de pacientes, así como otros centros de acogida que sean adecuados para las mujeres, sus hijos/as y otros familiares que las acompañen²⁵⁰.

Otro aspecto central identificado por el Comité CEDAW como complementario a las órdenes de protección es que los Estados deben garantizar a las víctimas de violencia el “acceso a asistencia financiera, gratuita o de bajo costo, asistencia jurídica de gran calidad, servicios médicos y psicosociales y de orientación, educación, vivienda de precio módico, tierras, cuidado del niño y oportunidades de capacitación y empleo ...”²⁵¹. Finalmente, el Comité CEDAW ha resaltado que todas las acciones o medidas de protección o apoyo que se adopten deberán respetar y fortalecer la autonomía de las mujeres víctimas de violencia²⁵².

En el marco del Sistema Europeo, la Convención Europea para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, también llamada Convención de Estambul, establece en su articulado normas claras para regular la obligación de los Estados partes de adoptar medidas de protección que garanticen a las víctimas sus derechos a la vida y a la integridad personal²⁵³. En línea con la

²⁴⁹ *Id.*

²⁵⁰ *Id.*

²⁵¹ *Id.*

²⁵² *Id.*

²⁵³ Consejo de Europa, *Convención Europea para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica* (Convención de Estambul) (CETS 210), adoptada el 11 de mayo de 2011, entro en vigor el 1 de agosto de 2014. La versión en inglés de la Convención puede encontrarse en <https://rm.coe.int/168008482e> . Para más información sobre el alcance de las disposiciones de este tratado puede consultarse el *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on*

práctica internacional en el ámbito interamericano y universal, la Convención de Estambul prevé la obligación de adoptar medidas legislativas u de otra naturaleza para proteger a las víctimas de actos adicionales de violencia, en particular para prevenir que el círculo de agresión en el que se encuentran por parte de los agresores no se repita²⁵⁴. A tal fin, el tratado establece que es esencial para la efectividad de las medidas que las distintas agencias involucradas en brindar la protección actúen de forma coordinada, en particular los órganos judiciales, fiscalías, fuerzas del orden, agencias estatales con distintos niveles de competencias y organizaciones no gubernamentales²⁵⁵. Además de estar obligados a proveer la información necesaria para las víctimas de violencia²⁵⁶, los Estados deben garantizar el acceso a servicios que faciliten su recuperación, incluidos servicios legales, financieros, psicológicos, de vivienda, educativos y de capacitación laboral²⁵⁷.

La Convención de Estambul también incluye disposiciones específicas obligando a los Estados partes a adoptar las medidas necesarias para garantizar la existencia de refugios accesibles y en suficientes números para asegurar un espacio seguro para las mujeres víctimas de violencia²⁵⁸. De igual manera establece que deben crearse líneas telefónicas que operen las 24 horas, que sean gratuitas y provean ayuda en forma confidencial y anónima a las personas víctimas de violencia que se comunican para denunciar hechos u obtener información²⁵⁹.

Asimismo, el tratado prevé que los Estados adopten medidas para garantizar que las agencias competentes de recibir denuncias actúen en forma inmediata para

preventing and combating violence against women and domestic violence, disponible en <https://rm.coe.int/1680a48903>.

²⁵⁴ Artículo 18 de la Convención de Estambul.

²⁵⁵ *Id.*

²⁵⁶ Artículo 19 de la Convención de Estambul.

²⁵⁷ Artículo 20 de la Convención de Estambul.

²⁵⁸ Artículo 23 de la Convención de Estambul.

²⁵⁹ Artículo 24 de la Convención de Estambul.

prevenir y proteger a las víctimas de violencia²⁶⁰. También los Estados deben asegurar que se realice una evaluación de la letalidad y seriedad del riesgo que afecta a las denunciadas, así como la posibilidad de que se repitan los actos de violencia, de modo que las autoridades puedan proveer seguridad y apoyo coordinado²⁶¹. Para efectivizar la protección en casos de existencia de riesgo, la Convención de Estambul dispone que deben adoptarse las medidas necesarias para autorizar a las autoridades competentes a ordenar, en caso de daño inminente, que el agresor abandone el lugar de residencia de la víctima por el tiempo que sea necesario y se le impida regresar o contactar a la persona que se encuentra en peligro²⁶². Ello así porque “la forma más efectiva de garantizar la seguridad de una víctima de violencia de género es mediante la distancia física entre ésta y su agresor”²⁶³. Asimismo, la noción de “daño inmediato” debe entenderse como “cualquier situación de violencia doméstica en la cual el daño es inminente o ya se haya materializado y existen posibilidades de que vuelva a suceder nuevamente”²⁶⁴.

En relación a otras medidas de restricción o protección, el tratado prevé que éstas deben ofrecer inmediata protección²⁶⁵, no deben causar una carga financiera para la víctima²⁶⁶, ser establecidas por un tiempo específico con posibilidad de renovación²⁶⁷, ser otorgadas ex parte y estar disponibles fuera de la existencia de procesos legales²⁶⁸ y sin obligación de que éstos se inicien²⁶⁹. La diversidad y variedad de medidas que pueden adoptarse en cada circunstancia hace que la

²⁶⁰ Artículo 50 de la Convención de Estambul.

²⁶¹ Artículo 51 de la Convención de Estambul.

²⁶² Artículo 51 de la Convención de Estambul.

²⁶³ Consejo de Europa, *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, para. 264, disponible en <https://rm.coe.int/1680a48903>.

²⁶⁴ *Id.*, párr. 265.

²⁶⁵ Artículo 53 de la Convención de Estambul.

²⁶⁶ *Id.*

²⁶⁷ *Id.*

²⁶⁸ *Id.*

²⁶⁹ *Id.*

Convención de Estambul establezca obligaciones generales dejando a los Estados la discreción y responsabilidad de diseñar e implementar las que considere necesarias. El tratado sin embargo deja en claro que para que sean efectivas, las medidas de protección deben estar sujetas a sanciones que sean proporcionales y disuasivas²⁷⁰. La mayoría de las obligaciones contempladas en la Convención de Estambul en esta materia ya habían sido reconocidas en la Resolución Rec (2002) 5 del Consejo de Europa, en la cual se realizaron recomendaciones específicas para los Estados en materia de protección efectiva para las mujeres víctimas de violencia de género²⁷¹.

Por último, las obligaciones sobre medidas de protección establecidas por la Convención de Estambul han sido igualmente refinadas e interpretadas por la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, a la luz de varios artículos de la Convención Europea de Derechos Humanos, particularmente el artículo 2 de este tratado que protege el derecho a la vida. En relación con la obligación de un Estado de actuar con debida diligencia en adoptar medidas de protección, la Corte Europea resaltó que la posibilidad de riesgo de letalidad que enfrenta la víctima de violencia, la seriedad de la situación y la posibilidad de que se repita la violencia son elementos cruciales para la prevención de violaciones al derecho a la vida y a la integridad de las mujeres afectadas²⁷². Por ello, “las autoridades competentes deben adelantar una evaluación del riesgo inmediatamente que reciben la denuncia de la víctima, idealmente usando herramientas estandarizadas, reconocidas internacionalmente y basadas en investigaciones específicas que sigan preguntas preestablecidas que las

²⁷⁰ *Id.*

²⁷¹ Véase en general, Council of Europe, *Recommendation Rec(2002)5 of the Committee of Ministers to member States on the protection of women against violence adopted on 30 April 2002 and Explanatory Memorandum*, disponible en <https://www.coe.int/en/web/genderequality/recommendation-rec-2002-5-and-other-tools-of-the-council-of-europe-concerning-violence-against-women>

²⁷² European Court of Human Rights, *Case of Kurt v. Austria*, Application no. 62903/15, Judgment (Merits), 21 June 2021, para. 167.

autoridades competentes deberían preguntar sistemáticamente y obtener respuesta”²⁷³. Para poder responder si existe un riesgo real e inmediato para la vida de la víctima, la evaluación de potencial letalidad debe ser autónoma, proactiva y comprensiva²⁷⁴. Una evaluación autónoma y proactiva requiere que las autoridades hagan su análisis de riesgo propio sin basarse únicamente en la percepción de la víctima, para lo que deberán proceder a recoger información y prueba independientemente del testimonio de la mujer afectada²⁷⁵. Por otro lado, la necesidad de que la evaluación sea comprensiva requiere que se base en listas estandarizadas de factores de riesgo creada a la luz de estudios criminológicos y buenas prácticas en casos de violencia de género extraídas de la experiencia en las jurisdicciones internas de los Estados²⁷⁶. Para ello será necesario que los agentes a cargo de la evaluación estén capacitados debidamente para poder entender la dinámica de la violencia de género y cumplir su rol a cabalidad²⁷⁷. También las víctimas deberán ser informadas de la evaluación de riesgo realizada por las autoridades y recibir asesoramiento sobre las acciones legales y las medidas de protección disponibles²⁷⁸. En relación a la determinación del alcance de la noción de riesgo inmediato, la Corte Europea distingue este concepto de otras circunstancias de potencial afectación al derecho a la vida y resalta que en casos de violencia de género debe articularse tomando en cuenta las características especiales de este tipo de hechos que afecta a las mujeres, particularmente en el ámbito doméstico²⁷⁹.

Por último, la Corte Europea reconoce que las medidas de protección pueden ser variadas y que le corresponde a los Estados crear los marcos legales necesarios

²⁷³ *Id.*

²⁷⁴ European Court of Human Rights, *Case of Kurt v. Austria, supra*, para 168; *Case of Y and Others v. Bulgaria*, Application no. 9077/18, Judgment (Merits and Just Satisfaction), para. 89.

²⁷⁵ European Court of Human Rights, *Case of Kurt v. Austria, supra*, paras. 169-170.

²⁷⁶ *Id.*, para. 171.

²⁷⁷ *Id.*, para. 172.

²⁷⁸ *Id.*, para. 174.

²⁷⁹ European Court of Human Rights, *Case of Kurt v. Austria, supra*, para. 175; *Case of Y and Others v. Bulgaria, supra*, para. 89.

para dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales²⁸⁰. Asimismo, la adopción de la medida más apropiada dependerá de las características específicas del caso concreto, ya que deberán sopesarse los derechos de las partes sin dejar de tomar en consideración como parámetro central que las acciones que se adopten tendrán por fin último la protección de la vida e integridad de las mujeres víctimas²⁸¹.

IV. La obligación de reparar a las mujeres víctimas de violencia

Tanto los tribunales internacionales como los tribunales regionales de derechos humanos, incluida la Corte IDH han reconocido en forma consistente la existencia de un principio del derecho internacional estableciendo que toda violación de una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente²⁸².

En el caso de la CADH esta obligación se encuentra específicamente recogida en el artículo 63, el cual establece que si la Corte encuentra violación de un derecho protegido por este instrumento debe disponer que se garantice al lesionado en el goce del derecho conculcado²⁸³. Asimismo, la Corte debe ordenar que se reparen las consecuencias de las medidas o actos que han ocasionado el daño y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada²⁸⁴. La Corte IDH en su jurisprudencia ha interpretado esa obligación indicando que “al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato la responsabilidad internacional de éste

²⁸⁰ European Court of Human Rights, *Case of Kurt v. Austria*, *supra*, para. 179.

²⁸¹ *Id.*, para. 182.

²⁸² *Case Concerning the Factory at Chorzów, Jurisdiction*, 1927, P.C.I.J., Series A, No. 9, p.21; Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 21 de julio de 1989, Serie C No. 7, párr. 25.

²⁸³ El artículo 63.1 de la CADH prevé: *Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.*

²⁸⁴ *Id.*

por la violación de la norma internacional de que se trata, con el consecuente deber de reparar y hacer cesar las consecuencias de la violación”²⁸⁵.

Por otro lado, cuando las violaciones a derechos humanos comprenden desapariciones forzadas, tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la Corte ha reconocido que la obligación de reparar de la CADH se complementa y refuerza con las obligaciones que surgen de otros tratados interamericanos específicos como la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP) y la CIPST, siempre que el Estado concernido sea parte de estos instrumentos²⁸⁶.

De igual manera, varios tratados de derechos humanos reconocen la obligación de los Estados de reparar las violaciones a derechos humanos como parte del derecho de las víctimas de acceder a un recurso adecuado y efectivo a nivel interno para remediar los daños que han sufrido, antes de recurrir a la jurisdicción internacional. Por ejemplo, el artículo 2 del Pacto de Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece el derecho de las víctimas a interponer un recurso efectivo y la obligación de la autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente de resolverlo desarrollando todas “las posibilidades de recurso judicial”²⁸⁷. El Comité de Derechos Humanos ha reconocido consistentemente que el derecho al recurso contemplado en el artículo 2 comprende el derecho a obtener una reparación²⁸⁸.

²⁸⁵ Corte IDH, *Caso de la "Masacre de Mapiripán" v. Colombia*, *supra*, párr. 243; *Caso de la Masacre de Pueblo Bello v. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párr. 227.

²⁸⁶ Corte IDH, *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños v. El Salvador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de octubre de 2012, Serie C No. 252, párr. 303; *Caso del Penal Miguel Castro Castro v. Perú*, *supra*, párr. 413; *Caso Masacres de Río Negro v. Guatemala*, *supra*, párr. 246. Los artículos III-IX de la CIDFP establecen obligaciones específicas sobre el deber de investigar desapariciones forzadas. Los artículos 3-8 de la CIPST establece obligaciones específicas sobre el deber de investigar actos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. El artículo 9 del mismo tratado establece la obligación de los Estados de proveer una compensación adecuada para las víctimas de tortura.

²⁸⁷ Artículo 2.3 del PIDCP.

²⁸⁸ Comité de Derechos Humanos, *Observación general No. 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004.

Específicamente el Comité ha indicado que “[s]i no se da reparación a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido infringidos, queda sin cumplir la obligación de facilitar recursos efectivos, que es el elemento central para cumplir las disposiciones del párrafo 3 del artículo 2 [del Pacto]”²⁸⁹. Asimismo, como se indicó anteriormente, el artículo 25 de la CADH consagra el derecho de las víctimas a un recurso efectivo y rápido para proteger los derechos que les han sido infringidos. Las autoridades competentes tramitarán el recurso interpuesto y tendrán la obligación de “desarrollar las posibilidades de recurso judicial”²⁹⁰, incluyendo la obligación de reparar en caso de que se establezca una violación de un derecho protegido por la Constitución, las leyes internas o la misma Convención. Tanto la Corte IDH como la CIDH han establecido con claridad en su jurisprudencia que el derecho a un recurso efectivo incluye el acceso a una reparación integral para las víctimas de violaciones de derechos humanos²⁹¹.

En cuanto a la violencia contra las mujeres, la Convención de Belém do Pará establece en su artículo 7 la obligación de los Estados partes de “establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces”²⁹². La Corte IDH ha señalado en su jurisprudencia que “en casos de violencia contra la mujer las obligaciones generales establecidas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana se complementan con y refuerzan para aquellos Estados que son Parte, con las

Véase también, *inter alia*, Comunicación N° 2046/2011, *Hmeed v. Libya*, 19 de noviembre de 2014, párr. 8.

²⁸⁹ *Id.*, párr. 16.

²⁹⁰ Artículo 25.2 de la CADH.

²⁹¹ Véase en este sentido Corte IDH, *Caso García Lucero y otras v. Chile*, Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 28 de agosto de 2013, Serie C No. 267, parr.182; CIDH, *Caso Raquel Martín de Mejía v. Perú*, *supra*, pág. 22.

²⁹² Artículo 7.g de la CBDP.

obligaciones derivadas del tratado interamericano específico, la Convención de Belém de Pará”²⁹³.

Por lo tanto, bajo el principio de subsidiaridad o complementariedad, el derecho de las mujeres víctimas de violencia a una reparación debe ser garantizado en primer lugar en la jurisdicción interna del Estado como parte de la implementación de las obligaciones internacionales que surgen de tratados que los vinculan, o bien podrá ser establecida luego a nivel internacional en caso de que se incumpla con el derecho de acceder a recursos adecuados y efectivos y los hechos específicos sean revisados por instancias internacionales como la Corte IDH.

Cualquiera sea el caso, la práctica y principios internacionales que se han articulado sobre el alcance de las medidas de reparación por violaciones a derechos humanos permea la interpretación de la obligación de reparar, sea como parte del deber del Estado de restablecer a la víctima en sus derechos a nivel interno, o bien como resultado de ser encontrado responsable por violación de obligaciones de derechos humanos a nivel internacional.

La Corte IDH ha reconocido en forma constante que el derecho a la reparación del daño causado “requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*) que consiste en el restablecimiento de la situación anterior”²⁹⁴. Cuando eso no sea factible corresponderá a la Corte determinar otras medidas para garantizar los derechos y reparar las consecuencias de las violaciones²⁹⁵. A tal fin, se procederá a determinar una reparación de naturaleza integral que comprenda además de compensaciones pecuniarias, las medidas de restitución, satisfacción y garantías de no repetición,

²⁹³ Corte IDH, *Caso Velásquez Paiz y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 145.

²⁹⁴ Corte IDH, *Caso Masacres de Río Negro v. Guatemala*, *supra*, párr. 248.

²⁹⁵ *Id.*

tomando siempre en consideración los daños ocasionados²⁹⁶. De igual manera se han pronunciado la CIDH²⁹⁷ y el Comité de Derechos Humanos bajo el PIDCP ²⁹⁸.

Por otro lado, según la Corte IDH “las reparaciones tienen que tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos”²⁹⁹. Asimismo, las reparaciones tampoco pueden representar un enriquecimiento o empobrecimiento para las víctimas o sus familiares³⁰⁰. Cuando se trate de violaciones graves y masivas de derechos humanos y/o del derecho internacional humanitario perpetradas por el Estado o sus agentes dicha gravedad deberá ser reflejada en las reparaciones³⁰¹.

Normalmente, dentro de las compensaciones pecuniarias o daños materiales la Corte IDH compensa el lucro cesante o pérdida de ingresos y el daño emergente³⁰², mientras que dentro de los llamados daños inmateriales incluye el daño moral³⁰³. Al igual que en los procedimientos de derecho interno, los daños

²⁹⁶ Corte IDH, *Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") v. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 noviembre de 2012, Serie C No. 253, párr. 321; *Caso De la Masacre de las Dos Erres v. Guatemala*, *supra*, párr. 226.

²⁹⁷ CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*, OEA/Ser.L/V/II. Doc 63, 9 de diciembre de 2011, párr. 104.

²⁹⁸ Comité de Derechos Humanos, Observación general No. 31, *supra*, párr. 16.

²⁹⁹ Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles v. Perú*, *supra*, párr. 301; *Caso González Medina y familiares v. República Dominicana*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de febrero de 2012, Serie C No. 240, párr. 278.

³⁰⁰ Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") v. México*, *supra*, párr. 450.

³⁰¹ Véase, *inter alia*, Corte IDH, *Caso Masacres de Río Negro v. Guatemala*, *supra*, párr. 248; *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños v. El Salvador*, *supra*, párr. 305.

³⁰² La Corte define esta noción como “la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso.” Corte IDH, *Caso Suárez Peralta v. Ecuador*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 21 de mayo de 2013, Serie C No. 261, párr. 212; *Caso Atala Riffo y Niñas v. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 24 de febrero de 2012, Serie C No. 239, párr. 289; *Caso Tiu Tojín v. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de noviembre de 2008, Serie C No. 190, párr. 62.

³⁰³ La Corte incluye dentro del daño moral a “los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia”. Corte IDH, *Caso de las Masacres de Ituango*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones

alegados deben en principio probarse³⁰⁴. Sin embargo, como excepción, la Corte ha reconocido que se presume el sufrimiento moral ocasionado a una persona por actos de tortura perpetrados por agentes del Estado³⁰⁵, así como los provenientes de la privación ilegal y arbitraria de la libertad y a tratos contrarios a la integridad personal previos a una ejecución extrajudicial³⁰⁶. También se presume el daño moral de los familiares directos de un individuo que ha sido asesinado o desaparecido por dichos agentes, cuando éstos han tenido un contacto afectivo estrecho con la víctima³⁰⁷. Igualmente, la Corte ha aceptado que se presuman los sufrimientos ocasionados a las víctimas o a sus familiares por la falta de investigación de estos hechos y de sanción a los responsables de su perpetración³⁰⁸.

En casos de violencia contra la mujer, la Corte ha reiterado consistentemente que “las reparaciones deberán incluir un análisis que contemple no solo el derecho de las víctimas a obtener una reparación, sino que, además, incorpore una perspectiva de género y de niñez, tanto en su formulación como en su implementación”³⁰⁹. De igual manera en el caso seminal de *Campo Algodonero*, la Corte reconoció la noción de reparaciones transformadoras. En particular señaló

y Costas, Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C No. 148, párr. 383; *Caso González Medina y familiares v. República Dominicana*, *supra*, párr. 315.

³⁰⁴ Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y Otros)*, Reparaciones (art. 63(1) Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia de 26 de mayo de 2001, Serie C No. 77, párr. 68; *Caso García Prieto y Otro v. El Salvador*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2007, Serie C No. 168, párrs. 174-178.

³⁰⁵ Corte IDH, *Caso Myrna Mack Chang*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Serie C No. 101, párr. 262; *Caso Díaz Peña v. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de junio de 2012, Serie C No. 244, párr. 165.

³⁰⁶ *Caso “Instituto de Reeducación del Menor”*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C No. 112, párr. 300; *Caso Nadege Dorzema y otros v. República Dominicana*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de octubre de 2012, Serie C No. 251, párr. 287.

³⁰⁷ Corte IDH, *Caso Myrna Mack Chang*, *supra* 23, párr. 264; *Caso Chitay Nech y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 276.

³⁰⁸ Corte IDH, *Caso Bulacio*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de Septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 101.

³⁰⁹ Corte IDH, *Caso Angulo Losada v. Bolivia*, *supra*, párr. 175; *Caso Manuela y otros v. El Salvador*, *supra*, párr. 268.

que “el concepto de ‘reparación integral’ (*restitutio in integrum*) implica el restablecimiento de la situación anterior y la eliminación de los efectos que la violación produjo, así como una indemnización como compensación por los daños causados. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación de discriminación estructural en la que se enmarcan los hechos ocurridos en el presente caso y que fue reconocida por el Estado [...], las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo. En este sentido, no es admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación”³¹⁰. También, en un caso de discriminación contra la población LGBTi, la Corte retomó esta noción estableciendo que en un contexto en el que existe una reproducción de estereotipos que están asociados a la discriminación estructural e histórica que han sufrido las minorías sexuales [...], particularmente en cuestiones relacionadas con el acceso a la justicia y la aplicación del derecho interno.... algunas de las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo hacia cambios estructurales que desarticulen aquellos estereotipos y prácticas que perpetúan la discriminación contra [esta población]³¹¹.

Las reparaciones transformadoras van más allá de las medidas tradicionales que exigen la restitución (*restitutio in integrum*)³¹² e indemnización³¹³, y tienen el

³¹⁰ Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México*, *supra*, párr. 450.

³¹¹ Corte IDH, *Caso Atala Riffo y niñas v. Chile*, *supra*, párr. 267.

³¹² La *restitution* requiere devolver a “víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario.” Ver, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, párr. 19. (16 de diciembre de 2005) (*Principios básicos sobre las reparaciones ONU*), disponible en <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>.

³¹³ La *compensación o indemnización* implica la concesión “de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario.” Véase, *Principios básicos sobre las reparaciones ONU*, párr. 23.

fin de abordar las causas estructurales y las consecuencias que subyacen la violencia contra las mujeres, lo que incluye la arraigada discriminación por cuestiones de género³¹⁴. Dichas reparaciones tienen el objetivo de evitar que se “devuelva” a las víctimas a la misma situación que antecedió la violencia inicial, en donde existiría el riesgo de que estuvieran expuestas a violaciones similares o adicionales a los derechos humanos³¹⁵. El origen de las reparaciones transformadoras se encuentra en la garantía de no repetición, entendida como las medidas necesarias para evitar que vuelvan a ocurrir situaciones similares a las que expusieron a las mujeres a la violencia y violación de los derechos humanos en un principio³¹⁶. Existe consenso entre los especialistas de que, para que sean transformadoras, las reparaciones deben otorgarse en tres niveles: a nivel individual, institucional y estructural³¹⁷.

Siguiendo este enfoque, las medidas que la Corte IDH otorga en casos de violencia contra las mujeres reflejan reparaciones individuales, como es el caso de la compensación económica³¹⁸, pero además incluyen otras medidas tendientes a asegurar que se subsanen completamente los daños causados a las víctimas y si corresponde a sus comunidades³¹⁹. En especial, la Corte siguiendo su práctica en otros casos ordena medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías

³¹⁴ Impunity Watch, *Guidelines on Transformative Reparations for Survivors of Sexual Violence*, págs. 11-12 (2019), https://www.impunitywatch.nl/docs/ResearchReport_Guidelines-Transformative_Reparations_2019_eng.pdf

³¹⁵ Rashida Manjoo, *Introduction: reflections on the concept and implementation of transformative reparations*, 21 THE INTERNATIONAL JOURNAL OF HUMAN RIGHTS 1193, pág. 1195 (2017).

³¹⁶ *Guidelines on Transformative Reparations for Survivors of Sexual Violence*, pág. 12 (2019). Para más información sobre las garantías de no repetición, véase *Principios básicos sobre las reparaciones ONU*, párr. 20.

³¹⁷ *Introduction: reflections on the concept and implementation of transformative reparations*, págs. 1197-1199. Véase también Comité CEDAW, *General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, supra*, párr. 33 (a) y (b), en donde se sigue este enfoque tripartito en sus recomendaciones respecto de la obligación de los Estados de realizar reparaciones efectivas a las víctimas de violencia de género.

³¹⁸ Corte IDH, *Caso López Soto y otros v. Venezuela, supra*, párr. 269.

³¹⁹ Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros v. México, supra*, párr. 223.

de no repetición³²⁰. En última instancia, el objetivo es garantizar el acceso a una “reparación integral” que transforme la situación en que se encontraban las víctimas y sus familiares en el momento en que se cometieron los hechos de violencia y que les permita mejorar sus vidas de forma significativa, así como impedir que ellas u otras mujeres enfrenten situaciones de similar naturaleza. Por ello, en la práctica, en casos de violencia contra la mujer la Corte ha ordenado, además de medidas de satisfacción tales como el reconocimiento de responsabilidad internacional por el Estado y la publicación de la sentencia³²¹, otras medidas con perspectiva de género y niñez, con el objeto de atacar la discriminación estructural que enfrentan las víctimas y “transformar” los contextos y realidades que las afectan. Algunas de las medidas que la Corte ha ordenado consistentemente para reparar a las mujeres víctimas de violencia que tienen una vocación transformadora incluyen las siguientes:

1. La adopción de una estrategia, sistema, mecanismo o programa nacional, a través de medidas legislativas o de otro carácter, a efectos de lograr la búsqueda eficaz e inmediata de mujeres desaparecidas. Asimismo, se asegurará que, en casos de denuncias de esta naturaleza, las autoridades correspondientes las reciban inmediatamente y sin necesidad de ninguna formalidad y, al mismo tiempo, que inicien las acciones que permitan localizar y prevenir la violación de los derechos a la vida e integridad personal de las posibles víctimas. Lo anterior, en un plazo razonable y con la respectiva disposición presupuestaria e institucional³²²

2. La adopción, fiscalización e implementación de protocolos de actuación que establezcan criterios claros y uniformes para la atención integral y la investigación de actos de violencia contra una mujer. Estos protocolos deberán ajustarse a los parámetros establecidos en el Protocolo de Estambul, el Manual sobre la Prevención e Investigación efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales,

³²⁰ Corte IDH, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, *supra*, párr. 326.

³²¹ Véase *inter alia*, Corte IDH, *Caso López Soto y otros v. Venezuela*, *supra*, párrs. 299, 303.

³²² Corte IDH, *Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala*, *supra*, párr. 266; *Caso González y otras (“Campo Algodonero”)* v. México, *supra*, párr. 506.

Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas y en las Directrices de la Organización Mundial de la Salud³²³. Asimismo deberán incluir normas específicas sobre la recaudación de prueba en casos de tortura y violencia sexual, y en particular, contemplar la recopilación de declaraciones y la realización de evaluaciones médicas y psicológicas³²⁴.

3. La adopción de medidas de fortalecimiento institucional para enfrentar la violencia contra las mujeres, incluidas la creación de tribunales y fiscalías especializadas, o de órganos de investigación forense, con la asignación de fondos requeridos para su funcionamiento efectivo³²⁵.

4. La implementación de un sistema de recolección de datos y elaboración de estadísticas sobre casos de violencia contra las mujeres que cubra todo el territorio del Estado concernido, que contenga información desglosada por tipo de violencia, lugar de los hechos, cantidad de casos denunciados y judicializados, incluidos los resultados de los procesos³²⁶.

5. La implementación de programas y cursos permanentes de capacitación para funcionarios públicos, incluidas las Fuerzas Armadas, sobre la investigación diligente en casos de violencia contra las mujeres, que incluyan una perspectiva de género y etnicidad³²⁷, en particular: i) perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación y violencia contra las mujeres por razones de

³²³ Corte IDH, *Caso López Soto y otros v. Venezuela*, supra, párr. 332; *Caso Fernández Ortega y otros v. México*, supra, párr. 256; *Caso Rosendo Cantú y otra v. México*, supra, párr. 242; *Caso Barbosa de Souza y otros v. Brasil*, supra, párr. 201.

³²⁴ Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles v. Perú*, supra, párr. 322.

³²⁵ Corte IDH, *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala*, supra, párrs. 267-268; *Caso Velásquez Paiz y otros v. Guatemala*, supra, párrs. 254, 257; *Caso López Soto y otros v. Venezuela*, supra, párr. 324.

³²⁶ Corte IDH, *Caso López Soto y otros v. Venezuela*, supra, párr. 349; *Caso Barbosa de Souza y otros v. Brasil*, supra, párr. 193.

³²⁷ Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros v. México*, supra, párr. 260; *Caso Rosendo Cantú y otra v. México*, supra, párr. 246; *Caso Manuela y otros v. El Salvador*, supra, párr. 293.

género, especialmente actos de violencia y violación sexual, y ii) superación de estereotipos de género³²⁸.

6. La incorporación al currículo del Sistema Educativo Nacional, en todos los niveles educativos, de un programa de educación permanente sobre la necesidad de erradicar la discriminación de género, los estereotipos de género y la violencia, a la luz de la normativa internacional en la materia y la jurisprudencia de la Corte IDH³²⁹.

La Corte IDH también ha reconocido que para casos que involucren a mujeres víctimas de violencia pertenecientes a una comunidad indígena, la obligación de reparar puede requerir que las medidas que se ordenen tengan un alcance comunitario³³⁰. En este sentido, la Corte ha ordenado medidas que permitan reintegrar a la víctima en su espacio vital y de identificación cultural, por ejemplo facilitando los recursos necesarios para que la comunidad indígena de la víctima establezca un centro comunitario, que se constituya como centro de la mujer, en el que se desarrollen actividades educativas en derechos humanos y derechos de la mujer³³¹. También, ha ordenado que se adopten medidas para garantizar que las niñas indígenas de comunidades que carecen de instituciones de educación superior y que deben mudarse a ciudades más pobladas cuenten con acceso a alojamiento y alimentación adecuada donde se las proteja contra situaciones de violencia. En la alternativa, la Corte ha sugerido que se establezcan instituciones académicas en la comunidad para garantizar el acceso a la educación en lugares seguros y apropiados³³². Finalmente, la Corte ha reconocido que parte de la impunidad en caso de violencia contra mujeres indígenas reside en que existen barreras institucionales que obstaculizan la denuncia de estos hechos, puesto que

³²⁸ Corte IDH, *Caso Espinoza González v. Perú*, *supra*, párr. 327.

³²⁹ Corte IDH, *Caso Velásquez Paiz y otros v. Guatemala*, *supra*, párr. 248; *Caso López Soto y otros v. Venezuela*, *supra*, párr. 345.

³³⁰ Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros v. México*, *supra*, párr. 223.

³³¹ *Id.*, párr. 267.

³³² *Id.*, párr. 270.

los órganos de investigación se concentran en ciudades pobladas localizadas a gran distancia de las comunidades u otras poblaciones rurales³³³. Para repararlo, ha ordenado que se impulsen servicios itinerantes de sensibilización y capacitación en atención a víctimas de violencia, así como unidades móviles de fiscalías u otros órganos de investigación³³⁴.

Por otro lado, la Corte ha articulado una serie de medidas de reparación específicas en relación a casos de violencia contra niñas y adolescentes³³⁵. En particular, ha ordenado que se recojan datos y realicen estadísticas con cifras precisas de actos de violencia que afectan a este grupo³³⁶. Igualmente, como en el caso de mujeres adultas, la Corte ha ordenado la adopción, supervisión y fiscalización de protocolos especializados para investigar hechos de violencia contra niñas y adolescentes, proveer un abordaje integral y de valoración médico legal para casos de violencia sexual contra niñas y adolescentes, y ofrecer atención integral a las víctimas de violencia pertenecientes a este grupo vulnerable³³⁷. También en algunos casos ha ordenado la creación de la figura del abogado de niñas y adolescentes que brinde asistencia jurídica gratuita a víctimas de actos de violencia que configuren delitos penales³³⁸.

De igual manera, en casos de violencia reproductiva, la Corte ha ordenado medidas de reparación estructural para evitar casos de esterilizaciones forzadas y también para garantizar que las mujeres que sufran una emergencia obstétrica no enfrenten violencia institucional y criminalización excesiva en aplicación de normas que prohíben en forma absoluta el acceso a la interrupción del embarazo. En el primer caso, la Corte ha ordenado entre otras medidas que los Estados

³³³ *Caso Rosendo Cantú y otra v. México, supra*, párr. 264.

³³⁴ *Id.*

³³⁵ Corte IDH, *Caso Guzmán Albarracín y otras v. Ecuador, supra*, párr. 245; *Caso Angulo Losada v. Bolivia, supra*, párr. 218.

³³⁶ Corte IDH, *Caso Angulo Losada v. Bolivia, supra*, párr. 218.

³³⁷ Corte IDH, *Caso V.R.P., V.P.C. y otros v. Nicaragua, supra*, párr. 381.

³³⁸ Corte IDH, *Caso V.R.P., V.P.C. y otros v. Nicaragua, supra*, párr. 387; *Caso Angulo Losada v. Bolivia, supra*, párrs. 204-206.

suministren en forma oficiosa información completa, comprensible, en un lenguaje accesible y actualizada a las mujeres sobre prestaciones de salud sexual y reproductiva³³⁹. Asimismo, los hospitales públicos y privados deberán garantizar que las mujeres presten su consentimiento libre, pleno e informado antes de proceder a una intervención que implique una esterilización³⁴⁰. En el segundo supuesto, la Corte ha ordenado que se adopten protocolos estandarizados para la atención integral de mujeres que sufran emergencias obstétricas, garantizando que se preserve la confidencialidad de la información a la que acceda el personal médico en ejercicio de su profesión; que se asegure el acceso a los servicios de salud sin requerir que las pacientes sean expuestas a un proceso penal; y que el personal médico se abstenga de interrogar a las mujeres a fin de obtener confesiones o denunciarlas penalmente³⁴¹.

Por último, la Corte en su práctica también ha contemplado la adopción de medidas de reparación que ataquen las causas estructurales de la violencia perpetrada contra mujeres periodistas y defensoras de derechos humanos. En particular, ha ordenado a los Estados que publiquen datos desglosados sobre hechos de violencia y amenazas perpetradas contra estos dos grupos a fin de adoptar políticas específicas de prevención y protección³⁴². También en el caso de mujeres periodistas ha ordenado la creación de un fondo para implementar programas de prevención y protección de la seguridad de quienes se encuentran en riesgo como resultado del ejercicio de la profesión³⁴³. Igualmente, para mujeres defensoras de derechos humanos la Corte ha ordenado la adopción e implementación de protocolos “para la investigación de ataques contra defensoras...”, que tengan en cuenta los riesgos inherentes a su labor, que exija un examen exhaustivo de la posibilidad de que el ataque esté motivado o vinculado a

³³⁹ Corte IDH, *Caso I.V. v. Bolivia*, *supra*, párr. 340.

³⁴⁰ *Id.*, párr. 341.

³⁴¹ Corte IDH, *Caso Manuela y otros v. El Salvador*, *supra*, párr. 287.

³⁴² Corte IDH, *Caso Bedoya Lima y otra v. Colombia*, *supra*, párr. 193.

³⁴³ *Id.*, párrs. 194-195.

la promoción de los derechos humanos de la víctima, con perspectiva de género y de etnia”³⁴⁴.

La obligación de reparar a las mujeres víctimas de violencia consagradas en la CADH y el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará se encuentra complementada por las disposiciones de la CEDAW. En particular, el Comité CEDAW ha establecido que los Estados están obligados bajo las disposiciones de este tratado a proporcionar reparaciones efectivas a las mujeres víctimas de violencia³⁴⁵. Estas reparaciones deberán incluir indemnización monetaria, así como medidas de rehabilitación de salud física y mental, medidas de satisfacción y garantías de no repetición³⁴⁶. Las reparaciones “deben ser adecuadas, atribuidas con prontitud, holísticas y proporcionales a la gravedad del daño sufrido”³⁴⁷.

V. Conclusión

Los incisos f y g del artículo 7 de la CBDP establecen obligaciones para los Estados partes de garantizar a las víctimas de violencia el acceso a medidas de protección oportunas, recursos efectivos y acceso a la justicia, así como mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar el derecho a una reparación. La jurisprudencia de los órganos interamericanos de derechos humanos, la Comisión y Corte IDH, demuestra que esta disposición no ha sido aplicada extensamente ni se ha establecido su alcance específico. Mas bien, el derecho de las víctimas de violencia de género de acceder a la justicia y obtener reparaciones se ha articulado principalmente sobre la base de las disposiciones de la CADH, complementadas por las obligaciones que surgen de la Convención de Belém do Pará.

³⁴⁴ Corte IDH, *Caso Digna Ochoa y familiares v. México*, *supra*, párr. 178.

³⁴⁵ Comité CEDAW, *Recomendación General 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer*, *supra*, párr. 33.

³⁴⁶ *Id.*

³⁴⁷ *Id.*

A la luz de esta práctica en el presente estudio hemos revisado la casuística desarrollada por los órganos interamericanos para darle contenido a los derechos que surgen del artículo 7 f y g de la CBDP, complementando si corresponde con las interpretaciones articuladas por otros órganos regionales y universales. Esta aproximación nos ha permitido describir con más precisión los deberes que tienen los Estados de investigar y garantizar el acceso a la justicia a las mujeres víctimas de violencia, según surgen de los instrumentos regionales de derechos humanos.

En primer lugar es importante partir de reconocer que los derechos a un recurso efectivo y de acceder a la justicia protegidos por los artículos 25 y 8.1 de la CADH están asociados en la práctica interamericana con la obligación de investigar las violaciones a los derechos humanos consagrada en el artículo 1.1 del mismo instrumento. En casos de violencia contra la mujer, los órganos regionales han concluido que estas obligaciones se encuentran reforzadas por aquellas consagradas en la Convención de Belém de Pará. “Reforzada” significa que el Estado debe actuar con una diligencia redobla tomando en consideración otros aspectos centrales del contexto en que se perpetran las situaciones de violencia contra la mujer, incluidas la vulnerabilidad en la que se encuentra la víctima y la existencia de estereotipos de género que obstaculizan que éstas obtengan justicia rápida y efectiva.

La obligación de investigar y garantizar el acceso a la justicia en este contexto tiene alcances adicionales y diferenciados según el tipo de violencia contra la mujer de la cual se trate, e incluso de las características propias de la víctima sea por razón de edad, origen étnico o racial, o por la profesión que desempeñe. La jurisprudencia interamericana ha establecido parámetros específicos para adelantar una investigación efectiva según si las mujeres han sido víctimas de homicidio, tortura o desaparición, de violencia sexual o de esterilización forzada. De igual manera ha articulado requerimientos adicionales cuando la víctima de violencia es una niña o adolescente. Asimismo, se han identificado alcances diferenciados cuando la víctima de violencia es una mujer indígena, refugiada o

bien desempeña roles como periodista o defensora de derechos humanos, todas estas últimas características que se suman a la condición de género creando una situación de doble vulnerabilidad. La obligación de investigar con debida diligencia reforzada se aplica también en casos de violencia de género perpetrada contra mujeres trans.

Por otro lado, debe considerarse que la ineficacia judicial en la investigación de violencia contra las mujeres además de propiciar un ambiente de impunidad que “normaliza” estos hechos, constituye una discriminación de la mujer en el acceso a la justicia. Este incumplimiento del deber de garantizar el ejercicio del derecho a la justicia sin discriminación se ve agravado por la existencia de estereotipos sobre el rol de las mujeres que son asumidos por los funcionarios a cargo de las investigaciones, quienes a partir de estos prejuicios omiten adelantar los procesos judiciales sobre la base de criterios objetivos que tiendan a establecer los hechos e identificar a los perpetradores de la violencia dentro de un plazo razonable

A lo largo de su jurisprudencia los órganos interamericanos han identificado ciertas garantías procesales cuya falta de respeto se repite en los casos de violencia contra las mujeres, en particular el derecho a ser oído, el derecho de obtener una decisión en un plazo razonable y el derecho a que la investigación se adelante no solo contra los perpetradores materiales, sino también contra los autores intelectuales cuando corresponda por la naturaleza del delito. El incumplimiento de estas garantías que surgen del artículo 8 de la CADH obstaculizan el derecho de las víctimas y/o sus familiares de acceder a la justicia y configuran una violación de este instrumento y de las obligaciones que surgen del artículo 7 f de la CBDP.

Además de garantizar recursos efectivos y el acceso a los órganos de justicia, los Estados partes en la CBDP deben adoptar, por todos los medios apropiados incluidos a través de legislación o actos de naturaleza administrativa, medidas de protección efectiva para garantizar el derecho a la vida e integridad de las mujeres víctimas de violencia. Este deber, que se interrelaciona estrechamente con la

obligación de prevenir con debida diligencia, no ha sido extensamente desarrollado por la jurisprudencia interamericana. Por ello en el presente estudio hemos recurrido a prácticas y jurisprudencia de otros órganos regionales e internacionales para darle contenido a esta obligación con el objeto de ofrecer una guía sobre su alcance a fin de que se facilite su implementación a nivel interno.

Por último, el artículo 7 g de la CBDP garantiza el derecho a una reparación en casos de violencia contra la mujer que viene a complementar las obligaciones que surgen de los artículos 25 y 63 de la CADH. Bajo el principio de subsidiaridad o complementariedad, el derecho de las mujeres víctimas de violencia a una reparación debe ser garantizado en primer lugar en la jurisdicción interna del Estado como parte de la implementación de las obligaciones internacionales que surgen de tratados que los vinculan, o bien podrá ser establecida luego a nivel internacional en caso de que se incumpla con el derecho de acceder a recursos adecuados y efectivos y los hechos específicos sean revisados por instancias internacionales como la Corte IDH.

En casos de violencia contra la mujer, la Corte IDH ha reiterado consistentemente que las reparaciones deberán incorporar una perspectiva de género y de niñez, tanto en su formulación como en su implementación. De igual manera ha reconocido la noción de reparaciones transformadoras. Este concepto que se basa en la garantía de no repetición pretende abordar las causas estructurales y las consecuencias que subyacen la violencia contra las mujeres, lo que incluye la arraigada discriminación por cuestiones de género, evitando que se “devuelva” a las víctimas a la misma situación que antecedió la violencia inicial, en donde existiría el riesgo de que estuvieran expuestas a violaciones similares o adicionales a los derechos humanos.

Referencias bibliográficas

- IMPUNITY WATCH (2019). *Guidelines on Transformative Reparations for Survivors of Sexual Violence*, Guatemala Office, Guatemala.
- MANJOO, Reshida (2017). Introduction: reflections on the concept and implementation of transformative reparations. *The International Journal of Human Rights*, 21(9), 1193–1203.

Documentos

- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2011). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*, OEA/Ser.L/V/II. Doc 63.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2019). *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 233.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2019). *Principales estándares y recomendaciones en materia de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*, Anexo I, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 233.
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (2014). *Hmeed vs. Libya*, Comunicación 2043/2011, opiniones aprobadas.
- COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (1989). *Recomendación general num. 9 sobre Estadísticas relativas a la condición de la mujer*.
- COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (1989). *Recomendación general num. 12 sobre Violencia contra la mujer*.
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (2004). *Observación general No. 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados parte en el Pacto*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.
- COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (2017). *Recomendación general num. 35 sobre la violencia de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19*.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (1996). *Raquel Martín de Mejía v. Perú*, Informe N° 5/96, Caso 10.970,
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2011). *Jessica Lenahan (Gonzales) v. Estados Unidos*, Informe No. 80/11, Caso 12.626.

- CONSEJO DE EUROPA (2011). *Informe explicativo del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, CETS No. 210.
- CONSEJO DE EUROPA (2011). *Convención Europea para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*.
- CONSEJO DE EUROPA (2022). *Recomendación Rec (2002)5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de las mujeres contra la violencia*.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (1987). *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 1.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (1988). *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (1989). *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 21 de julio de 1989, Serie C No. 7.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2001). *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y Otros)*, Reparaciones (art. 63(1) Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia de 26 de mayo de 2001, Serie C No. 77.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2003). *Caso Bulacio*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2003). *Caso Myrna Mack Chang*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Serie C No. 101.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2004). *Caso "Instituto de Reeducción del Menor"*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C No. 112.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2005). *Caso de la "Masacre de Mapiripán" v. Colombia*, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2006). *Caso de la Masacre de Pueblo Bello v. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2006). *Caso de las Masacres de Ituango*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C No. 148.

- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2006). *Caso Ximenes Lopes v. Brasil*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C No. 149.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2006). *Caso Goiburú y otros v. Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2006, Serie C No. 153.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2006). *Caso del Penal Miguel Castro Castro v. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C No. 160.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2007). *Caso García Prieto y Otro v. El Salvador*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2007, Serie C No. 168.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2008). *Caso Tiu Tojín v. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de noviembre de 2008, Serie C No. 190.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2009). *Caso Anzualdo Castro v. Perú*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, Serie C No. 202.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2009). *Caso González y otras ("Campo Algodonero") v. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2009). *Caso de la Masacre de Las Dos Erres v. Guatemala*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de noviembre de 2009, Serie C No. 211.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2010). *Caso Chitay Nech y otros v. Guatemala*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de mayo de 2010, Serie C No. 212.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2010). *Caso Fernández Ortega y otros v. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de agosto de 2010, Serie C No. 215.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2010). *Caso Rosendo Cantú y otra v. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2010, Serie C No. 216.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2012). *Caso Atala Riffo y Niñas v. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 24 de febrero de 2012, Serie C No. 239.

- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2012). *Caso González Medina y familiares v. República Dominicana*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de febrero de 2012, Serie C No. 240.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2012). *Caso Masacres de Río Negro v. Guatemala*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 4 de septiembre de 2012, Serie C No. 250.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2012). *Caso Nadege Dorzema y otros v. República Dominicana*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de octubre de 2012, Serie C No. 251.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2012). *Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") v. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 noviembre de 2012, Serie C No. 253.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2013). *Caso Suárez Peralta v. Ecuador*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 21 de mayo de 2013, Serie C No. 261.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2013). *Caso García Lucero y otras v. Chile*, Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 28 de agosto de 2013, Serie C No. 267.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2013). *Caso J. v. Perú*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2013, Serie C No. 275.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2014). *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de mayo de 2014, Serie C No. 277.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2014). *Caso Espinoza González v. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, Serie C No. 289.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2015). *Caso Velásquez Paiz y otros v. Guatemala*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de noviembre de 2015, Serie C No. 307.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2016). *Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal v. Guatemala*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de noviembre de 2016, Serie C No. 328.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2016). *Caso I.V. v. Bolivia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329.

- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2017). *Caso Lagos del Campo v. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2017, Serie C No. 340.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2017). *Caso Favela Nova Brasilia v. Brasil*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de febrero de 2017, Serie C No. 333.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2018). *Caso Coc Max y otros (Masacre de Xamán) v. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de agosto de 2018, Serie C No. 356.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2018). *Caso López Soto y otros v. Venezuela*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de septiembre de 2018, Serie C No. 362.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2018). *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco v. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C No. 371.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2020). *Caso Guzmán Albarracín y otras v. Ecuador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de junio de 2020, Serie C No. 405.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2021). *Caso Vicky Hernández y otras v. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de marzo de 2021, Serie C No. 422.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2021). *Caso Bedoya Lima y otra v. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de agosto de 2021, Serie C No. 431.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2021). *Caso Barbosa de Souza y otros v. Brasil*, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de septiembre de 2021, Serie C No. 435.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2021). *Caso Manuela y otros v. El Salvador*, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de noviembre de 2021, Serie C No. 441.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2021). *Caso Digna Ochoa y familiares v. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2021, Serie C No. 447.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2022). *Caso Brítez Arce y otros v. Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2022, Serie C No. 474.

- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2022). *Caso Angulo Losada v. Bolivia*, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 18 de noviembre de 2022, Serie C No. 475.
- ECHR (2021). *Case of Kurt v. Austria*, Application no. 62903/15, Judgment (Merits).
- ECHR (2022). *Case of Y and Others v. Bulgaria*, Application no. 9077/18, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 22 March 2022.
- MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA CONVENCIÓN DE BELÉM DO PARÁ (2012). *Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará*.
- MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA CONVENCIÓN DE BELÉM DO PARÁ (2014). *Guía para la aplicación de la Convención Interamericana de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (1994). *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2005). Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea general, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1998). *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*.
- PCIJ (1927). *Case Concerning the Factory at Chorzów*, Jurisdiction, Judgment, Series A No. 9, ICDJ 247.

**Anitua, Gabriel Ignacio y Piechestein, Ana Clara (coords.)
(2022). *Cambios en el castigo en Argentina. Reforma legal y su
impacto en la prisión*. José C. Paz: Edunpaz. ISBN: 978-187-
4110-84-8, 311 páginas**

 **Gimena Anabel Formiglia**

Universidad Nacional de La Pampa
gimenaformiglia@gmail.com

Fecha de recepción: 03/04/2024
Fecha de aceptación: 18/09/2024



El libro *Cambios en el castigo en Argentina. Reforma legal y su impacto en la prisión* es una obra colectiva coordinada por Ana Clara Piechestein y Gabriel Ignacio Anitua. Es el fruto del trabajo de distintas/os autores que integraron el proyecto de investigación radicado en el Instituto Interdisciplinario de Estudios Constitucionales de la Universidad Nacional de José C. Paz (IIEC-UNPAZ). La obra se focaliza en los efectos de la última reforma a la Ley N° 24.660 de 2017 -Ley N° 27.375- que modifica el régimen progresivo de la pena privativa de la libertad al imponer restricciones a los egresos anticipados. Estas reformas fueron el punto de partida del grupo de investigación para indagar acerca del impacto de las mismas en las cárceles federales, desde los modos y condiciones de cumplimiento de la pena, hasta los motivos políticos, culturales e ideológicos que propiciaron los cambios legislativos; sin dejar de observar las prácticas de la agencia judicial y penitenciaria y la influencia de los medios de comunicación que construyeron una agenda punitiva.

Los cuatro capítulos en los que se organiza la obra abordan temáticas sustanciales que permiten entender el entramado político, cultural y mediático en torno a las reformas legislativas de 2017 y su posterior implementación. Cada capítulo está acompañado de una entrevista a especialistas que permiten profundizar la temática anteriormente estudiada.

En el primer capítulo se estudian los discursos emergentes durante el tratamiento legislativo del proyecto que reformó la Ley N° 24.660 para identificar los factores políticos, sociales, culturales e ideológicos que motivaron la reforma. De la pesquisa surge que el nodo central de los discursos fue la prevención del delito. Por tal motivo, el capítulo desarrolla aquellas circunstancias que contribuyeron a la construcción del problema, desde la “puerta giratoria” en las cárceles hasta la ausencia de perspectiva de género en la justicia y la falta de participación de la víctima en el proceso judicial. Una de las conclusiones sostiene que las reformas implementadas respondieron a un plan político de corte punitivo del gobierno de turno, además de agravar la situación de sobrepoblación que ya poseen las prisiones argentinas. La entrevista a la Dra. Catalina Trebisacce, especializada en estudios feministas locales, en la sección siguiente menciona que el movimiento feminista desde el retorno a la democracia en la década del ochenta fue avanzando en sus conquistas de los derechos de las mujeres. La entrevistada enfatizó en la relación del movimiento con el sistema de la justicia formal, aludiendo que fue ganando importancia y espacio a través de sanciones de leyes como la Ley N° 26.465 y de los cuestionamientos a las prácticas de la agencia judicial. A su vez, menciona que los feminismos locales empatizan con posturas anti punitivas, pero reconoce que no es una posición unánime en el movimiento.

En el siguiente capítulo, realizan una descripción sobre las distintas modificaciones a la ley de ejecución penal desde su primera reforma en 2004 hasta 2017, en especial, aquellas relacionadas a los egresos anticipados. A lo largo de la obra, se destaca la importancia que el equipo de investigación le otorga al principio de progresividad y a la resocialización, como propósito final de la pena privativa de

libertad. Es por ello, que consideran a las sucesivas reformas como una forma de desnaturalizar aquellas ideas (Anitua y Piechestein, 2022, p. 110). Esta postura no fue ajena a la agencia judicial ya que el alto tribunal de la Nación -Corte Suprema de Justicia de la Nación- y demás tribunales inferiores, han remarcado la inconstitucionalidad de las modificaciones al régimen de la pena, mientras otros optaron por declararla constitucional. En este sentido, en la entrevista que incluye este capítulo es del Mg. Abg. Rubén Alderete Lobo, referente en la materia, que analizó el estado actual de la ejecución de la pena a nivel federal manifestando la necesidad de una nueva ley que marque el camino hacia una nueva política penitenciaria nacional. A su vez, defendió el régimen de progresividad sin medidas restrictivas como una forma de bajar la reincidencia.

El estudio continúa con un trabajo sobre la materialidad de la ejecución de la pena en las prisiones federales a partir de la reforma legislativa implementada por la Ley N° 27.375. En este capítulo, se estudian los efectos de esta última observando un incremento cuantitativo de la población carcelaria y la disminución de los niveles de conflictividad interpersonal e institucional desde 2017. En sí, analizan el régimen carcelario desde la última reforma. En la entrevista a la Dra. Kelly Hanna-Moffat, que acompaña el capítulo se revisita su obra literaria *Punishment in disguise* publicada hace más de 20 años y explica la relación de los feminismos con las reformas carcelarias. Asimismo, desarrolla distintas nociones propias sobre el encarcelamiento de mujeres en Canadá como maternalismo y su interés por la situación de las cárceles de mujeres en Argentina.

En el capítulo siguiente, Lucía Castro Feijoo, Magalí Huñis y Patricia Vázquez abordan el estudio de la participación de la víctima en la etapa de ejecución de la pena. Para ello, realizan un análisis integral de las reformas legislativas, a través de las leyes N° 26.813 y N° 27.375 del 2013 y 2017 respectivamente, que incorporan la intervención de la víctima en los procesos judiciales. El texto original de la Ley 24.660 no consideró los derechos de la víctima, pero a raíz de casos con resonancia social como el femicidio de Micaela García en 2017, produjo una creciente voluntad

política de incorporarlos en la legislación penal. Si bien, la ley muestra imprecisiones terminológicas y deficiencias en la técnica legislativa, advierten la existencia de una premisa clara como es no revictimizar a la persona que atravesó una situación conflictiva. La agencia judicial persigue el mismo propósito, aunque, los pocos años de vigencia de la ley al momento de iniciar la investigación, no les permitió realizar un análisis profundizado de la cuestión. Sin embargo, señalan la integración paulatina de la presencia y palabra de la víctima en el trabajo cotidiano de la justicia y en las sentencias judiciales. Siguiendo esta línea de análisis, las autoras han entrevistado a la Dra. María Jimena Monsalve, jueza nacional de ejecución penal, que explica los aspectos relacionados con la participación de la víctima en esta etapa y a la comunicación y vinculación desde la práctica de la agencia judicial para con aquella. A su vez, analiza las reformas introducidas a la ley N° 24.660 y la incidencia de las mismas en la práctica cotidiana de los tribunales.

Las/os autores del libro refieren que la investigación que desarrollaron para dar forma a la obra estuvo atravesada por cambios políticos y una crisis sanitaria derivada de la pandemia por Covid-19. Estas circunstancias produjeron cambios en el abordaje de su objeto de investigación. Por ello, el último capítulo habla sobre las políticas carcelarias llevadas a cabo en el 2020 durante la vigencia de la crisis sanitaria. A modo de recapitulación, exponen sobre la necesidad de pensar alternativas a las estrategias estatales de tipo punitivas que producen un agravamiento de las condiciones históricas de las prisiones, como es la sobrepoblación carcelaria. Estas políticas penitenciarias deben ser respetuosas de los estándares internacionales de derechos humanos y deben apuntar a la disminución de la población penal. Proponen un acompañamiento en conjunto de los poderes del estado: legislativo, ejecutivo y judicial, a las medidas de descarceramiento.

En síntesis, el trabajo jurídico-criminológico que realizaron las/os autores promueve el desarrollo de futuros estudios vinculados a la ejecución de la pena

desde una actitud reflexiva sobre la legislación penal, las prácticas de las administraciones penitenciarias federales y, sobre todo, de la agencia judicial desde una perspectiva local.