

BUENOS AIRES, 20 de octubre de 2016

VISTO la actuación N° 1243/16, caratulada: *‘Defensor del Pueblo de la Nación, sobre presuntos inconvenientes con la prosecución y desenvolvimiento del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable’*; y

CONSIDERANDO:

Que en función del trámite, entre otras, de la actuación 8318/15, caratulada ‘Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Salud Sexual y Reproductiva’, y de acuerdo con el **Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades. 3.7. Para 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y programas nacionales**, se dispuso el inicio de las actuaciones del Visto.

Que se estimó conducente establecer algunos aspectos que deberían investigarse a los fines de realizar un seguimiento del desarrollo del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable – PNSSyPR-, en tanto abarca el cumplimiento de las leyes 25.673, de creación del PNSSyPR, 26.130, de Anticoncepción quirúrgica, 26.485 de Protección Integral contra la violencia hacia las mujeres, 26.743 de Identidad de Género y 26.862 de Fertilización Médicamente Asistida.

Que en tal sentido se solicitaron informes a la Coordinación del Programa, mencionado, sosteniéndose, además, una entrevista con las funcionarias responsables.

Que, en orden a la labor realizada se solicitó a la Subsecretaria de Atención Primaria de la Nación, que informase si en el ámbito del Ministerio se ha considerado el dictado de un acto administrativo por el que se apruebe el

denominado ***“Protocolo para la Atención de las Personas con Derecho a la Interrupción Legal del Embarazo”***.

Que, a su vez, se solicitaron informes a los Programas y dependencias provinciales respecto de la existencia y funcionamiento de dispositivos similares para la atención de estas cuestiones.

Que a través de su respuesta, la Subsecretaria, indicó, por medio de de la Dirección Nacional de Atención Comunitaria de la Nación, que el Programa inició un expediente N° 12002-13425-16-9, por el que se propicia la aprobación del Protocolo para la atención de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo, sin que hasta la fecha se hubiese registrado la finalización de dicho trámite.

Que en cuanto al ***“Protocolo para la Atención de las Personas con Derecho a la Interrupción Legal del Embarazo”***, estimo corresponde tener en cuenta los aspectos siguientes.

Que en 2007 Argentina elaboró, a través del Programa de Salud Sexual y Reproductiva, una Guía, denominada ‘Guía técnica para la atención integral de los abortos no punibles’, cuyo propósito consiste en *definir medidas para reducir y eliminar las barreras para el acceso al aborto permitido por la ley*.

Que el mismo instrumento especifica que, según los registros del propio Ministerio de Salud de la Nación, ocurren alrededor de 100 muertes al año a causa de abortos inseguros, siendo ésta la principal causa de muerte materna. Asimismo, se contabilizaron un total de 78.894 hospitalizaciones por aborto, indistintamente si fueron inducidos o espontáneos.

Que dicha Guía fue actualizada en 2010 y en abril de 2015, denominándose en la actualidad *Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo*.

Que merced a trabajos interdisciplinarios se estima que la cantidad de abortos por año en nuestro país asciende a 460.000, dicho cálculo se basó en la

cantidad de egresos hospitalarios por aborto (tanto inducidos como espontáneos) ocurridos en el año 2000. También se indica que la muerte por abortos inseguros pasó a convertirse en una de las principales causas de muerte materna, representando alrededor del 30% del total.

Que no es ocioso recordar que es a consecuencia del régimen penal del aborto de nuestro país que muchas mujeres deben recurrir a procedimientos inseguros para interrumpir un embarazo poniendo en riesgo su salud y su vida. Lo hacen, además, en condiciones de clandestinidad legal, social y familiar, lo que las lleva a enfrentarse con barreras que postergan la búsqueda de atención médica.

Que además, se ha determinado que *“En los hospitales públicos de todo el país [la cifra no varía demasiado] se registran 60.000 internaciones por abortos inseguros al año. Del total, alrededor del 15% corresponde a adolescentes y niñas menores de 20 años, y alrededor del 50% a mujeres entre 20 y 29 años. En la última década, la mortalidad por aborto aumentó en las mujeres menores de 15 años y las mujeres muertas por abortos fueron más jóvenes que quienes fallecieron por otras causas vinculadas a la maternidad”*. Un informe del 8 de marzo de 2013, producido por el Observatorio de Salud Sexual y Reproductiva refiere que, en nuestro país, son 300 las mujeres que mueren por año por causas vinculadas a abortos inseguros, al embarazo, al parto y al puerperio, siendo, mayoritariamente, mujeres jóvenes y cuyas muertes pudieron haberse evitado.

Que el panorama no parece alentador, sin perjuicio de lo cual el país cuenta con un instrumento que permite la realización del procedimiento en condiciones sanitariamente seguras, que requiere para que su aplicación rigurosa la jerarquía correspondiente a aquellas mandas que el contexto internacional requiere para que los Estados Federales que componen la Argentina, lo adopten en protección de los derechos humanos elementales de las mujeres que, en orden a las previsiones legales, deban practicarse un aborto no punible.

Que es necesario garantizar una atención adecuada, ajustada a procedimientos médicos acordes a la práctica en cuestión, sin negar la realidad de quienes tienen la necesidad de solicitar la interrupción del embarazo.

Que se ha dicho que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, destinada a transformar el mundo en el que vivimos, superó los 8 Objetivos del Milenio, transformándose en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, con 169 metas a alcanzar en el año 2030.

Que se propicia por lo tanto el principio de interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos, reconocido por la Declaración y Programa de Acción de Viena, dictada en la Conferencia de Viena de 1993: *‘La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso’*.

Que en cuanto a la cuestión específica bajo tratamiento, es del caso recordar algunos instrumentos que avalarán la postura que habrá de sostener esta Institución.

Que, en tal sentido el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, a través del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el 47º periodo de sesiones, con fecha 2 de diciembre de 2011, en función del Examen de los informes presentados por los Estados partes y en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto, formuló para Argentina, Observaciones.

Que reiteró la ‘preocupación’ del Comité *por la insuficiencia de los servicios de salud reproductiva para las jóvenes y las mujeres en el Estado parte, lo que ha dado lugar a tasas de mortalidad materna elevadas y en general a altas tasas de embarazo en la adolescencia (E/C.12/1Add.8, párr. 24). Además, observa en particular grandes disparidades entre las distintas provincias. El Comité también observa con preocupación que los abortos no medicalizados siguen siendo una de las principales causas de mortalidad materna (arts. 10 y 12).*

Que 'El Comité insta al Estado parte a velar por que la Ley sobre salud sexual y reproductiva se aplique en todas las provincias y por que se garantice a todas las personas, especialmente a los adolescentes, acceso a educación y servicios completos de salud sexual y reproductiva, con el fin de, entre otras cosas, reducir las elevadas tasas de mortalidad materna. El Comité recomienda que el Estado parte ponga en marcha programas para mejorar la sensibilización de la población a la salud sexual y reproductiva. **También recomienda al Estado parte que adopte las medidas necesarias para garantizar el acceso al aborto legal**, a fin de reducir el número de muertes maternas evitables, y que garantice el acceso a instalaciones, suministros y servicios de salud para reducir los riesgos previos y posteriores del aborto'.

Que el artículo 28, del mismo documento, señala que 'El Comité pide al Estado parte que presente su cuarto informe periódico, preparado de conformidad con las directrices revisadas del Comité para el presentación del informe, aprobadas en 2008 (E/C.12/2008/2), **a mas tardar el 2 de diciembre de 2016.**

Que, por su parte el Comité de Derechos Humanos, en su 117º período de sesiones, llevado adelante entre el 20 de junio y el 15 de julio de 2016, a través del Examen realizado, formaliza las observaciones dirigidas a la Argentina, señalando con relación a **Interrupción voluntaria del embarazo**, lo siguiente:

11. El Comité nota con satisfacción la decisión de la Corte Suprema de Justicia (caso F.A.L., s/medida autosatisfactiva, 2012) en que se reafirmó el derecho de las mujeres a interrumpir sus embarazos en todas las circunstancias permitidas por la ley incluyendo cuando el embarazo es producto de una violación sexual, sin importar la capacidad intelectual o psicosocial de la mujer. Al Comité le preocupa, sin embargo que la aplicación de dicha decisión no es uniforme en el Estado parte y que el aborto legal resulte, muchas veces, inaccesible por la falta de instrumentación de protocolos médicos, del ejercicio individual de objeción de conciencia por parte de los trabajadores de la salud u otros obstáculos de facto.....El Comité también está

preocupado por los altos índices de abortos clandestinos que han resultado en mortalidad materna, así como por los embarazos adolescentes (arts. 3, 6, 7 y 17).

12. El Estado parte debe revisar su legislación sobre el aborto, incluyendo su legislación criminal, en particular mediante la introducción de excepciones adicionales a la prohibición del aborto, inclusive cuando el embarazo es producto de una violación sexual, sin importar la capacidad intelectual o psicosocial de la mujer. El Estado parte debe, asimismo, asegurar que todas las mujeres y niñas puedan acceder a los servicios de salud reproductiva en todas las regiones del país y que las barreras legales, el ejercicio de objeción de conciencia por parte de los trabajadores de la salud y la falta de protocolos médicos no obliguen a las mujeres a recurrir al aborto clandestino que pone su vida y su salud en riesgo..... Asimismo, el Estado parte debe multiplicar y asegurar el aplicación de programas de educación y sensibilización a nivel formal (escuelas y colegios públicos y privados) e informal (medios de comunicación y otros) sobre la importancia del uso de anticonceptivos y los derechos a la salud sexual y reproductiva.

Que estos documentos, como así otros que abundan sobre la materia, ponen de resalto que el Estado ha sido requerido para revisar y modificar las cuestiones que hacen a la salud sexual y reproductiva de las mujeres, protegiéndolas para evitar que queden incursas en conductas que pueden perjudicar su salud e incluso llevarlas a la muerte, cuando la práctica legal del aborto se realiza sin adoptar las medidas correspondientes o cuando por no ser asistidas en los establecimientos correspondientes, deben recurrir a medios alternativos clandestinos.

Que la jerarquía que el Estado Nacional otorgue al Protocolo, actualmente en vigor, no resulta una cuestión menor, sin embargo mostraría hasta qué punto el Estado tiende a que las prácticas se realicen según los instrumentos que esa autoridad avala, ejemplo que seguramente habrán de seguir los Estados provinciales que aún no adoptaron el mencionado Protocolo.

Que se trata de una señal que, además, le ha sido requerida por los organismos internacionales que observan el desarrollo de los derechos humanos y su custodia, cuestiones a las que la Argentina, en su carácter de Estado parte, ha consentido.

Que a más de lo expuesto, señalo que la Defensoría del Pueblo de la Nación, es la única Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) de nuestro país reconocida por Naciones Unidas como principal garante de la República Argentina en la protección y promoción de los derechos humanos.

Que resulta importante destacar que la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sostiene que *“Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos....se convierten en actores fundamentales en el sistema nacional de protección de los derechos humanos y fomentan vínculos importantes entre el Estado, la sociedad civil y los organismos internacionales de derechos humanos...De manera imparcial, buscan determinar si el Estado está cumpliendo con sus obligaciones en materia de derechos humanos”*.

Que, finalmente, cabe agregar que en la 12ª Conferencia Internacional del Comité Internacional de Coordinación de INDH (2015), y que versó sobre *“Los Objetivos de Desarrollo Sostenibles”*, en su Informe final, denominado, Declaración de Mérida, se resolvió que le corresponde a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: *“15.4. Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: “15.4. Colaborar con los titulares de deberes, los de derechos y otros actores clave, tales como; los organismos gubernamentales, parlamentos, el poder judicial, las autoridades locales...la ONU y otras instituciones internacionales y regionales, para concienciar y fomentar la confianza, y promover el diálogo y los esfuerzos concentrados de un enfoque basado en los derechos humanos, para la ejecución y seguimiento de la Agenda...”*

Que, consecuentemente, cabe dirigir un exhorto al Ministerio de Salud de la Nación para que otorgue la jerarquía correspondiente al **“Protocolo para la**

Atención de las Personas con Derecho a la Interrupción Legal del Embarazo", dictando el acto administrativo correspondiente a ese ámbito, según el trámite del expediente informado, o bien proponiendo el dictado de un decreto que permita mostrar el cumplimiento de las directrices dirigidas al Estado Nacional por los organismos internacionales, en pos de la defensa y protección de los derechos humanos de las mujeres.

Que en síntesis, dentro del marco del Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se cursa la presente exhortación, asumiendo esta Institución un rol de *"colaborador activo"* para con el Estado Nacional en el cumplimiento de la Agenda 2030.

Que la presente se dicta de conformidad con lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Nacional y el 28 de la ley N° 24.284, modificada por la ley N° 24.379, la autorización conferida por los Señores Presidentes de los bloques mayoritarios del H. Senado de la Nación, como de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo, ratificada por su resolución 0001/2014 del 23 de abril de 2014, y la nota de fecha 25 de agosto de 2015 del Sr. Presidente de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo que ratifica las mismas facultades y atribuciones otorgadas al Secretario General en la persona del Subsecretario para el supuesto de licencia o ausencia del primero.

Por ello,

EL SUBSECRETARIO GENERAL DEL
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION

RESUELVE:

ARTICULO 1º: Exhortar al Ministerio de Salud de la Nación, para que otorgue la jerarquía correspondiente al ***"Protocolo para la Atención de las Personas con Derecho a la Interrupción Legal del Embarazo"***, dictando el acto administrativo correspondiente a ese ámbito, según el trámite del expediente informado, o bien

proponiendo el dictado de un decreto que permita mostrar el cumplimiento de las directrices dirigidas al Estado Nacional por los organismos internacionales, en pos de la defensa y protección de los derechos humanos de las mujeres.

ARTICULO 2º: Poner la presente en conocimiento de la Jefatura de Ministros de la Nación, para que articule los mecanismos necesarios para que se proceda en el sentido indicado en el Artículo 1º de la presente resolución, con la colaboración del Ministerio de Salud de la Nación.

ARTICULO 3º: Regístrese, notifíquese en los términos del artículo 28 de la Ley 24.284 y resérvese.

RESOLUCION N° 00069/16