

Título: Micaela es ley

Autor: Acselrad, Flora S.

Publicado en: RDF 90, 15/07/2019, 55

Cita Online: AR/DOC/1696/2019

(*)

I. Introducción

El día 10 de enero pasado se publicó en el Boletín Oficial la ley 27.499, "Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado". El fin de este artículo es adentrarme en algunos datos que exhiben la realidad del sistema judicial en términos de capacitación en perspectiva de género que de por sí justifican el dictado de la mencionada ley. Asimismo, presentaré aspectos que robustecen la importancia de esta norma, vinculando las cuestiones sociales, políticas y jurídicas que confluyeron en su sanción. Finalmente presentaré su estructura y los desafíos institucionales que se ciernen para su aplicación.

II. Presuncióniuris tantumsobre falta de perspectiva de género en la magistratura

Pese a que la obligación de nuestro país de capacitar a "los encargados de aplicar la ley" lleva más de dos décadas, pues específicamente así lo dispone la Convención de Belém do Pará en el art. 8º.c y demás instrumentos normativos que luego se detallarán, como consecuencia de las circunstancias fácticas que a continuación explicaré, es altamente probable que quienes ocupan los cargos de la magistratura no tengan perspectiva de género.

En primer lugar, porque aún el sistema educativo no ha incorporado esta cuestión plenamente en su currícula. Resulta ilustrativo al respecto recordar lo que ha ocurrido con la implementación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral (ESI), surgido con base en la ley 26.150, sancionada en 2006, que garantiza que toda/os las/os estudiantes de todos los niveles y establecimientos educativos reciban educación sexual. A más de una década de su existencia, es evidente que las resistencias ideológicas lograron hacer eco en las autoridades institucionales, impidiendo la aplicación efectiva de sus preceptos. El programa no agota la cuestión, pero sin duda es una herramienta excepcional de transformación social que desde temprana edad promueve una sociedad más respetuosa de las diferencias entre las personas [\(1\)](#).

Uno de los desafíos más complejos de la ESI es su aplicación de forma transversal. Es decir, la ley concibe la educación sexual como algo que integra aspectos biológicos, sociales, psicológicos, afectivos y éticos. Por lo tanto, es difícil pensar que sus contenidos pueden agotarse en un día particular o un taller, sino que debe incorporarse en todas las materias y espacios escolares de todos los niveles educativos, acorde a la maduración y necesidades de las/os educandas/os.

Como consecuencia de lo expuesto, si bien el sistema educativo podría aportar herramientas para que quienes luego integrarán la magistratura tuvieran una mirada de género, esto no está sucediendo.

Es cierto que esta ausencia en la formación inicial podría ser contrarrestada en alguna medida en el ámbito universitario. Sin embargo, las facultades de derecho no han avanzado lo suficiente. En particular, si bien muchas ofrecen materias opcionales vinculadas a la temática o carreras de posgrado, ninguna ha transversalizado plenamente la perspectiva de género en su currícula, asegurándose de que todas las cátedras y todas las materias que se imparten hayan sido revisadas con los "lentes violetas", es decir, mirando cómo el sistema patriarcal ha forjado nuestro pensamiento y atraviesa incluso cuestiones que a priori no parecieran relacionarse con el género. ¿Qué quiere decir esto? Que aún hoy en las facultades de derecho se sigue pensando a las cuestiones de género como un tema más en la formación de los/as egresado/as y no como un asunto esencial que atraviesa todas y cada una de las materias de la carrera profesional. Como consecuencia de ello, mucha/os profesionales del derecho egresan y ocupan los espacios de decisión o trabajos, integrando las áreas gubernamentales y en particular el Poder Judicial, sin tener perspectiva de género.

Tal vez podría pensarse que, sabiendo de ello, el órgano especializado en la selección de jueces/juezas —el Consejo de la Magistratura— ha dispuesto medidas efectivas para suplir esta falta en la formación de lxs abogadas/os... pero no es así: la perspectiva de género tampoco es un requisito para el acceso a la magistratura.

Difícilmente ello pueda ocurrir mientras la composición de los Consejos de la Magistratura siga exhibiendo tanta desigualdad en su estructura: actualmente el Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación está compuesto por 31% de mujeres y 69% varones (4 y 9, respectivamente), desigualdad que se reproduce y profundiza en la mayoría de los Consejos provinciales (2). Es cierto que la paridad en el órgano no garantiza que las personas que lo integran tengan perspectiva de género, pero la falta de representatividad de mujeres allí es tan evidente que resulta muy difícil en ese contexto visibilizar las cuestiones que dificultan que las mujeres se presenten a los cargos (3) o se tenga en cuenta qué cuestiones de la selección de magistrados se presentan como neutrales pero que en su aplicación significan un obstáculo para las mujeres.

Al respecto, en 2018 hubo algunos intentos fallidos para incorporar en el ámbito del Consejo de la Magistratura nacional algunas modificaciones en el reglamento de selección de magistrados relativas a esta temática. El proyecto que se presentó proponía algunos cambios en el reglamento de concurso, con el objetivo de generar mayor igualdad en este ámbito. A saber, los cambios principales que proponía eran: garantizar a las mujeres un lugar en las ternas de candidatas/os, acorde al porcentaje de postulantes; que el jurado interviniente esté compuesto mitad por varones y mitad por mujeres; que en el examen se incluyan preguntas sobre casos a ser abordados desde una perspectiva de género (4). Lamentablemente, el proyecto fue desechado, pues en la coyuntura de temas a resolver, el Consejo de la Magistratura no entendió que se trataba de algo prioritario. Sin embargo, a fines de marzo de este año se realizó una jornada sobre la "Efectiva participación de la mujer en la integración de ternas para magistrados" en el Consejo de la Magistratura de la Nación, que busca reabrir el debate sobre la modificación de los reglamentos de concursos para incluir mujeres en el Consejo de la Magistratura, basándose en el proyecto presentado anteriormente (5). No todo está perdido.

Finalmente, cuando las/os abogadas/os llegan al Poder Judicial, ya sea en cargos inferiores o a través del ejercicio de la magistratura, lo que se ha llamado "política de Estado" desde el Máximo Tribunal, no ha tenido la potencia suficiente para enmendar la falta de perspectiva de género que los ingresantes acarrean.

Cabe destacar que la iniciadora de un proceso realmente revolucionario en el Poder Judicial fue la ministra Carmen María Argibay, primero a través de la Asociación de Mujeres Jueces de Argentina (AMJA) y el proyecto "Hacia una jurisprudencia de igualdad" y luego de forma sistemática desde la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Su coraje, decisión y carisma lograron impulsar un proceso único, sin parangón, de avance en la materia, tanto que modificó la estructura interna del sistema de justicia que paulatinamente necesitó crear oficinas específicas para dar respuesta a la exigencia de capacitación que ella promovió.

Sin embargo, los intentos de suplir todas las deficiencias del sistema educativo e incluso del órgano especializado en elegir jueces/zas han encontrado múltiples dificultades, entre ellas, la reticencia de las máximas autoridades de asistir a las capacitaciones e incluso de facilitar al personal de su dependencia la concurrencia dentro del horario de trabajo (6). Al respecto, junto con los primeros talleres de capacitación en perspectiva de género se elaboraron materiales específicos para las máximas autoridades, pero la poca participación culminó en un programa sobre estándares internacionales en perspectiva de género específico para este público que demandaba muchos recursos, y no dejó de significar un gran esfuerzo de convocatoria para la jurisdicción organizadora.

Cuando comenzaron los programas de capacitación, en el año 2010, se había calculado que la población judicial ascendía a aproximadamente 100.000 personas. Sin embargo, y aun con gran esfuerzo de personas comprometidas con la temática, muchas de las cuales realizaban, además de su función, la de replicar talleres ad honorem, desde aquel entonces se realizaron aproximadamente 1700 talleres en todo el país que llegaron a casi 27.000 personas (7), número que es el resultado de un esfuerzo excepcional, pero insuficiente. En efecto, teniendo en cuenta que la población judicial va cambiando —algunas personas se jubilan o se van, otras ingresan—, el porcentaje de quienes recibieron las capacitaciones en el Poder Judicial es bajo.

Frente a estas circunstancias es dable presumir que gran parte de quienes ocupan un cargo en la magistratura llegaron a ocupar sus cargos sin tener perspectiva de género y permanecen sin recibir capacitación en la temática.

III. Las obligaciones que surgen de las convenciones no fueron suficientes

Como expuse más arriba, hace unas cuantas décadas que la capacitación no es una mera elección de

preferencia en la formación de quienes prestan el servicio de justicia, sino un compromiso que ha asumido nuestro país y, por lo tanto, una obligación para las/os funcionarias/os y magistradas/os. En efecto, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), incorporada al texto constitucional, establece en su art. 2º que "Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a: (...) c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación; d) abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación" (8), en consonancia con el art. 5º, que establece que "[l]os Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para: a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres...". En este mismo rumbo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en la recomendación general 19 concretamente refiere que "es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los agentes del orden público y otros funcionarios públicos para que apliquen la Convención".

Correlativamente, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o "Convención de Belém do Pará", aprobada por la ley 24.632, en su art. 7º dispone que "[l]os 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: a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación [...] e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer" (9).

Más específicamente, el art. 8º.c de esta convención ya mencionado establece que "[l]os Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para: [...] c) fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer".

Los documentos suscriptos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el marco de la Cumbre Judicial Iberoamericana, conocida como la "Declaración de Cancún" (2002), suscrita por los presidentes de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia de Iberoamérica subrayan la necesidad de implantar una perspectiva de género en el marco general del acceso de la mujer a la justicia, mediante la adopción de una "política de igualdad de género" por parte de las altas jerarquías del aparato judicial como una política transversal, en todas las áreas y en todos los niveles tanto en su organización interna como en lo externo y en el servicio brindado. Para esto se señala la importancia de desarrollar programas de capacitación permanente sobre el derecho con perspectiva de género, en todos sus ámbitos. Por su parte, las "Reglas de Brasilia" —a las que adhirió la Corte Suprema de Justicia de la Nación mediante la acordada 5/2009— destaca la importancia de la participación de funcionarios y operadores de justicia en la labor del diseño, la divulgación y la capacitación en orden a la aplicación de las condiciones necesarias que garanticen a las personas en situación de vulnerabilidad el efectivo acceso a la justicia.

Como si el marco legal fuera poco, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año 2009 había condenado en el caso "Campo Algodonero" al Estado mexicano por los femicidios de Ciudad Juárez. Uno de los puntos más importantes de esta decisión fue disponer como medidas de reparación (orientadas a la no repetición de los hechos) la obligación de que ese país continúe con "los programas y cursos permanentes de educación y capacitación en: i) derechos humanos y género; ii) perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y

homicidios de mujeres por razones de género, y iii) superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres". Dichos programas y cursos debían estar destinados a todo funcionario público "que participe directa o indirectamente en la prevención, investigación, procesamiento, sanción y reparación" de las víctimas y a cualquiera encargado "de la atención y asistencia legal a víctimas del delito" (10). El mundo judicial supo de esta condena y el llamado de atención que significaba para otros Estados que, como el nuestro, aún no habían tomado cartas en el asunto.

Ahora bien, aunque no fue promovido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, algunos Superiores Tribunales de provincia y Cámaras Federales avanzaron más allá y dispusieron la obligatoriedad de las capacitaciones sobre género con apoyo en la normativa antes mencionada, a saber, los Superiores Tribunales de CABA, Corrientes, Neuquén, las Cámaras Federales de Córdoba, Corrientes, General Roca, La Plata, Mar del Plata, Mendoza, Paraná, Resistencia, Rosario, Salta, Tucumán. También la Cámara Nacional Electoral, Cámara Nacional del Trabajo, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal y la Cámara Nacional de Apelación en lo Penal Económico. Es decir que de 51 jurisdicciones —entre provinciales, nacionales y federales— solamente en 18 fueron obligatorios estos talleres (11).

Esto es, aun con todo el marco normativo existente citado en los párrafos anteriores, la presión vinculada a la necesidad de producir un cambio en el Poder Judicial no fue suficiente para que el sistema se sintiera interpelado, disponiendo la obligación de capacitar a todas/os y cada uno de sus integrantes.

IV. Anomia institucional

Tal vez la pregunta que subyace a todo este contexto es: ¿puede alguien que recibe un sueldo del Estado negarse a conocer y a aplicar las obligaciones asumidas por su país?

Seguramente si llevamos esta pregunta al ámbito privado parecería ridícula: si quien trabaja en una empresa se niega a conocer y/o a aplicar los reglamentos o protocolos que hacen a su funcionamiento, no durará mucho en su puesto de trabajo. Tarde o temprano esta negativa será una causa (justificada) para proceder a su despido. Ahora bien, en el ámbito estatal este reglamento, en principio, es la Constitución y las convenciones internacionales suscriptas por el país. Las normas transcritas en el apartado anterior son parte de ese plexo normativo con el que nuestro Estado se ha comprometido, so pena de incurrir en responsabilidad internacional. Por lo tanto, quienes trabajan en el Estado no sólo no pueden negarse a conocer estas normas y reglas, sino que para cumplir adecuadamente con su función —no importa su jerarquía ni el cargo que detenten— deben aplicarlas.

En consecuencia, si dar cumplimiento a las convenciones sobre derechos humanos de las mujeres de alguna forma violenta las convicciones íntimas de alguna persona que recibe un sueldo del Estado, deberá analizar la posibilidad de desempeñar su función en otro ámbito, pues la libertad de conciencia tiene su límite en las exigencias del orden público. Nadie es obligado para trabajar en un Estado cuya Constitución repugna y, aun así, la única forma de cambiar las normas que se estiman inconstitucionales es conociéndolas y promoviendo, en todo caso, su sustitución a través de los canales institucionales que correspondan. Por lo demás, no hay dudas de la incidencia hacia terceras personas que subyace a la cuestión: no se trata de una decisión individual en la formación profesional sino de una herramienta que hace al correcto ejercicio de la función que cada una/o desempeña.

En la práctica, la mal llamada "objeción de conciencia" para negarse conocer y/o aplicar los estándares internacionales en temas de género claramente perjudica a otras/os. No es lo mismo que un juez o jueza que examina un caso tenga o no perspectiva de género: la diferencia puede implicar para una persona la prisión perpetua o su absolución. Ello puede verse claramente, por ejemplo, en el caso de una mujer que, tras años de padecer violencia doméstica, mata al marido durmiendo, donde la interpretación que el/la magistrada haga del término jurídico "violencia inminente" comprendida en el art. 34 del Cód. Penal y su entendimiento sobre qué significa esto en un contexto de violencia intrafamiliar puede hacer la diferencia entre que considere que la mujer actuó en legítima defensa o que le corresponda prisión perpetua por el delito de homicidio calificado. Un ejemplo contrario es cómo la falta de perspectiva de género no permite comprender la peligrosidad de los delitos que ocurren en el contexto familiar, y aun hoy en día muchas son desechadas, desprotegiendo a las víctimas que se han acercado a la justicia.

Estos son sólo algunos casos donde la suerte de las personas justiciables depende de la perspectiva de género

o falta de ella que tenga la/el magistrada/o interviniente, pero pueden encontrarse ejemplos en el ámbito laboral, civil, electoral, administrativo, etc. Al respecto, una investigación muy reciente alerta justamente sobre el tratamiento y la respuesta deficiente del sistema de justicia en las causas de violencia contra las mujeres (12).

En este estado de cosas presentes hoy en día, de la anomia de las instituciones descrita ya por Carlos Nino (13), se necesitaba alguna estrategia para refundar los principios que casi diez años antes enarboló Carmen María Argibay en la justicia y re-jerarquizar la capacitación como una herramienta imprescindible para producir una transformación social.

V. Contextos y gestación del proyecto de Ley Micaela

Micaela García, "La Negra", como la llamaban sus afectos, tenía 21 años, era estudiante de educación física y estaba en su último año de carrera. En la semana vivía en Gualaguay, pero los viernes volvía a Concepción. Allí militaba en el barrio Villa Mandarina con su grupo del Movimiento Evita, donde, entre otras actividades, les enseñaba deporte a chicas/os de bajos recursos.

El 1º de abril de 2017 salió a bailar, pero a su regreso se encontró con las consecuencias de una sociedad patriarcal, anómica en sus instituciones en todos los órdenes, que con sus acciones y omisiones generó personas como las que le arrebataron la vida de Micaela.

Según el relato de uno de sus femicidas, los coautores del crimen consumieron drogas y alcohol. A la madrugada, vieron a Micaela, la siguieron y la metieron en el auto. En el mismo auto que luego sería lavado para tratar de borrar los rastros del delito. Su cuerpo sin vida fue encontrado el 8 de abril de 2017 en un paraje de la estancia Seis Robles, entre la ruta nacional 12 y la localidad de Calderón, en Gualaguay.

Casi en el mismo momento se supo que Sebastián Wagner, uno de los dos investigados y luego condenado por el crimen, había estado preso previamente por dos violaciones. Este hombre había obtenido la libertad anticipada por decisión del juez de ejecución, pese al informe del Servicio Penitenciario Federal que lo desaconsejaba.

Aunque más adelante el magistrado en cuestión —que fue sometido a juicio político por mal desempeño y falta de idoneidad en sus funciones— fue absuelto, el impacto público de esta noticia generó una ola de repudios generalizados al sistema de justicia.

En mi caso personal, ese repudio tomó forma jurídica. Canalicé la impotencia y el dolor de esos días escribiendo el proyecto de Ley Micaela que luego posteé en mis redes sociales. El proyecto fue luego recogido e intervenido por personas de diferentes profesiones y sectores (14) y militado por varias mujeres del ámbito legislativo y académico (15).

No obstante el trabajo que se realizó para aunar criterios y reunir los diversos proyectos que afloraron, la Ley Micaela casi pierde estado parlamentario. No es algo que sorprenda a nadie: la jerarquía de lo que se considera "urgente" o "importante" resulta de una evaluación que no escapa al sistema patriarcal.

Pasado el tiempo y luego de la renovada bronca contra el sistema de justicia a causa de la sentencia dictada por el Tribunal Oral en lo Criminal N° 1 en el femicidio de Lucía Pérez y la denuncia de Thelma Fardín, a fines de 2018, acompañada por la campaña "Mirá cómo nos ponemos", de Actrices Argentinas, presionó al gobierno para mostrar acciones concretas y poner el tema de género en su agenda. A raíz de ello se dictó el dec. 1135/2018, por el que se incluyó en el temario a tratar por el Congreso durante el período de sesiones extraordinarias la consideración del Proyecto de Ley de Capacitación Obligatoria en Género para todas las Personas que Integran los Tres Poderes del Estado (Ley Micaela).

No hubo mayores discrepancias durante el debate parlamentario. En la Cámara de Diputados hubo solamente un voto negativo, mientras que el Senado la aprobó por unanimidad. Finalmente, la ley fue promulgada y publicada en el Boletín Oficial bajo el nro. 27.499, el 10 de enero de 2019.

La historia de la gestación de este proyecto resulta importante. Desde el punto de vista interpretativo, no hay dudas sobre la voluntad inequívoca del cuerpo legislativo en refundar normativamente y ordenar esta exigencia de capacitarse en género para todas las personas que trabajan en el Estado.

Desde el punto de vista de la reacción social contra el delito, se trata de una medida de acción no punitivista

con un altísimo grado de consenso social y político sobre la utilización de este tipo de herramientas para erradicar la violencia contra las mujeres. Conscientes o no de la reflexión que subyace a este proyecto, decidir que la capacitación es un recurso válido para erradicar la violencia presupone el reconocimiento de que la violencia es "una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres", como reza en su prólogo la Convención de Belém do Pará, y en tanto es la consecuencia de una construcción cultural, puede erradicarse. Esto implica que la violencia machista no es una patología. Los hombres como Sebastián Wagner —femicida de Micaela— no son enfermos, sino hijos sanos del patriarcado, que aprendieron que las mujeres son objetos para conquistar, para obtener y, en última instancia, para violar y matar.

Impulsar este proyecto implica que el Estado deberá seriamente buscar cuestionar y desarmar las construcciones sociales de este sistema que han traducido las diferencias biológicas entre mujeres y varones en roles fijos, determinantes de lo que cada uno debe ser, hacer, desear, pensar, sus formas de actuar y de habitar el mundo. A su vez, cuestionar lo que llamamos sistema sexogénico binario, porque determina solamente dos posibilidades de vivir el género —varón o mujer—, otorgando mayor jerarquía a todo aquello asociado a lo masculino.

En efecto, todavía hoy, debido a la educación (en sentido amplio) que recibimos, en el imaginario social vale más ser valiente, fuerte, agresivo, competitivo, objetivo —condiciones atribuidas a la masculinidad y además propias del mundo público—. En cambio, vemos que cuando un varón no responde a estas características se lo acusa de "ser una nena" o "ser homosexual", cargando de desprecio a ambos adjetivos. La compasión, la sensibilidad, la empatía y el cuidado hacia otros/as son acciones que están por debajo y, además, asociadas únicamente a las mujeres y al ámbito privado. No se les enseña a los niños a demostrar sus emociones, a realizar tareas de cuidado, a que no hay "cosas de niñas" y "cosas de niños", etc. Ciertamente, esto no se traduce unidireccionalmente en la máxima expresión de la violencia machista como es un femicidio, pero construyen las bases de un sistema que, en última instancia, avala estas acciones.

A partir de la Ley Micaela hemos reafirmado como sociedad aquello que también construimos colectivamente como contenido normativo en nuestra Constitución: que la capacitación y la educación de nuestros representantes y de quienes integran el Estado en todas sus jerarquías será una herramienta esencial para lograr las transformaciones que se necesitan para lograr una sociedad más justa, igualitaria y respetuosa de los derechos humanos.

VI. Estructura de la Ley Micaela

VI.1. Personas destinatarias

La Ley Micaela no deja lugar a dudas sobre qué personas quedan abarcadas: son todas aquellas que desempeñen "una función pública" en un sentido amplio, esto es, quienes cumplen una actividad en el Estado, en cualquiera de los tres poderes, en todos sus niveles y jerarquías (art. 1º), incluyendo al presidente de la Nación, las máximas autoridades del Poder Legislativo y miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (art. 6º).

Al respecto, es cierto que, conforme al art. 120 de la CN, el Ministerio Público no integra el Poder Judicial, sino que es un órgano autónomo. No obstante, quienes pertenecen a ese ministerio desempeñan una función pública en los términos de la norma, por lo que están también abarcados por sus disposiciones.

La Ley Micaela es más amplia que las normas internacionales mencionadas en los apartados anteriores que se refieren al tema. En efecto, el art. 8º.c de la Convención de Belém do Pará se refiere al "personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer". Incluso las normas más modernas como la "Ley modelo interamericana contra el femicidio" [\(16\)](#) de la OEA, que busca que los Estados armonicen su legislación con los estándares de la Convención de Belém do Pará, replica en el art. 8º.c en parte esta enumeración, y en el art. 26, sobre "Medidas de política pública de prevención", establece en el punto f la obligación de "realizar capacitación obligatoria en derechos humanos desde una perspectiva de género para los fiscales y otros funcionarios que intervienen directa o indirectamente en la investigación de los femicidios/feminicidios, así como desarrollar protocolos que se ajusten a las normas internacionales, en particular para la investigación de los femicidios/feminicidios y la búsqueda de las mujeres y

las niñas desaparecidas".

La propuesta de la ley implica mirar más allá de las formalidades o el cargo, pues si bien las personas encargadas de aplicar la ley son las últimas responsables, éstas suelen ser acompañadas en su función por otras que preparan proyectos, que asesoran o que por su cercanía tienen influencia con las personas a las que apuntaba la normativa internacional. Por otro lado, la transversalidad implícita en las cuestiones de género hace conveniente que la reflexión y los cambios que se esperan en las actitudes de las personas estén presentes desde los estratos más altos de responsabilidad hacia los más bajos.

VI.2. Seguimiento

VI.2.a. Seguimiento vinculado a la calidad de las capacitaciones

La ley establece un seguimiento cualitativo ex ante y ex post sobre las capacitaciones. Respecto del primero, dispone que los planes de capacitación deberán ser aprobados por el INAM (Instituto Nacional de las Mujeres) y establece un plazo de seis meses para que las máximas autoridades de cada organismo envíen sus planes.

Al respecto, es importante advertir que esta responsabilidad se encuentra en cabeza de las máximas autoridades de cada organismo y no es de las oficinas o áreas de género o mujer —en caso de que las tuvieran— ni de las organizaciones sindicales que, como bien indica el art. 4º, prestarán colaboración. Al respecto, muchas áreas de género en estos años debieron enfrentarse con grandes dificultades a la hora implementar políticas, que luego no fueron acompañadas o directamente fueron resistidas por las mismas autoridades que las habían creado, pero que, al momento de llevar adelante seriamente las propuestas para el logro de la igualdad, se mostraron reticentes, en particular cuando las medidas afectaban espacios de poder.

En consecuencia, cuando el art. 7º explicita que en la página del INAM deberá identificarse persona responsable de cumplir con las obligaciones que establece la ley, se refiere a la máxima autoridad del organismo en cuestión.

El INAM también realizará mediciones del impacto de las capacitaciones en cada organismo ex post y esto es un reaseguro vinculado a la calidad que tendrán estas capacitaciones. Al respecto, si bien no resulta fácil la medición de impacto, en particular porque no se cuenta con datos sobre la situación actual, hay algunos indicadores ya trabajados internacionalmente que pueden ser un buen insumo a la hora de proporcionar la información pública anual que exige el art. 7º. Esta obligación resulta correlativa a la exigencia del Comité de expertas del MESECVI, que en el Segundo Informe Hemisférico refirió que, "además de impartir la capacitación a un número creciente de funcionarias y funcionarios públicos, los países deben medir los posibles cambios que se generan a partir de los cursos impartidos" [\(17\)](#).

VI.2.b. Seguimiento vinculado a las personas capacitadas

Por otro lado, la Ley Micaela establece un seguimiento cuantitativo como medida de control público del cumplimiento de las obligaciones previstas tanto desde el punto de vista institucional como individual. Lo primero porque se monitoreará el porcentaje de personas capacitadas en cada organismo, y esta responsabilidad, como ya se señaló, es de la máxima autoridad de ese organismo (art. 7º). A la vez, apela a una responsabilidad individual de cada una de las personas que integra el Estado de asumir las obligaciones que se derivan del cargo que ocupan.

De ahí el art. 8º establece que quienes se negaran a realizar la capacitación serán intimadas y que esta negativa no sólo dará lugar a una falta disciplinaria sino también podrá hacerse pública en la página del INAM.

Esta idea no es nueva. La ley 25.188, de ética en la función pública, establece algo similar, haciendo público el nombre de las personas que no presenten su declaración jurada. Tampoco es novedoso que quienes no cumplan con las reglamentaciones del Estado tengan consecuencias. La ley antes mencionada, en sus arts. 7º, 8º y 9º, establece sanciones para quienes no cumplan con la presentación de la declaración jurada que ordena, que hasta puede ser considerada una falta grave e incluso si el intimado/a no cumpliera con la presentación de la declaración, no podrá ejercer nuevamente la función pública, sin perjuicio de las otras sanciones que pudieren corresponder.

Claro que, en una sociedad patriarcal, nadie tiene dudas de que esto se aplique frente a temas patrimoniales,

pero seguramente en cuestiones vinculadas a los derechos humanos de las mujeres, la implementación práctica de esta previsión deberá ser disputada.

En este punto, y para quienes, pese a la normativa internacional, persisten con cuestionamientos a la obligatoriedad dispuesta por la ley, entiendo que nos debemos una profunda reflexión sobre la jerarquía de las cuestiones que consideramos importantes. ¿Por qué las cuestiones patrimoniales serían más importantes que la formación? ¿No son acaso suficientes los números alarmantes de los casos de violencia que registra nuestro país para entender lo crucial de la sensibilización, formación y transformación en materia de género?

VI.3. Publicidad

La ley pone en cabeza del INAM garantizar la publicidad de la marcha del cumplimiento de la ley. Al respecto, diversas normas en nuestra Constitución Nacional garantizan el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del art. 1º, de los arts. 33, 41, 42 y concordantes del capítulo segundo y del art. 75, inc. 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos tratados internacionales.

El derecho a la información es uno de los principios básicos de nuestro sistema republicano y permitir que la ciudadanía pueda acceder al conocimiento de la actividad que llevan adelante quienes ejercen la función pública le permite ejercer el control básicamente a través de dos mecanismos: el voto en procesos electorales y los sistemas de control de las propias instituciones.

El dato vinculado a la capacitación en género, como se expresó más arriba, no es un dato de la intimidad, pues la negativa de alguien a conocer y aplicar las normas suscriptas por nuestro país afecta a terceros y por lo tanto debe poder conocerse para que las personas puedan ejercer sus derechos, por ejemplo, en el sistema de justicia a través del instituto de la recusación. También debería ser una cuestión que considerar en temas de ascensos, nombramientos y, por supuesto, en los cargos electivos para que las/os votantes puedan tenerlo en cuenta en los actos electivos.

Por eso, resulta sumamente importante que el INAM trabaje seriamente para mostrar la información que se derivará de los distintos organismos, pues estará dando herramientas a la ciudadanía para tomar decisiones que la afectan.

VI.4. Recursos

En cuanto a los gastos que las capacitaciones demanden, el art. 9º establece que los fondos saldrán de la partida presupuestaria de cada uno de los organismos. Al respecto, esta disposición debe armonizarse con la ley 26.485 de Protección Integral a las mujeres, cuyo art. 43 dispone que "... las partidas que resulten necesarias para el cumplimiento de la presente ley serán previstas anualmente en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional".

Por último, la norma también significa el cumplimiento de las recomendaciones que surgen de los organismos especializados en estas cuestiones, como el MESECVI (Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará), que en el Segundo Informe Hemisférico advierte a los Estados específicamente "que estos programas de capacitación deben contar con los mecanismos de institucionalización, efectividad y seguimiento necesarios para lograr cambios sostenibles" [\(18\)](#).

VII. Desafíos institucionales para su cumplimiento

Sin dudas, el primer gran desafío que se abre es difundir la ley y lograr adhesiones en todas las jurisdicciones del país. De allí en más, la autoridad de aplicación (en el caso de Nación, el INAM, y en las jurisdicciones provinciales la que cada una de ellas disponga) deberá construir un organigrama —una gran torre de control— donde figuren las personas responsables por cada organismo (realizando las desagregaciones que estime pertinentes para lograr interlocutoras/es válidos) y la cantidad de personal dividido por jerarquías, de modo de poder hacer un seguimiento exhaustivo.

Asimismo, se deberá aprobar el plan de capacitación que el organismo implementará. En este punto, existe una gran cantidad de materiales, algunos de ellos elaborados con intervención de los mismos órganos de monitoreo de las convenciones y convenios de cooperación ya firmados entre los diferentes organismos

gubernamentales que podrían ser aprovechados. Al respecto, el Convenio de Cooperación entre la Oficina de la Mujer y lo que se llamó el Consejo de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación permite a varios ministerios utilizar y/o adaptar los materiales elaborados por cualquiera de los organismos (19). El art. 4º, segundo párrafo, de la ley se refiere específicamente a esta posibilidad, invitando de alguna forma a que ello suceda. Ello resulta imprescindible para poder activar la implementación: la utilización y aprovechamiento de los recursos ya existentes. El tiempo debe utilizarse para su adaptación o perfeccionamiento, lo que implica conocer las experiencias realizadas y sus resultados.

Ahora bien: ¿qué clase de capacitación es válida? ¿Qué clase de capacitación necesitamos para lograr modificar estructuras de pensamiento tan arraigadas y patriarcales?

En este punto, la misma ley establece que deben seguirse los estándares y recomendaciones de los organismos especializados. El desafío continúa siendo, como lo señala desde el 2012 el Comité de Expertas del MESECVI, que esta capacitación no se limite a talleres o actividades esporádicas que no responden a un programa permanente o que sean proyectos cuya vigencia es temporal o parcial. Este punto tal vez sea el más difícil, poder determinar qué tipo de capacitaciones resulta efectivo para poder producir las transformaciones que necesitamos. Se trata de un punto crucial que marca la diferencia entre un cumplimiento meramente formal de los compromisos internacionales contraídos que refuerza y ordena la Ley Micaela y una oportunidad de cambio real y profundo que nos permita vivir en una sociedad sin violencia.

Al respecto, muchas personas en nuestro país venimos trabajando en la capacitación de forma crítica, lo que nos ha llevado a revisar profundamente los métodos utilizados. Al respecto, la forma en que la transmisión del saber se produce no ha sido ajena al sistema patriarcal, que de alguna forma ha jerarquizado la transmisión conceptual expositiva (oral o escrita), dejando de lado la experiencia y los sentimientos como elementos esenciales en el proceso de adquisición del saber. Los aspectos emocionales y vinculares han sido despreciados en la lógica patriarcal, que construyó a lo largo del tiempo una forma de conocimiento objetiva, aséptica, despojada de las subjetividades y centrada en los aciertos más que en los errores.

Me permito aportar algunas reflexiones que son fruto del trabajo realizado con Nuria Becú (20) durante más de diez años en capacitación en derechos humanos de las mujeres, que pueden ser una contribución para pensar en el aspecto vinculado a qué capacitaciones son efectivas. Muy sintéticamente:

— La transmisión de conocimiento formal sobre derechos humanos en forma expositiva o catedrática no es condición suficiente para generar un compromiso o un cambio de actitud en las personas destinatarias.

— El mero conocimiento sobre el contenido de las normas y tratados sobre derechos humanos no garantiza que estos sean promovidos por quienes tienen la responsabilidad de hacerlo, pues, más allá de las voluntades, los saberes teóricos no necesariamente tienen un anclaje en la práctica. Al respecto, en temas de derechos humanos de las mujeres, es bastante frecuente que se mencionen en las decisiones judiciales las convenciones sobre los derechos humanos de las mujeres y al mismo tiempo se utilicen fundamentaciones basadas en estereotipos de género.

— En las temáticas de derechos humanos podemos encontrar diversos puntos de contacto con situaciones vinculadas a las personas, sus vidas privadas, sus elecciones y preferencias, de modo que estos lazos permiten, a través de determinados recursos, generar experiencias y sentimientos a través de los cuales puedan resignificar los conceptos teóricos.

— Las emociones y sentimientos potencian el aprendizaje. Cuando las personas se sienten interpeladas, se activa su interés y con ello las posibilidades de reflexionar y aprender aumentan.

— Los materiales audiovisuales tienen la aptitud de lograr activar las fibras sensibles y emotivas en las personas. Las imágenes, la música y las historias juegan allí un rol fundamental.

— La incorporación de los contenidos formales y temáticos a través de una historia permite abordar múltiples problemáticas y diversas dimensiones y disciplinas al mismo tiempo.

— La posibilidad de equivocarse es parte fundamental del proceso de aprendizaje. Las personas aprendemos no sólo de nuestros aciertos, sino fundamentalmente de nuestros errores y esto debe estar incluido como parte

fundamental del recorrido formativo. Cuando este error es, además, vivenciado desde lo emotivo, el aprendizaje se potencia.

— Las personas pueden cambiar de actitudes y comportamientos. Hay una estrecha relación entre la magnitud del cambio y la trascendencia de la experiencia o el grado de emotividad.

— Es la reflexión sobre la experiencia transitada, sobre la vivencia y su confrontación con sus consecuencias lo que potencia el aprendizaje, pues el saber cobra sentido al ser incorporado como una herramienta que puede contribuir a cambiar la vivencia.

Cuestionar la forma de transmisión del conocimiento clásico (lineal, unidireccional, expositivo) no es ajeno al escenario político-social actual. Las masivas movilizaciones feministas pusieron en agenda las cuestiones de género. Por otro lado, la Ley Micaela abre un escenario único para generar una transformación social. Como dice la afro-feminista Audre Lorde: "[L]as herramientas del amo nunca derribarán la casa del amo", por eso, si queremos generar cambios reales que impacten en la vida de las personas destinatarias, sería bueno pensar cómo hacerlo con una metodología feminista. ¿O vamos a hacerlo de la forma que nos indica el patriarcado?

VIII. Reflexiones finales

Dejé para lo último un punto vinculado a la publicación en la página del INAM de la reseña biográfica de la vida de Micaela García y su compromiso social, así como las acciones del Estado vinculadas a la causa penal por su femicidio, dispuesta en el art. 7º, último párrafo, de la ley. Es cierto que no es usual esta indicación, como no lo es que una ley lleve un nombre, uno además de entre las más de 250 mujeres que ese año fueron víctimas de femicidio. Sin embargo, estoy convencida de que al hablar de Micaela hablamos de todas, recordar su rostro, su juventud, su trayectoria, su historia injustamente truncada, debe recordarnos también que las personas no somos un número. El nombre entonces propone también acercarnos a la vivencia, a la experiencia y al deseo compartido de Micaela de vivir en una sociedad más justa. Debe ayudar a que las personas destinatarias se conecten con la humanidad, el dolor y la injusticia que hay detrás de la desigualdad de género, la discriminación y la violencia. Por eso, Micaela es ley.

(*) Abogada. Fue titular de la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema hasta diciembre de 2015, creadora y directora académica de los Cursos TAG de Transformación Actitudinal en Género elaborados en el marco de la implementación de la ley 27.210, que contemplaba la creación de un Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género de todo el país y fue quien escribió el primer borrador de la Ley Micaela, socializado en las redes sociales e impulsado por varios partidos para ser ley. Agradezco especialmente a Milena D'Atri por su colaboración en la preparación de este artículo, a Yuyo García por su lectura y comentarios, a Nuria Becú por haber tomado mi mano en los momentos difíciles e invitarme a seguir construyendo juntas para la igualdad y a mi familia —Hernán, Valentina, Avril y Olivia— que siempre me acompañan y alientan.

(1) Tan actual es la resistencia a la ESI que hace poco tiempo un grupo de estudiantes a quienes se le negaba este derecho procuró realizar su capacitación elaborando su propio manual: www.pagina12.com.ar/182373-un-manual-de-educacion-sexual-integral-que-bate-records, compulsado el 01/05/2019.

(2) Ver: www.om.csjn.gov.ar/mapagenero/consultaMapa/inicioConsejoMag.html?queListar=&idJurisdiccion=#, compulsado el 10/05/2019.

(3) Ver la investigación de la OM de la Corte Suprema, "Acceso de las mujeres a la magistratura —Primera parte—: Perfil de las/os postulantes a los concursos", disponible en www.csjn.gov.ar/om/docs.html, compulsado el 10/05/2019.

(4) Fuente: www.pagina12.com.ar/99654-que-la-paridad-llegue-a-tribunales, compulsado el 10/05/2019.

(5) Fuente: www.infobae.com/politica/2019/03/28/el-consejo-de-la-magistratura-se-reunio-para-impulsar-que-haya-mas-mujeres-juezas/, compulsado el 10/05/2019.

(6) Ver conclusiones del encuentro de replicadores en www.csjn.gov.ar/om/nl/informe_encuentro.pdf.

- (7) Fuente: www.csjn.gov.ar/om/verMultimedia?data=2772, compulsado el 10/05/2019.
- (8) Fuente: www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm, compulsado el 10/05/2019.
- (9) Fuente: www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html, compulsado el 10/05/2019.
- (10) Corte IDH, caso "González y otras ('Campo algodonero') vs. México", párr. 541.
- (11) "Indicadores para el logro de la igualdad de género en el Poder Judicial", publicada en www.servicios.csjn.gov.ar/EnlaceOMs/public.estadisticas.html.
- (12) Fuente: www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2018/11/DGPG-estadisticas-caba-1.pdf, compulsado el 10/05/2019.
- (13) Un país al margen de la ley.
- (14) Aportaron al proyecto desde las redes sociales: Marina Andrino, María Braga Beatove, Sibila Camps, Genoveva Cardinalli, Andrea Casaball, Julieta Casas, Norma Graciela Chiapparrone, Fabio Frontelli, Virginia Guardia, Lorena Guzzetti, Marisa Herrera, Eleonora Lamm, Alejandra Lauría, Eduardo Llugdar, Nidia Marsero, María Menéndez, Paola Muratorio, Carolina Patrón, Amílcar Paz, Felicitas Rossi, Cecilia Urcola, Marieta Urueña Russo, Susana Yappert.
- (15) Diputada Analía Rach Quiroga, Marisa Herrera, Natalia de la Torre, entre otrxs.
- (16) www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloFemicidio-ES.pdf.
- (17) www.oas.org/es/mesecvi/docs/CEEP1-Doc10-ES.pdf, compulsado el 10/05/2019.
- (18) www.oas.org/es/mesecvi/docs/mesecvi-segundoinformehemisferico-es.pdf, compulsado el 10/05/2019.
- (19) www.csjn.gov.ar/documentos/descargar/?ID=92201, compulsado el 10/05/2019.
- (20) Me refiero al trabajo que hace ya diez años venimos desarrollando juntamente con la politóloga Nuria Becú, en particular la aplicación de una nueva metodología de enseñanza en temas de género y su aplicación a los cursos TAG de Transformación Actitudinal en Género desarrollados para la Subsecretaría de Acceso a Justicia y Derechos Humanos de la Nación, en el marco de la implementación de la ley 27.210 de creación del Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género.