

X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario, 2005.

# **Cuerpos femeninos en la encrucijada: el control de la natalidad en la agenda de las Naciones Unidas y en las políticas públicas argentinas (1974-1984).**

Karina Alejandra Felitti Ç.

Cita:

*Karina Alejandra Felitti Ç (2005). **Cuerpos femeninos en la encrucijada: el control de la natalidad en la agenda de las Naciones Unidas y en las políticas públicas argentinas (1974-1984).** X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-006/381>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**Cuerpos femeninos en la encrucijada: el control de la natalidad en la agenda de las Naciones Unidas y en las políticas públicas argentinas (1974-1984)**

Mesa Temática: Nº 41 "Género e Historia Reciente en la Argentina"  
Karina Felitti (IIEGE – Becaria CONICET)  
Ballivian 3160 1ª A (1431) Ciudad de Buenos Aires  
Tel/Fax: 54 11 4524 1287 – Email: [kfelitti@arnet.com.ar](mailto:kfelitti@arnet.com.ar)

## **I. Introducción**

Desde la década del '50, la regulación de la fecundidad en América Latina se transformó en un asunto prioritario para muchos organismos internacionales, bajo el argumento de que existía una correspondencia causal entre la pobreza de un país, sus altas tasas de natalidad y la posibilidad de alcanzar el desarrollo. No todos los países estuvieron de acuerdo con este diagnóstico; quienes se oponían a la implementación de programas de planificación familiar a gran escala consideraban que las políticas de desarrollo debían contemplar factores económicos, sociales y culturales, y no meramente demográficos. Esta fue la posición adoptada por el gobierno peronista que, preocupado por el descenso de la población y sus implicancias políticas y económicas, implementó una política pronatalista, aplicando medidas coercitivas que impidieron el libre acceso a los métodos anticonceptivos y a toda información relativa al tema.

La discusión que generaba la cuestión demográfica a nivel nacional e internacional impulsó a las Naciones Unidas a organizar una Conferencia Mundial de Población de Bucarest (1974), con el objetivo de diseñar un Plan de Acción Mundial. Al año siguiente, la ONU realizó la Primera Conferencia Mundial de la Mujer (México) y proclamó el período 1976-1985 como la *Década de la Mujer de las Naciones Unidas*.<sup>1</sup> Como instancias de seguimiento a los lineamientos planteados en ambas reuniones, la ONU convocó a una nueva Conferencia de la Mujer en Copenhague (1980) y otra sobre Población en

---

<sup>1</sup> El *Decenio de la mujer* se aprobó en el trigésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 15 de diciembre de 1975 (Resolución 3520, XXX).

México (1984). En estos cuatro encuentros internacionales, el derecho a decidir sobre la cantidad y el espaciamiento de los hijos fue un tema arduamente discutido. Los debates que allí se generaron estuvieron signados por distintas variables que condicionaron sus desarrollos y repercusiones.

A la constante oposición del Vaticano, en los '80, se sumó la presión del gobierno de Ronald Reagan, que aprovechó su rol como prestamista para evitar cualquier discusión sobre el aborto. Por su parte, los países latinoamericanos sumaban a sus ya tradicionales problemas de desarrollo, el peso del endeudamiento externo y en muchos casos, un contexto político signado por dictaduras sangrientas y las dificultades de la transición democrática. Tal fue el caso de nuestro país: el gobierno militar continuó con la política demográfica impuesta por el peronismo e impulsó un modelo familiar autoritario, defendiendo el orden tradicional entre los sexos. La recuperación de la democracia, en 1983, propició una política de defensa de los derechos humanos, que anuló las medidas contrarias al derecho de planificación familiar, aunque ello no se tradujo en la inmediata aplicación de planes estatales, que aseguraran su ejercicio a toda la población.

En esta ponencia analizaremos los debates y recomendaciones que surgieron en estas cuatro conferencias internacionales y la posición que sostuvieron en ellas las delegaciones del Estado argentino. Si bien existen algunos trabajos que tratan sobre esta última cuestión<sup>2</sup>, aquí nos concentraremos en el tratamiento que recibió el tema de la planificación familiar. Nuestro propósito es presentar un recorrido, que va desde los años '70 hasta el presente, en el cual la noción de derechos reproductivos y sexuales ha ganado legitimidad. Para ello, a modo de cierre, daremos cuenta de la situación actual respecto al control de la natalidad en los documentos de Naciones Unidas y en las políticas públicas argentinas, y del viraje que implicó situar la sexualidad y la reproducción en el ámbito de los derechos humanos y no de las

---

<sup>2</sup> Susana Novick, *La posición argentina en las tres Conferencias Mundiales de Población*, Documento de Trabajo N° 11, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 1999; Lelio Mármora, "La posición argentina en la Conferencia Mundial de Población de Bucarest", en *Actas de las III Jornadas Argentinas de Estudios de la Población (AEP)*, Buenos Aires, 1998; Karin Grammatico, "El Año Internacional de la Mujer y su Conferencia Mundial: México, 1975. Apuntes para pensar las relaciones entre las Naciones Unidas, el movimiento de mujeres y feminista y los Estados latinoamericanos", mimeo.

políticas de población, aunque, como veremos, esta última tendencia no ha dejado de estar presente.

## **I. Los años '70**

### **a. La población como variable de desarrollo y soberanía política: la posición del gobierno peronista en Bucarest (1974)**

En 1952, a instancias de John Rockefeller, fue creado el Consejo de Población (Population Council), que comenzó a ocuparse de las cuestiones demográficas mundiales, especialmente, el problema de la superpoblación y su relación con el desarrollo. Otros organismos que se ocupaban, directa o indirectamente de este tema, fueron surgiendo en estos años. Entre ellos, se destacó el Fondo de Naciones Unidas para la Población (UNFPA), creado en 1969, por iniciativa del presidente del Banco Mundial, Robert Mc Namara. Su función fue centralizar todas las políticas de población que diseñaría desde entonces la ONU. Aunque ya se habían organizado dos Conferencias de Población (Roma; 1954 – Belgrado; 1965), ellas se había concentrado en los aspectos científicos de la Demografía. A medida que los debates sobre las consecuencias económicas, sociales y políticas del crecimiento poblacional avanzaron, los países industrializados reclamaron una instancia de discusión política para diseñar un Plan de Acción a nivel mundial. Con ese objetivo, en 1974, la ONU organizó la Conferencia Mundial de Población.

Convocada por el Consejo Económico y Social de la ONU, la reunión tuvo lugar en Bucarest, Rumania, entre el 19 y el 30 de agosto de 1974. En ella participaron delegados de 149 países, que elaboraron un Plan de Acción Mundial sobre Población con la *“finalidad explícita de contribuir a armonizar las tendencias demográficas y las tendencias del desarrollo económico y social”*.<sup>3</sup> Este objetivo la transformó en un evento político de gran trascendencia, que tuvo como propósito coordinar el comportamiento individual con respecto a la procreación con las necesidades y aspiraciones de la sociedad en general. El proyecto del Plan fue distribuido con anticipación a los países participantes y, por Argentina, fue la Comisión Nacional de Política Demográfica (CONAPODE)

---

<sup>3</sup> Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas, 1974*, Nueva York, 1975, p.2.

la encargada de estudiarlo y recomendar las modificaciones que considerase pertinentes. Esta agencia, creada en marzo de 1974 (Decreto 980/74), funcionaba dentro del Ministerio del Interior con la misión de “*proyectar una política nacional de población e intensificar el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la población argentina y su más adecuada distribución regional*”.<sup>4</sup>

La caída demográfica, que contrastaba con la situación que se daba en otros países latinoamericanos, en especial Brasil, fue una de las principales preocupaciones del gobierno peronista. Considerando que la escasa población traería consecuencias negativas para el desarrollo socio-económico y la soberanía nacional, en el capítulo V, “Distribución del ingreso, empleo y población”, del *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-1977)*, se incluyeron medidas que relacionaban estas variables. Entre sus propuestas, para alivianar lo que consideraban una “tendencia cultural” difícilmente reversible como la baja natalidad, se instaba a proteger a las familias, implementar programas sanitarios, educativos y nutricionales para disminuir la mortalidad, fomentar y orientar a la inmigración, contener la emigración, repatriar a científicos y técnicos, y corregir el desequilibrio regional, promoviendo migraciones hacia las zonas más deshabitadas.<sup>5</sup>

Como señala Lelio Mármora, los objetivos del Plan Trienal referidos a cuestiones demográficas fueron encaminados desde dos ámbitos, que funcionaban de manera contrapuesta.<sup>6</sup> El Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Desarrollo de Recursos Humanos y la Dirección de Migraciones, basaba su concepción en el binomio “Población y Desarrollo”. La atención a las migraciones latinoamericanas y de países no tradicionales, constituía una de las principales líneas de acción. El Ministerio de Bienestar Social, a cargo de José López Rega, respaldado por su secretario de Salud, Dr. Domingo Liotta, en cambio, se concentró en la elaboración de disposiciones coercitivas,

---

<sup>4</sup> *Decreto 980* (28/03/1974), *Boletín Oficial*, 4 de abril de 1974, p.2. La Comisión estaba presidida por el Ministro del Interior y conformada por representantes de distintos ministerios, secretarías y organismos, asumiendo que la política demográfica no podía pensarse independientemente de otras áreas. Sus funciones eran proponer metas y medidas demográficas, coordinar su implementación y seguimiento, asesorar al Poder Ejecutivo y al Legislativo en estos temas y coordinar las actividades relacionadas con el Año Mundial de la Población y esta Conferencia.

<sup>5</sup> Poder Ejecutivo Nacional, *Plan Trienal para la Reconstrucción y la liberación nacional 1974-1977*, República Argentina, Diciembre de 1973, Tomo I, V.27.

<sup>6</sup> L. Mármora, *op. cit.*

contrarias a la planificación familiar. El ejemplo más drástico de esta visión fue el Decreto 659, firmado el 28 de febrero de 1974 por Perón y López Rega, que disponía el control de la comercialización y venta de productos anticonceptivos, mediante la presentación de recetas, y la prohibición de desarrollar actividades relacionadas, directa o indirectamente, con el control de la natalidad. Además, se recomendaba realizar un estudio sobre el tema y una campaña de educación sanitaria, que destacara a nivel popular los riesgos de someterse a métodos y prácticas anticonceptivas. Todas estas medidas hallaban justificación en la caída demográfica, *“una amenaza que compromete seriamente aspectos fundamentales del destino de la República”*, resultado del accionar de *“intereses no argentinos”*, que desalentaban la consolidación y expansión de las familias, *“promoviendo el control de la natalidad, desnaturalizando la fundamental función maternal de la mujer y distrayendo en fin a nuestros jóvenes de su natural deber como protagonistas del futuro de la patria”*.<sup>7</sup>

El corolario de este decreto fue el cierre de 60 consultorios de planificación familiar que funcionaban en hospitales, suspendiendo la administración de anticonceptivos e información sobre ellos en las instituciones que dependían del Estado o eran supervisadas por él, incluyendo las obras sociales.<sup>8</sup> Esto implicó que el Decreto no afectara a toda la población por igual: la medida obstaculizó la difusión de información sobre el control de la natalidad y el acceso a métodos anticonceptivos a los grupos sociales más desfavorecidos, precisamente aquellos de mayor tasa de fecundidad; quienes podían acceder a la medicina privada, mantuvieron la atención especializada en estos temas.

Con estas políticas en marcha, la CONAPODE analizó y debatió el Proyecto del Plan de Acción Mundial sobre Población y planteó una serie de observaciones y 68 enmiendas.<sup>9</sup> Estas pueden resumirse en los siguientes puntos: la política de población es un atributo soberano de cada país; América

---

<sup>7</sup> Decreto 659/74 (28/02/1974), *Boletín Oficial*, 3 de marzo de 1974, p.2

<sup>8</sup> Juan José Llovet y Silvina Ramos, “La planificación familiar en Argentina: salud pública y derechos humanos” en *Cuadernos Médico- Sociales* N° 38, 1986.

<sup>9</sup> La posición argentina fue discutida previamente en la Reunión Preparatoria de América Latina en San José de Costa Rica. Varios países de la Región, especialmente Brasil y Argentina, plantearon allí sus prevenciones a la supuesta relación causal entre el tamaño de la población

Latina, por su baja densidad, necesita de un crecimiento demográfico que le permita ocupar todo su territorio; las recomendaciones no deben limitarse a controlar el crecimiento de la población, también deben incluirse al mismo nivel medidas de tipo económico, comerciales y financieras, que tiendan a un orden internacional más justo. Asimismo se planteaba la necesidad de atender las migraciones internacionales, no sólo como un problema, sino por sus potencialidades para lograr el equilibrio regional, actuar como alternativa al control de la natalidad y alcanzar una nueva integración económica y humana; aumentar la producción de alimentos y su justa distribución a nivel internacional; y fiscalizar los organismos que controlan la natalidad, para evitar acciones indiscriminadas, incompatibles con el ejercicio de los derechos humanos.

Contando con el apoyo de la mayoría de los países latinoamericanos y del Tercer Mundo, que también temían que sus problemas de desarrollo sólo fueran considerados como resultado de sus estructuras demográficas, la posición argentina logró un importante acatamiento.<sup>10</sup> La totalidad de las enmiendas propuestas por Argentina fueron aprobadas, aunque la intención de fiscalizar a las organizaciones dedicadas al control de la natalidad debió ser revisada. Tal como había expuesto en su discurso el embajador argentino en Rumania, Julio Beltramino, se necesitaba actuar para suprimir las injusticias y no los seres humanos.<sup>11</sup>

Más allá de estas discusiones, el derecho a la planificación familiar encontró amplia aceptación; en el Plan se reconoció *“la necesidad de asegurar que todas las parejas puedan tener el número de hijos que deseen, espaciándolos asimismo como lo deseen, y la necesidad de preparar las condiciones sociales y económicas para la realización de ese deseo”*.<sup>12</sup> La libertad de decidir sobre el número de hijos y los intervalos entre los nacimientos, como derecho humano fundamental de mujeres y varones, ya había sido afirmado en la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán (Irán; 1968). En esta Conferencia se dieron las herramientas para que

---

y el desarrollo, y la aplicación universal del control de la natalidad, sin atender cada situación particular. Lelio Mármora, *op. cit.*

<sup>10</sup> Susana Novick, *op. cit.*

<sup>11</sup> Lelio Mármora, *op. cit.*

este derecho pudiera ser ejercido, recomendando medidas que posibilitaran el acceso de la mujer a la información y a los medios necesarios para ello. También se reconocía la necesidad de promover la condición de la mujer y su integración al desarrollo, bajo el supuesto de que al posicionarse en un nuevo lugar, podría modificarse la imagen que las asociaba, casi exclusivamente, con la maternidad.<sup>13</sup> Si se mejoraban sus condiciones de vida en la educación, el trabajo y el orden familiar, ellas podrían ejercitar su derecho humano a decidir libre y responsablemente sobre su fecundidad y, además, verse incentivadas para hacerlo. El contexto parecía favorable para estas recomendaciones puesto que, al año siguiente, se celebraría el Año Internacional de la Mujer (1975)<sup>14</sup>.

Aunque en el Plan se aseguraba el derecho de cada Nación a determinar su propia política de población, según sus necesidades económicas y sociales, su historia y cultura, se exhortaba a no emplear medidas coercitivas en los programas de acción. Como señalamos antes, esta no fue la recomendación que siguió el gobierno argentino, a pesar de que en la Conferencia había mostrado su oposición a los programas de planificación familiar orientados hacia la esterilización y el aborto, pero no a brindar información que permitiera a las familias decidir sobre el número de hijos. Esta ambigüedad muestra la tensión que existía en el interior del estado respecto a este tema y las maneras de encarar el problema demográfico.

## **b. La Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer (1975): un marco internacional para debatir la condición femenina**

La Primera Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer se realizó en México, DF, entre el 19 de junio y el 2 de julio de 1975. El objetivo central de la reunión fue proveer herramientas que mejoraran la condición de la mujer, reconociendo su importante contribución al desarrollo y a la paz mundial. Como consta en su Declaración de Principios, las 113 delegaciones

---

<sup>12</sup> *Informe de la Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas, 1974*, Nueva York, Naciones Unidas, 1975, Primera Parte, Punto 28, p.11.

<sup>13</sup> Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Mundial de Población, 1974*, Nueva York, Naciones Unidas, 1975, Capítulo V, Punto 68, p.68.

<sup>14</sup> Resolución 3010 (XXVIII) de Naciones Unidas del 18 de diciembre de 1972.

nacionales, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, junto a los movimientos de liberación participantes, debían impulsar planes que promovieran la participación y el adelanto de la mujer, y eliminaran la discriminación hacia su persona. Especialmente se buscaba atender la situación de aquellas que vivían en países no desarrollados. En el documento, el subdesarrollo era entendido como el resultado de estructuras internas inadecuadas, que incluían las variables demográficas, y un sistema económico mundial injusto. Al igual que en Bucarest, esta explicación buscaba evitar cualquier acusación de intervencionismo sobre la soberanía de los estados participantes.

Respecto a la planificación familiar, el Plan de Acción proponía respetar las voluntades individuales y las prerrogativas de cada Estado: al tiempo que se reconocía el derecho soberano de cada gobierno para determinar las políticas demográficas, también se los instaba a suprimir los obstáculos jurídicos, sociales y financieros que impedían el ejercicio del derecho a decidir el número y espaciamiento entre los hijos. Sin embargo, ambas afirmaciones escondían una importante contradicción: ya sean pronatalistas o controladores de la fecundidad, de manera explícita o implícita, los gobiernos al intervenir sobre el caudal de sus habitantes esgrimen medidas que inciden en la esfera de los derechos individuales, generando una tensión entre las responsabilidades públicas y el respeto por la privacidad y la intimidad.<sup>15</sup> Esta cuestión estuvo presente en los debates previos a la aprobación del Informe, así como también fue tema de discusión el uso que se estaba haciendo de la mujer como instrumento de política.

Explícitamente, en el párrafo 19, se afirmaba que *“las personas y las parejas tienen derecho a determinar libre y responsablemente el número y el espaciamiento de sus hijos y a contar con la información y los medios para hacerlo. El ejercicio de este derecho es fundamental para alcanzar la igualdad auténtica entre los sexos, y sin él la mujer estará en desventaja en su intento*

---

<sup>15</sup> Como señala Elizabeth Jelin, “la sumatoria y combinación de una multiplicidad de decisiones individuales y de pareja tiene consecuencias sociales al largo plazo, a través de las tasas de natalidad y de crecimiento poblacional, lo cual transforma el tema en objeto de políticas nacionales y aun internacionales”. E. Jelin, “Mujer, género y derechos humanos”, en E. Jelin y Eric Hershberg (coord.), *Construyendo la democracia: Derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1996, p.206.

*por beneficiarse de otras reformas*".<sup>16</sup> Nuevamente, la posición de la mujer en la sociedad y sus oportunidades de desarrollo se asociaban a las tendencias demográficas, a la capacidad de poder administrar libre y racionalmente sus potencialidades reproductivas. En paralelo, y casi contradictoriamente, se afirmaba que la capacidad de *"desarrollo integral de la personalidad de la mujer como ser humano se relacionaba directamente con su participación en el proceso de desarrollo como madre, trabajadora y ciudadana"*.<sup>17</sup> En esta línea, las guarderías se consideraban fundamentales para la promoción de la igualdad entre los sexos, al permitir a las mujeres trabajar y/o acceder a la educación y a la capacitación.

El derecho a la planificación familiar también se mencionaba vinculado al Derecho a la Salud (Punto E), junto a la necesidad de servicios prenatales, postnatales, de parto, ginecológicos y de atención a la esterilidad. Aunque estos derechos estaban presentes en la agenda de las Naciones Unidas desde fines de los '60, en esta Conferencia de vieron reforzados mediante el llamamiento específico a los gobiernos para que cumplieran con estas recomendaciones y dedicaran recursos suficientes para ello. Para expresarse sobre el tema, en el Plan se utilizaban de forma intercambiable las expresiones "derecho de la mujer", "del individuo", "de la persona" y "de la pareja" para referirse a la planificación familiar. Esta situación no pasó inadvertida para la Santa Sede, que presentó sus objeciones al uso de la palabra "persona", por su "interés en la salvaguardia de la familia".<sup>18</sup> La delegación argentina, por su parte, sustentó la política demográfica del peronismo, argumentando a favor del principio de soberanía nacional en esta materia y distinguiendo entre los países superpoblados y los subpoblados. Asimismo, apoyó la creación de institutos, centros y foros que tuvieran como función analizar y evaluar los problemas de la mujer.<sup>19</sup>

Como cierre de esta década, que colocó la cuestión de la mujer en la agenda internacional, el 18 de diciembre de 1979 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la Eliminación de todas las

---

<sup>16</sup> Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, México, DF, 19 de junio a 2 de julio de 1975*, New York, 1976, Plan de Acción Mundial, Párrafo 19, p.13.

<sup>17</sup> *Ibid.*, Párrafo 25, p.14.

<sup>18</sup> *Ibid.*, Declaraciones de los participantes acerca del Plan de Acción Mundial p. 52.

formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Este tratado internacional exige a los Estados adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra las mujeres y garantizar sus derechos humanos. Como instancia de seguimiento, establece un Comité de 23 miembros, elegidos por los Estados Partes, que examina los progresos realizados en la aplicación de la Convención. Los Estados, a su vez, se comprometen a presentar informes sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole, que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la Convención y los progresos realizados en este sentido. El derecho a la planificación familiar volvió a afirmarse en distintas secciones de la CEDAW (Art. 10.h; Art. 12.1; Art. 14.2.b; Art.16.e), ya sea vinculado al acceso a la atención médica y a la educación, a la mejora de la situación de la mujer rural, o a la eliminación de los factores discriminatorios en las relaciones familiares y el matrimonio.

Como hemos visto, el derecho de las mujeres al control de su reproducción se ratificó en diferentes documentos y planes de acción de las Naciones Unidas. Ello posibilitó el reconocimiento internacional de esta cuestión como prioritaria y su inclusión en la agenda de discusión de cada estado, atendiendo a sus necesidades de desarrollo socioeconómico y a la defensa de su soberanía.

## **II. Los años '80**

### **a. El terrorismo de estado y su custodia del orden de género: la Conferencia de Copenhague (1980)**

El 24 de marzo de 1976, un golpe militar terminó con el gobierno peronista e instauró un régimen dictatorial que planeó una operación represiva a gran escala. Como señala Luis Alberto Romero, la violencia política no era nueva, lo novedoso fue que desde 1976 la ejecutó un estado clandestino que actuaba en las sombras, que mediante el terror, las torturas y la desaparición de personas buscó callar cualquier voz que cuestionara el modelo de Nación que el régimen encarnaba.<sup>20</sup> En esta tensión entre fórmulas novedosas y otras

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, Declaraciones de los participantes acerca del Plan de Acción Mundial, p.51.

<sup>20</sup> Luis Alberto Romero, *La crisis argentina. Una mirada al siglo XX*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003.

ya transitadas por los gobiernos civiles y militares anteriores, en materia de control de la natalidad, la Junta Militar mantuvo en vigencia los alcances del Decreto 659/74. Mediante el decreto 3938 (1977), aprobó los objetivos y las políticas propuestas por la CONAPODE y, avalada en su interpretación de la Doctrina de Seguridad Nacional, provocó la expulsión y el exilio de muchos habitantes.

Además, el Proceso redobló la apuesta peronista con respecto a los valores familiares, buscando instalar su propia concepción de la moralidad y las buenas costumbres, en defensa de la sociedad cristiana y occidental. Como ya han señalado otros trabajos, los contextos "micro" de la vida social se impregnaron de una visión autoritaria que buscaba restaurar el orden y el poder de mando. Los padres (varones) debían preservar la seguridad de su hogar y ejercer un comportamiento rígido, hasta despótico, en el interior de su propia familia, y controlar la conducta de sus hijos.<sup>21</sup>

En este contexto, Argentina comenzó a prepararse para participar en la "Conferencia del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: igualdad, desarrollo y paz", que se realizaría entre el 14 y el 30 de julio de 1980, en Copenhague, Dinamarca. Un grupo de Trabajo Interministerial fue el encargado de evaluar el Plan de Acción para el Decenio, elaborar la posición argentina y coordinar las acciones posteriores a la Conferencia.<sup>22</sup> Esta nueva reunión tuvo como principal objetivo revisar los alcances efectivos del Plan Mundial de Acción acordado en México, considerando que, si bien el grado de sensibilización hacia estos temas había crecido, en muchos casos, especialmente en los "sectores atrasados", la situación de las mujeres había empeorado. La crisis económica mundial, el endeudamiento de los países del Tercer Mundo, los bajos niveles de industrialización, los conflictos internacionales, especialmente la situación en Medio Oriente, las dictaduras

---

<sup>21</sup> Guillermo O'Donnell, "Democracia en la Argentina: micro y macro" en Oscar Oszlak (comp.), *"Proceso", crisis y transición democrática/ I*, Buenos Aires, CEAL, 1987; E. Jelin, *Pan y afectos. La transformación de las familias*, Buenos Aires, FCE, 1998; Judith Filc, *Entre el parentesco y la política. Familia y dictadura, 1976-1983*, Buenos Aires, EUDEBA, 1997.

<sup>22</sup> En 1979, se efectuó un "Seminario Interamericano de Evaluación", en el Centro Multinacional de la Mujer (CIM) de Córdoba. Allí se elaboraron estrategias y actividades para poner en práctica el Plan Regional y preparar los documentos específicos para llevar a Copenhague.

latinoamericanas, la violación de los derechos humanos y la desaparición de personas en el Conosur, atravesaron los debates de esta reunión.<sup>23</sup>

El subtema de la Conferencia, “Empleo, Salud y Educación”, explicitaba la relación entre las tres variables y afirmaba la necesidad de ofrecer servicios de planificación de la familia y guarderías infantiles, para permitir a la mujer el desarrollo de su persona, más allá de la maternidad. El Informe reconocía que gran parte de la discriminación hacia la mujer se basaba en su lugar como fuerza reproductora; por eso, se instaba a que la responsabilidad por el bienestar y el cuidado de los hijos fuera asumida de manera conjunta por la mujer y el hombre, promoviendo la licencia por paternidad. Por otra parte, el avance tecnológico, junto a una división del trabajo más justa entre los sexos, podría reducir la carga que tradicionalmente se asignaba a la mujer en el hogar, la producción de alimentos y el cuidado de los niños.

La planificación de la familia como derecho humano fundamental volvía a presentarse con fuerza. La mujer debía decidir el número y el espaciamiento de sus hijos. Este derecho se justificaba como una forma de reducir la mortalidad materna e infantil, producida por embarazos frecuentes, numerosos hijos, embarazos en mujeres añosas y el peligro de los abortos clandestinos. Nuevamente se instaba a los gobiernos a que tomaran medidas adecuadas para proporcionar información, educación y medios para efectivizar este derecho, que también se presentaba vinculado a la promoción de la infancia. También se proponía incorporar ciertas nociones sobre el tema en los programas escolares de varones y mujeres.<sup>24</sup>

En la Conferencia, siguiendo los lineamientos sostenidos en la CEDAW, se atendía especialmente la situación de las mujeres jóvenes y las condiciones de la población femenina en situaciones y lugares concretos. Si bien se argumentaba en contra de los estereotipos impuestos sobre los sexos, el documento final no ocultaba el peso de ciertas ideas naturalizadas, como la afirmación *“las mujeres de todos los países aman la paz”*.

---

<sup>23</sup> El párrafo 5 del Documento Final, que equiparaba al sionismo con otras formas de discriminación como el racismo, el *apartheid*, el imperialismo y el colonialismo, resultó sumamente molesto para muchas delegaciones, que consideraron que la Conferencia había sido utilizada para dirimir diferencias de política internacional, en lugar de concentrarse en el tema principal, la situación de la mujer a nivel mundial. Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: igualdad, desarrollo y paz, Copenhague, 14 al 30 de julio de 1980*, New York, 1980.

Como podría suponerse, la delegación del gobierno argentino se manifestó en contra del apartado que denunciaba la violación a los derechos humanos y la represión que se ejercía en Chile sobre las mujeres. También formuló una declaración relativa a la resolución “Cuestión de las personas desaparecidas cuyo paradero se desconoce”. Al igual que la delegación del Vaticano, también expresó sus reservas respecto a la planificación de la familia y mencionó el peligro del uso indiscriminado de sus métodos. En respuesta a las continuas invocaciones que se realizaron durante la Conferencia, durante su desarrollo, el 17 de julio, Argentina suscribió la CEDAW.

Para esta ocasión, el gobierno preparó una monografía que sería de distribución general en la Conferencia, que presentaba de manera muy positiva la situación de la mujer en el país: *“corresponde reiterar que la situación de la mujer en la Argentina no es pasible, en términos generales – en el plano social, legal, político, económico, laboral, educacional – de discriminaciones con respecto al hombre, por lo tanto no es depositaria de medidas sociales específicas.”*<sup>25</sup> El escrito enumeraba las acciones realizadas para favorecer la integración y participación de la mujer en el proceso de desarrollo socio-económico. Entre ellas se mencionaba al Programa de Maternidad e Infancia, dirigido a la mujer en todas sus etapas y a los niños hasta los cinco años de edad, *“en el marco de la Política Demográfica Nacional donde se trata de vigorizar y desarrollar la institución familiar, y eliminar las actividades que promueven la planificación familiar”*<sup>26</sup>.

También se mencionaban programas de atención a la salud de la mujer rural, medidas especiales para proteger a la madres solteras, servicios de atención al menor, especialmente la minoridad abandonada, apoyo a la incorporación de las mujeres en todos los niveles educativos y medidas de respaldo para las mujeres trabajadoras. Evidentemente, las mujeres que la Junta deseaba proteger no incluían a todas aquellas que ese mismo estado había secuestrado, violado, torturado y hecho desaparecer, ni a las Madres de Plaza de Mayo que reclamaban por sus hijos/as.

---

<sup>24</sup> *Ibíd.*, Párrafo 146.

<sup>25</sup> Monografía nacional presentada por la Argentina, A/Conf.94/NR/18, p.4.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 6.

## **b. Derechos Humanos, endeudamiento y desarrollo: la posición argentina en la Conferencia de Población de México (1984).**

En 1983, la recuperación democrática puso en la agenda del nuevo gobierno, encabezado por el líder de la Unión Cívica Radical, Raúl Alfonsín, nuevos y variados temas para resolver. Sin embargo, el peso del endeudamiento externo, las presiones de los poderes corporativos (Iglesia, Sindicatos, Fuerzas Armadas), la necesidad de reconvertir el aparato estatal, superar las continuas crisis cíclicas y dar respuesta a una masa electoral, confiada en que la democracia podría satisfacer demandas de muy larga data, condicionaron fuertemente la posibilidad de establecer un plan de desarrollo.<sup>27</sup>

Un año después de asumir su mandato, una delegación del gobierno asistió a la Segunda Conferencia Mundial de Población que se realizó en México, entre el 6 y el 13 de agosto de 1984. A una década de la Conferencia de Bucarest, el objetivo de esta nueva reunión internacional fue realizar un balance sobre los resultados del Plan de Acción diseñado en 1974. Para ese entonces, muchos países ya se mostraban de acuerdo con la necesidad de reducir su crecimiento demográfico.<sup>28</sup> Por otra parte, existía un consenso entre varios estados latinoamericanos, acordado en Lima, ese mismo año, durante el XX período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), para no introducir mayores enmiendas al nuevo documento y evitar las difíciles discusiones que habían tenido lugar en Bucarest.<sup>29</sup>

En esta nueva reunión, la delegación argentina volvió a ratificar la soberanía de los estados en materia de población, la necesidad de atender la diversidad de casos que se presentaban en los distintos países, y el principio de que las políticas de población no podían sustituir a las políticas de

---

<sup>27</sup> L. A. Romero, *Breve historia de la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, FCE, 1994, pp. 333-368.

<sup>28</sup> México, país sede de esta Conferencia, resulta un interesante ejemplo del paso de políticas pronatalistas y cierto desinterés por el tema, hacia posiciones controladoras de la fecundidad. Desde 1973, con la Ley General de Población y especialmente, desde la implementación del Programa Nacional de Planificación Familiar (1977), la difusión de métodos anticonceptivos modernos y la inversión de recursos desde los organismos públicos, posibilitaron una notable baja de la tasa de natalidad. Aunque logró su objetivo de reducir la natalidad, el programa recibió numerosas críticas por su falta de vinculación con otras variables económicas y sociales, y el saldo de una gran cantidad de esterilizaciones. María Eugenia Cosío – Zavala, *Changements de fécondité au Mexique et politiques de population*, Paris, L'Harmattan/IHEAL, 1994.

desarrollo. La novedad fue su argumentación en defensa de los derechos humanos y la libre determinación de las personas, lo que incluía el respeto al derecho de decidir libremente la cantidad de hijos que una familia deseara tener. Esta posición era acorde a los lineamientos generales del Documento Final que aceptó más ampliamente la idea de planificación familiar, al comprobar que, a pesar de los avances, millones de familias no accedían a métodos seguros y eficaces para ejercer este derecho. En esta línea de acción, se recomendaba ampliar la investigación y los recursos para desarrollar nuevos métodos, brindar educación sexual a los adolescentes, en defensa de este derecho de las “parejas”, “la mujer” y los “individuos”. Un nuevo nivel de apertura se confirmaba al incluir apoyo económico también para los padres solteros, tema que motivó la reacción del Vaticano que no podía *“aceptar secciones que reconocían a los individuos, incluso a los adolescentes solteros, prerrogativas con respeto a la intimidad sexual y la paternidad que correspondían a las parejas casadas”*.<sup>30</sup>

El tema del aborto fue presentado por algunos países como Suecia, que declaraba la necesidad de su legalización. Esta situación provocó la reacción del gobierno norteamericano, que advirtió que no permitiría que la asistencia financiera que pudiera brindar su gobierno se utilizara para promover el aborto o practicarlo. La ofensiva neoconservadora del gobierno de Ronald Reagan dejaba atrás dos décadas de políticas favorables al control demográfico, recortando los recursos del FNUAP y obstruyendo todo debate sobre el aborto.<sup>31</sup>

En junio de 1985, a través de la ley 23.179, Argentina ratificó la CEDAW, esgrimiendo la reserva de no aceptar la competencia de la Corte Internacional de Justicia en las controversias que pudiere suscitar la aplicación de la Convención. A su vez, en cumplimiento con lo acordado en México, el gobierno radical derogó el Decreto 659 (Decreto 2274/87) y defendió el ejercicio pleno

---

<sup>29</sup> S. Novick, *op. cit.*

<sup>30</sup> Naciones Unidas, *Informe e la Conferencia Internacional de Población, 1984, México, DF., 6 al 14 de agosto de 1984*, Nueva York, 1984.

<sup>31</sup> Entre 1984 y 1993, EE.UU. también implementó una regla “mordaza” según la cual la ayuda de la cooperación internacional de EE.UU. (Agencia USAID), que se otorgaba a organizaciones no gubernamentales de todo el mundo, debería ir acompañada por una cláusula que afirmara que esas organizaciones no podrían incluir el tema del aborto entre sus servicios y programas, aún siendo estos proyectos y/o programas financiados por otras fuentes de apoyo.

del derecho humano básico de decidir responsablemente sobre su reproducción, siendo los servicios de salud el ámbito adecuado para orientar y asesorar a las familias en este tema. A pesar de esta intención, debieron pasar varios años hasta que un programa oficial atendiera a esta necesidad.

### **III. Las mujeres y sus derechos: un balance de tres décadas**

Desde hace ya una década, los documentos de Naciones Unidas que defienden el acceso a la anticoncepción utilizan la expresión *derechos reproductivos*. Sonia Correas comenta que esta terminología fue creada por la feminista norteamericana Marge Berer, directora de la revista *Reproductive Health Matters*. La primera vez que se empleó públicamente fue en una reunión celebrada en Amsterdam, en 1984, organizada conjuntamente por la Red CARASA, surgida a partir de una campaña por el aborto, contra la esterilización forzada y el derecho a la contracepción, y por una red europea de lucha por el derecho al aborto y a la contracepción, que luego se convertiría en la Red Mundial por los Derechos Reproductivos de las Mujeres.<sup>32</sup>

Aunque la Conferencia de Población de México se celebraría ese mismo año, todavía se estaba lejos de poder incluir allí la noción “derechos reproductivos”. La rígida posición norteamericana, que obstaculizó el debate en la reunión de México, recién fue modificada con el cambio de gobierno que llevó a Bill Clinton al poder. En la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo; 1994), el concepto *derechos reproductivos* alcanzó verdadera legitimidad institucional, no sin discusiones, ni reservas. El párrafo 7.3 establece una definición de los derechos reproductivos como derechos de individuos y parejas de tener decisiones libres respecto al número y espaciamiento de los hijos, disponer de la información y medios para ello, y alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva, teniendo en cuenta las necesidades de sus hijos nacidos y futuros, y sus obligaciones con la comunidad.<sup>33</sup> Además, en el Programa de Acción se denuncian las consecuencias del aborto inseguro como grave problema de salud pública y se

---

<sup>32</sup> Sonia Correa, *Los derechos sexuales y reproductivos en la arena política*, MYSU – REPEM – DAWN, Montevideo, 2003.

afirma que, si bien éste no debe ser promovido como método de anticoncepción, las mujeres que hayan experimentado abortos inseguros y clandestinos deben tener atención y tratamiento adecuado.

Un año después, en la Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995), una reunión que por sus consecuencias marca un punto de inflexión en los derechos de las mujeres, se reafirmaron las definiciones de la Conferencia de El Cairo, y se dio un nuevo avance al incluir un párrafo sobre los derechos humanos de las mujeres en materia de sexualidad. Sin embargo, la expresión “derechos sexuales” y la no discriminación por orientación sexual no pudieron incluirse.<sup>34</sup>

Aunque estos programas de acción han sido consensuados internacionalmente y representan marcos normativos, no incluyen medidas formalmente exigibles para los estados firmantes. Atendiendo a esta cuestión, el 10 de diciembre de 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó un Protocolo Facultativo para la CEDAW. Este instrumento crea dos mecanismos de control de la Convención, colocando al alcance de toda mujer la posibilidad de recurrir internacionalmente, cuando los recursos nacionales no sean efectivos para garantizar su derecho a la no discriminación. También establece un mecanismo que permite al Comité de la CEDAW investigar aquellas situaciones que revelen violaciones masivas y sistemáticas de los derechos de las mujeres.<sup>35</sup>

En 1994 Argentina incluyó a la CEDAW en la nueva Constitución Nacional, aunque su Protocolo no corrió la misma suerte. En el 2000 fue firmado por el Poder Ejecutivo; luego, el proyecto de aprobación logró media sanción de la Cámara de Diputados; pero en abril de 2002, fue retirado de la Cámara de Senadores a pedido del Poder Ejecutivo. Desde ese momento han ingresado a las dos cámaras diversos proyectos que proponen la ratificación, apoyados por muchas organizaciones de la sociedad civil y una importante

---

<sup>33</sup> Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo*, El Cairo, 1994.

<sup>34</sup> Sonia Correa, *op. cit.*

<sup>35</sup> *Protocolo CEDAW ya! El tratado internacional para hacer realidad los derechos de las mujeres*, Plataforma del Movimiento Argentino de Mujeres y de Derechos Humanos, Campaña del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

campaña de sensibilización desde los medios de comunicación.<sup>36</sup> Entre quienes se oponen a la suscripción de este acuerdo, se destaca la jerarquía de la Iglesia Católica. En sus argumentaciones, defienden la soberanía nacional y la vida humana, contra la injerencia del Comité y sus posiciones favorables a la despenalización del aborto, el matrimonio homosexual y la decadencia del concepto de familia.<sup>37</sup> Estas sentencias hoy se enfrentan con la decisión del Poder Ejecutivo de ratificar, finalmente, el Protocolo.

Respecto a la puesta en práctica de los compromisos asumidos en defensa de los derechos reproductivos, la creación del Programa Nacional de Procreación Responsable constituye un importante avance en la materia. El mismo tiene por objetivo asegurar que todos los habitantes puedan decidir y ejercer libre y responsablemente sus pautas procreativas; para ello, el estado se compromete a brindar, en los servicios públicos de salud y seguridad social, información y asesoramiento sobre métodos anticonceptivos, prevención del cáncer génito-mamario y de enfermedades de transmisión sexual y SIDA, y asimismo a suministrar métodos anticonceptivos de carácter reversible y transitorio. El proyecto de ley fue presentado por primera vez en noviembre de 1995, la Cámara de Diputados le dio media sanción, pero la Cámara de Senadores no lo trató, amparada por la Iglesia Católica y la anuencia del Poder Ejecutivo. Finalmente, el 30 de octubre de 2002, luego de muchos aplazamientos e intensos debates, se sancionó la Ley 25.673 que creaba el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable en el ámbito del Ministerio de Salud.<sup>38</sup> A esta le siguió la Ley 418 de Salud Reproductiva y Procreación Responsable del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000) y otras leyes provinciales de iguales propósitos.<sup>39</sup>

Como señala Mónica Petracci, a partir de la recuperación democrática, y especialmente desde 1994, los debates que acompañaron el proceso de

---

<sup>36</sup> Paola Bergallo y Cristina Motta, "Los derechos humanos de las mujeres", en Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, *Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respecto de los derechos de las mujeres en Argentina*, Buenos Aires, Biblos, 2005.

<sup>37</sup> Los argumentos de la Conferencia Episcopal, del Secretariado para la Familia del Episcopado y de varios obispos a título personal, se encuentra en el sitio web [www.notivida.com.ar](http://www.notivida.com.ar).

<sup>38</sup> Mónica Petracci, *Salud, derechos y opinión pública*, Buenos Aires, Norma, 2004.

<sup>39</sup> Hasta el año 2002, todas las provincias, con importantes grados de divergencia en recursos materiales, focos de resistencia, etc., contaban con leyes o programas de procreación responsable, excepto la provincia de Salta. Sandra Cesilini y Natalia Gherardi, *Los límites de la ley. La salud reproductiva en Argentina*, Buenos Aires, Banco Mundial, 2002.

sanción de esta ley dieron a conocer a nivel más general las nociones de “salud reproductiva”, “derechos humanos” y “derechos sexuales y reproductivos”, gracias a lo cual la relación entre ellos se volvió familiar para la sociedad. A esto se sumó el crecimiento de la red internacional de derechos humanos, que inicialmente se ocupaba de las víctimas de la represión política (líderes políticos, sindicalistas, estudiantes militantes, en su mayoría varones de clase media), y que ahora se volcaba a nuevos grupos sociales, entre ellos las mujeres.<sup>40</sup>

En este trabajo hemos trazado un camino que va desde la consideración de la planificación familiar como parte de las políticas de población de los estados, variable geopolítica y de desarrollo, hasta su aceptación general como un derecho humano fundamental. También hemos demostrado el trayecto que recorrieron las nociones de “derecho a la planificación familiar”, “de las parejas”, “de las personas”, “de las mujeres”, “de los individuos”, aún los solteros, para luego dar lugar a la expresión más abarcadora de “derechos reproductivos”. En este recorrido, la ONU ha actuado como aliada de las mujeres, aunque cabe la pregunta que se realiza la socióloga francesa Jules Falquet, “¿será que se trata realmente de “liberar” a las mujeres, o sencillamente de limitar su “peligrosa” fecundidad?”.<sup>41</sup>

Defender el derecho a decidir cuántos hijos tener y cuándo, como una prerrogativa individual y una cuestión separada de las agendas estatales e internacionales, no resulta sencillo. Como señala Kathryn Sikkink, el debate sobre los derechos humanos está inserto dentro de un debate mayor sobre la naturaleza de la soberanía en el mundo moderno. Los estados se atribuyen autonomía en los asuntos externos y competencia exclusiva sobre los internos, lo que implica sostener el principio de no intervención. En el contexto latinoamericano, esta reivindicación adquiere un peso mayor, si tenemos en cuenta las constantes intervenciones norteamericanas, de forma militar, política y económica. Para resolver la tensión entre la norma de no intervención y la

---

<sup>40</sup> Kathryn Sikkink, “La red internacional de derechos humanos en América Latina: surgimiento, evolución y efectividad”, en E. Jelin y Eric Hershberg (coord.), *op. cit.*, pp. 71-96.

<sup>41</sup> Jules Falquet, “La ONU ¿aliada de las mujeres? Un análisis feminista del sistema de las organizaciones internacionales”, en *El Rodaballo*, N° 15, invierno de 2004.

defensa internacional de los derechos humanos, la autora propone un trabajo en red para modificar el concepto de soberanía.

Otra cuestión para tener en cuenta es el principio de indivisibilidad de los derechos humanos. Si bien la defensa de la anticoncepción es un derecho con valor propio, no siempre se podrá ejercer, si no se conecta con una campaña en favor de un orden económico más justo y el fin de la pobreza.<sup>42</sup> Como ejemplifica Rosalind Petchesky, aunque la atención médica sea gratuita, la mujer no podrá ejercer sus derechos reproductivos si no puede pagar el gasto de transporte para llegar a ellos; si es analfabeta, porque no podrá leer las indicaciones médicas, ni los cuadernillos y *posters* de difusión en las clínicas; tampoco lo hará si es abusada por un marido violento, que está en contra del control de la natalidad.

Lo analizado hasta aquí nos revela una compleja trama de intereses, que cruzan los debates sobre el derecho a la salud reproductiva y que colocan a los cuerpos femeninos en una encrucijada de la que resulta difícil liberarse. Sólo si se atiende a esta multiplicidad de factores, será posible diseñar políticas que traten de encontrar ese delicado y difícil equilibrio.

---

<sup>42</sup> Rosalind Petchesky, "Human rights, reproductive and sexual health and economic justice - why they are indivisible", *Reproductive Health Matters*, Vol. 8, No. 15, Mayo 2000.