

Derechos humanos en Argentina
Informe 2011

Derechos humanos en Argentina

Informe 2011

Centro de Estudios Legales y Sociales



siglo veintiuno editores argentina, s.a.

Guatemala 4824 (C1425BUP), Buenos Aires, Argentina

siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.

Cerro del Agua 248, Delegación Coyoacán (04310), D.F., México

siglo veintiuno de españa editores, s.a.

Sector Foresta n° 1, Tres Cantos (28760), Madrid, España

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

Derechos humanos en Argentina : informe 2011 - 1a ed. - Buenos Aires : Siglo Veintiuno Editores, 2011

352 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-629-165-1

1. Derechos Humanos. I. Título

CDD 323

© 2011, Siglo Veintiuno Editores S. A.

Diseño de cubierta: Alejandro Ros

ISBN 978-987-629-165-1

Impreso en Impresiones Martínez // Dardo Rocha 1860, Ciudadela, en el mes de mayo de 2011

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina // Made in Argentina

Índice

Agradecimientos	13
Prólogo	15
I. El año de los juicios. Un análisis del avance y el impacto del proceso de justicia en clave de legitimidad y opinión pública	29
1. Introducción	29
2. Fortalecimiento del proceso desde el ámbito político La legitimación otorgada por las declaraciones del Congreso, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y la Corte Suprema de Justicia	30
3. La consolidación del proceso de justicia versus los problemas que no terminan de resolverse	32
3.1. La contracara de la reactivación: algunos aspectos preocupantes	38
4. Profundidad de las investigaciones y alcance de los procesos	50
5. A modo de conclusión	60
II. Sistema de seguridad: una hipoteca para la democracia	61
1. Violencia policial extrema contra jóvenes varones de barrios pobres	65
2. Experiencias recientes de reforma y creación de instituciones de seguridad	68
2.1. La última contrarreforma al sistema de seguridad bonaerense	69
2.2. Cuestiones pendientes en la Policía de Seguridad Aeroportuaria	71
2.3. La creación de la Policía Metropolitana: lo nuevo de la vieja policía	73
2.4. Proyectos de organismos de control policial en el nivel federal	76

3. Los acuerdos políticos básicos para la reforma del sistema de seguridad en democracia	77
4. Los debates parlamentarios sobre cuestiones relativas al sistema de seguridad	80
5. Dimensiones críticas en materia de derechos humanos para una reforma del sistema de seguridad	83
5.1. Criterios para la reforma del sistema de seguridad desde una perspectiva de los derechos humanos	84
La investigación judicial	85
Normativas a reformar	87
Mecanismos de control	88
Principios de actuación en áreas críticas del trabajo policial	88
Producción y acceso a la información	89
Anexo. Informe de casos y tendencias de hechos de violencia con participación policial	90
1. Casos de muertes en hechos de violencia con participación policial	92
2. Casos de hostigamiento policial contra jóvenes	96
2.1. Un caso extremo de hostigamiento policial: la desaparición de Luciano Arruga	98

III. Normas y prácticas autoritarias en la Policía Federal

Argentina. Los núcleos duros de la impunidad	103
1. Introducción	103
2. El legado de la dictadura	105
3. Una corporación impermeable a las transformaciones democráticas	110
3.1. La inteligencia y la acumulación de información secreta como formas de construir poder y autonomía funcional	112
3.2. Restricciones en el acceso a la información	113
3.3. Autonomía y control interno: las normas y los reglamentos de la Policía Federal. Ley Orgánica, Ley de Personal y Código de Disciplina	115
4. El control y la gerencia de ilegalidades	120
4.1. Casos fraguados y causas armadas	123
4.2. Los usos de la violencia: gatillo fácil, muertes en razias y casos de tortura	125
5. El necesario control e intervención civil de la PFA	126

IV. Umbrales perforados. Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales	129
1. Homicidios policiales en la represión de protestas: casos de gatillo fácil	134
1.1. Los asesinatos de Nicolás Alberto Carrasco y Sergio Jorge Cárdenas en Bariloche	134
1.2. El asesinato de Facundo Vargas en Don Torcuato, provincia de Buenos Aires	135
2. Agudización de conflictos de larga data en Formosa y Catamarca	136
2.1. Represión en Catamarca	136
2.2. Muertos y heridos de gravedad en la represión a la comunidad toba Qom Navogoh en Formosa	138
3. La normatividad como coartada: homicidios en el contexto de los conflictos sociales en la Ciudad de Buenos Aires	142
3.1. El asesinato de Mariano Ferreyra	142
3.2. Parque Indoamericano: tres muertos en la represión de una toma de tierras en Villa Soldati	146
4. La desocupación pacífica de la toma de dieciséis días del Club Albariño	157
5. Constitución: detención de trabajadores y militantes políticos en el marco de una protesta	161
6. Palabras finales sobre el retorno al control de la violencia policial frente a los conflictos sociales	164
V. La situación de las personas privadas de libertad	
El aumento de la inseguridad tras los muros	171
1. Los números del castigo	174
1.1. Las detenciones policiales	174
1.2. La población privada de libertad por razones penales	
La prisión preventiva como dispositivo central de los discursos de contrarreforma	179
2. Las dimensiones del castigo: exclusión, violencia y muerte	186
2.1. Lo cruel, inhumano y degradante. El deterioro de la salud y las muertes por falta de atención	187
Perder la vista	188
Morir por negligencia	189
Morir encadenado	189
Morir encadenado II	190

2.2. El arraigo de la violencia institucional	193
Torturas en la comisaría	193
3. Políticas de privación de libertad: el aumento sostenido de la tasa de encarcelamiento	199
3.1. Más y más cárcel: la construcción como respuesta	201
3.2. Respuestas a la violencia	207
4. La necesidad de fortalecer los mecanismos de control y protección	209
5. Palabras finales	213
VI. Agenda para la consolidación de las Asignaciones Universales por Hijo	215
1. Introducción	215
2. El impacto social y económico de las AUH	218
3. Los desafíos para la inclusión de todos los niños y adolescentes	221
4. Sobre las condicionalidades. Información, desafíos y oportunidades en torno al derecho a la educación y la salud	225
4.1. Primera condición: la escuela pública	227
4.2. Segunda condición: control médico y sistemas de vacunación	229
5. Palabras finales	230
VII. La despenalización del aborto en la Argentina	
Un paso hacia una sociedad más justa y equitativa	233
1. El porqué de este capítulo	233
2. Aborto legal y seguro para no morir	235
2.1. Sobre la supuesta eficacia de la amenaza penal	237
2.2. Las presiones para prohibir los abortos permitidos	240
2.3. La discusión sobre el aborto llega por fin al Congreso	241
2.4. Aborto y derechos humanos	244
3. Violencia contra las mujeres	247
3.1. Femicidios	248
3.2. Violencia institucional contra mujeres privadas de su libertad	250
3.3. Trata de mujeres con fines sexuales	253
4. Avances, retrocesos y asignaturas pendientes en la agenda de derechos de las mujeres según el Comité de la Cedaw	256
5. Palabras de cierre	260

VIII. Libertad de expresión y derecho a la información	
Tensiones y desafíos en torno a la democratización	
de la palabra	263
1. Introducción	263
2. De la norma a la política pública: el proceso de implementación de la ley de servicios de comunicación audiovisual	264
2.1. De qué hablamos cuando hablamos de concentración	268
2.2. Reglamentación y nuevas medidas	274
3. Internet, cable y telefónicas: la batalla de los pesos pesados	275
3.1. El caso “Fibertel”	275
3.2. Telefónica y Telecom: servicios convergentes, operaciones divididas	278
4. La despenalización de la palabra pública y la necesidad de un cambio cultural	284
4.1. La necesidad de una reforma civil	287
5. Restricciones indirectas a la libertad de expresión	288
5.1. Papel Prensa: el renacimiento de un debate postergado	288
5.2. Primeros pasos para la regulación de la pauta publicitaria oficial	294
6. Avances en el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública	296
6.1. En busca de una ley nacional	296
6.2. Otras decisiones en materia de acceso	300
7. Palabras finales	301
DEBATES	
I. La “guerra contra las drogas”	
Una cruzada “farmacrática” que erosiona la democracia	307
1. Una guerra irregular en marcha	307
2. Una conclusión con alarma	313
II. Reconocimiento igualitario	315
1. El movimiento de diversidad sexual	316
2. Matrimonio igualitario	317
3. Reconocimiento igualitario	319
4. Diversidad sexual: una cuestión de derechos humanos	324
5. Para todas, todo	326

III. El “desarrollo” basado en la extracción de recursos naturales	329
1. Expansión sojera: paradigma del agronegocio	333
2. Los conflictos por el agronegocio	335
3. La actividad de la megaminería	337
4. Asambleas, movimientos, organizaciones por el “No a la minería”	339
5. El conflicto más importante de 2010: Andalgalá, Catamarca	340
6. Los glaciares y su ley	341
7. Algunas reflexiones a modo de conclusión	343
Integran el CELS	347

Agradecimientos

Luego de otro año de trabajo, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) ofrece a la sociedad su decimosexto informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina, en el que se analizan los avances y retrocesos en materia de calidad institucional e inclusión social que tuvieron lugar durante 2010.

Este informe se elabora día a día gracias al trabajo de muchas personas y organizaciones a lo largo de todo el país, quienes contribuyen con información y aportan el producto de sus experiencias e investigaciones. Queremos agradecer, en primer lugar, a los miembros del equipo de trabajo, quienes con su labor cotidiana y su compromiso hacen posible la elaboración de este diagnóstico anual. Reconocemos, a su vez, el aporte oportuno y generoso de Juan Gabriel Tokatlian, Norma Giarracca y Florencia Gemetro, para la sección “Debates” de esta edición.

Agradecemos la colaboración de la OAK Foundation; la Fundación FORD-Región Andina y Cono Sur; el Open Society Institute; la Delegación de la Unión Europea en la Argentina; la Heinrich Böll Stiftung-Cono Sur; la National Endowment for Democracy; la Embajada Real de los Países Bajos en la Argentina y la Real Embajada de Noruega en la Argentina. Destacamos, además, el aporte de todas las fundaciones, organismos y organizaciones nacionales e internacionales que contribuyen al trabajo del CELS reflejado en estas páginas.

Por último, agradecemos especialmente al área de Comunicación –dirigida por Luis Lozano e integrada por Paula Esperanza Valdez, Alejandro San Cristóbal y Mariela Baladron–, que estuvo a cargo de la coordinación y edición general de este volumen, a todos los compañeros y compañeras del CELS y a quienes colaboraron con ellos en la producción de los distintos artículos para esta nueva entrega.

Muchas gracias.

ACLARACIÓN

En este libro se ha procurado evitar el lenguaje sexista. Sin embargo, a fin de facilitar la lectura no se incluyen recursos como “@” o “-a/as”. En aquellos casos en los que no se ha podido evitar pluralizar en masculino deseamos que se tenga en cuenta esta aclaración.

Prólogo*

I

El balance de la situación de los derechos humanos en la Argentina, a la luz de los hechos ocurridos durante 2010, muestra que los importantes avances logrados a lo largo de los últimos años conviven con deudas históricas del Estado democrático. La exclusión que todavía padecen cientos de miles de familias y las respuestas estatales –muchas veces violentas– ante esas carencias obligan a acelerar el proceso de construcción de una democracia con mayor solidez institucional y menores niveles de desigualdad.

Esta decimosexta edición del *Informe* anual pone el foco, una vez más, en la denuncia de las inequidades que aún persisten. Pero aporta también propuestas inclusivas, con una amplia base de sustento político y social. Ese modo de construcción, que ha distinguido al movimiento de derechos humanos desde su origen, hoy vuelve a cobrar vigencia para la defensa de los valores democráticos y la construcción de una sociedad más igualitaria.

La transición hacia un régimen democrático con mayor solidez institucional y menores niveles de desigualdad involucra cuestiones centrales como garantizar la seguridad ciudadana; eliminar la tortura; mejorar las condiciones de detención para las personas privadas de libertad; democratizar el debate público y el acceso a los medios de comunicación; desterrar la discriminación por motivos sexuales, étnicos o de cualquier otro tipo; asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la salud, a la educación y a la vivienda, y mejorar la calidad de vida de los sectores más desfavorecidos, entre muchas otras.

Ante esta coyuntura, el sistema político enfrenta el desafío de consolidar una cultura democrática de los derechos humanos que incorpore los problemas más graves y urgentes del presente. Como se verá a lo largo de este informe, la implementación de políticas que ampliaron el ejercicio de derechos para muchos sectores de la sociedad es un rasgo alentador. Algunos avances permiten a la Argentina situarse a la vanguardia a nivel internacional en temas

* Por Gastón Chillier, director ejecutivo del CELS.

vinculados con la agenda ampliada de derechos humanos, como ocurrió, por ejemplo, con la aprobación de la ley de matrimonio igualitario o la reglamentación de la nueva Ley de Migraciones. No obstante, el nivel de acuerdos políticos que hizo posible esos progresos debería encontrar un correlato a la hora de poner fin a ciertos patrones estructurales de violación de derechos.

II

El año 2010 constituyó un punto de inflexión en el proceso político e institucional que comenzó a transitar la Argentina luego del estallido de diciembre de 2001 y de la elección de un nuevo gobierno constitucional en 2003. Casi una década más tarde y con la emblemática celebración del Bicentenario de por medio, la muerte del ex presidente Néstor Kirchner, el 27 de octubre, conmocionó a la sociedad y resignificó el escenario político nacional de cara a las elecciones presidenciales de 2011.

Apenas una semana antes del fallecimiento del ex presidente había sido asesinado el militante del Partido Obrero Mariano Ferreyra por una patota de gremialistas de la Unión Ferroviaria que buscaba frenar una protesta de empleados tercerizados del ferrocarril Roca. La Policía Federal, presente en el lugar desde el inicio de la manifestación, tuvo, por acción u omisión, una responsabilidad insoslayable en tanto no fue capaz de evitar la muerte del joven de veintitrés años, ni logró identificar a los agresores. Como se detalla en el capítulo IV, este hecho marcó el traspaso de una frontera que había sido fijada de manera expresa por el gobierno de Kirchner y luego por su sucesora, Cristina Fernández, en cuanto a la gestión de los conflictos sociales. A la vez, mostró la cara más violenta de las luchas que tienen lugar en distintos gremios para democratizar la representación sindical, un aspecto clave en la transición hacia formas más abarcadoras de protección de los derechos de los trabajadores.

La clara regresión que implicó el crimen de Ferreyra se profundizó el 23 de noviembre, cuando integrantes de la comunidad toba La Primavera –o Qom Navogoh– de la provincia de Formosa fueron reprimidos mientras realizaban un corte de ruta para exigir la devolución de territorios ancestrales que les pertenecen. Efectivos de la policía provincial dispararon balas de plomo contra los indígenas y causaron la muerte de Roberto López. Como consecuencia de la represión, también murió el oficial principal Heber Falcón. El conflicto por las tierras en Formosa es de larga data y la situación se agravó a lo largo de 2010. Por esta razón, el 12 de agosto el CELS había remitido a distintas dependencias del gobierno nacional un informe sobre la situación de la comunidad

La Primavera y había solicitado la intervención del Estado federal, cuya pasividad todavía constituye una clara violación de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

Otra escalada de violencia protagonizada por las fuerzas de seguridad tuvo lugar en la provincia de Río Negro. La policía provincial asesinó a Diego Bonefoi, de quince años, en la ciudad de Bariloche el 17 de junio. Luego de aquel hecho se generó una protesta de los vecinos del barrio que fue sofocada con una violenta represión a cargo de la Brigada de Operaciones, Rescate y Antiumulto (BORA), un grupo especial de la fuerza de seguridad rionegrina, que dejó como resultado la muerte de otros dos jóvenes: Nicolás Carrasco y Sergio Cárdenas. La falta de respuestas políticas por parte de los gobiernos provincial y nacional ante estos gravísimos hechos dio lugar a un nuevo crimen. El 24 de octubre, un efectivo de la policía de la provincia asesinó a Guillermo Trafiñanco, de dieciséis años. El adolescente recibió un balazo por la espalda a menos de un metro de distancia en el patio de un jardín de infantes del barrio Lavalle, en la ciudad de Viedma. Los casos fueron denunciados por el CELS ante la ONU y podrían acarrear una dura condena internacional para el Estado argentino. Sin embargo, el Ejecutivo provincial no rindió cuentas de estas ejecuciones extrajudiciales: nada se modificó en la estructura ni en el modo de gobierno de la policía rionegrina.

A estos sucesos se sumó el brutal operativo protagonizado por la Policía Federal y la Policía Metropolitana en el barrio porteño de Villa Soldati entre el 7 y el 10 de diciembre, para desalojar el Parque Indoamericano que había sido tomado por cientos de familias con problemas habitacionales. La represión policial dejó como saldo tres muertos –Rosemary Chura Puña, Bernardo Salgueiro y Emiliano Canaviri Álvarez– y decenas de heridos. Ambas policías actuaron de manera descoordinada y sin límite alguno en el ejercicio de la fuerza. Los efectivos persiguieron manifestantes, golpearon salvajemente a personas caídas, realizaron disparos con escopetas desde puentes cercanos a la Villa 20 y amedrentaron a los periodistas para impedir que filmaran sus acciones. A diferencia del caso Ferreyra, esta vez fueron las propias fuerzas de seguridad –de acuerdo con la investigación de la Policía Federal– las que se ocuparon de traspasar el límite de no represión de la protesta, evidenciando las debilidades estructurales en el control político de las policías.

Desde 2003, las fuerzas federales habían recibido una clara conducción ante este tipo de situaciones y un estricto monitoreo en la ejecución de los operativos, que incluía en todos los casos la presencia de interlocutores civiles y la prohibición total del uso de armas de fuego. Sin embargo, esas directivas no se plasmaron en normas institucionales ni formaron parte de una reforma estructural de las policías que pusiera fin al autogobierno y garantizara la conducción civil, de modo de impedir la reaparición de este tipo de prácticas. Por

otra parte, la represión es inseparable de la política de desalojos compulsivos que el gobierno de la ciudad de Buenos Aires ha impulsado desde 2007 como única respuesta frente al déficit habitacional, sin ofrecer ningún tipo de alternativa para los desalojados. Es decir, los hechos del Parque Indoamericano conjugaron en el distrito más rico del país algunas de las problemáticas más graves que enfrenta la Argentina en materia de derechos humanos.

Por un lado, se evidenció la exclusión que padecen cientos de miles de familias, que ven imposibilitado su acceso a derechos básicos como la alimentación, la salud, la educación o la vivienda en todo el país. Por otra parte, se puso de manifiesto la respuesta violenta del Estado ante esas carencias. En el caso del Parque Indoamericano, tomó la forma de un operativo represivo, pero, como se desprende de la lectura de este informe, esa misma violencia es la que se ejerce contra los jóvenes varones de barrios pobres, que son hostigados de manera permanente por las policías, o contra los miles de personas que se encuentran privadas de su libertad en condiciones inhumanas en cárceles, comisarías, institutos de menores o neuropsiquiátricos.

El último mes del año condensó en forma dramática una de las deudas históricas y más costosas en materia de respeto a los derechos humanos de la democracia argentina: la falta de una política de seguridad democrática que incluya fuerzas de seguridad depuradas, profesionales y comprometidas con el Estado de derecho.

El año que pasó, no obstante, también mostró avances en la dirección correcta a la hora de saldar esas deudas. Las graves violaciones de derechos humanos que tuvieron lugar a lo largo de 2010 obligan a repensar las formas de construcción de un Estado fuerte y protector. Ese objetivo volvió a estar presente en los debates políticos. A la vez, se puso en crisis la legitimidad de las políticas de “mano dura” que caracterizaron las respuestas automáticas de todos los gobiernos desde la recuperación de la democracia. Tanto por su ineficacia como por sus consecuencias –la violación sistemática y masiva de derechos humanos–, este tipo de respuestas se tornaron menos tolerables para la sociedad.

Si durante más de quince años hemos registrado avances en materia de administración de justicia –en especial a partir de la renovación de los miembros de la Corte Suprema–, el juzgamiento de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante el terrorismo de Estado y el fortalecimiento del control civil de las fuerzas armadas, entre otros muchos temas, la violencia ejercida por las policías y su reverso, la ineficiencia para dar respuesta a las demandas sociales en materia de seguridad, han sido una alarma constante. Esta situación dio lugar, año tras año, a numerosos hechos de violencia policial (ejecuciones, torturas, desapariciones, detenciones ilegales) que entrañan una responsabilidad institucional por parte de las propias fuerzas, pero exigen, sobre todo, res-

puestas políticas. Sólo así será posible consolidar los logros obtenidos durante casi tres décadas de democracia, dejar atrás los peores legados de la dictadura y construir una sociedad más igualitaria.

III

A diferencia de los crímenes cometidos durante el terrorismo de Estado, que atravesaron a toda la sociedad con especial foco en ciertos sectores, las violaciones de derechos humanos en democracia se han concentrado en los grupos más vulnerables. Pobres, migrantes, indígenas, minorías sexuales, personas con discapacidad e incluso mujeres¹ son en la actualidad algunos de los colectivos que más sufren las acciones u omisiones del Estado. Sin embargo, en los últimos años diversas experiencias demostraron la capacidad de la sociedad civil para articular estrategias jurídicas y políticas, que redundaron en transformaciones sociales relevantes y fortalecieron la institucionalidad democrática. Durante 2010 este tipo de procesos produjo avances sustanciales en materia de derechos humanos.

En primer lugar, la Cámara de Diputados declaró por unanimidad, en el mes de mayo, “política de Estado” a los juicios por crímenes de lesa humanidad cometidos durante el terrorismo de Estado que se llevan adelante en todo el país. El proyecto de declaración, elaborado e impulsado por el CELS, permitió expresar un compromiso de toda la clase política con el proceso de justicia, y remarcar su aporte a la convivencia futura y al sustento ético del Estado. De acuerdo con la resolución de la Cámara baja, “esta política de memoria y justicia, que nos distingue hoy como país en la comunidad internacional, representa una bisagra ética fundamental del Estado de derecho que beneficia a la sociedad argentina en su conjunto”.

La declaración rescató el valor del trabajo iniciado por la CONADEP y subrayó la importancia del Juicio a las Juntas realizado en 1985. También recordó que, después de un largo período de impunidad, la reapertura de las causas en 2001, mediante la declaración de inconstitucionalidad de las leyes de impunidad en la causa “Simón” y la aceleración del proceso en 2005 con el aval de los tres poderes del Estado, inauguró una nueva etapa de legitimidad para las instituciones.

¹ La desigualdad que sufren las mujeres en la Argentina y el debate en torno a la despenalización del aborto son abordados en el capítulo VII.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación sumó su respaldo al proceso en el mes de agosto. En la presentación de un informe sobre el estado de las causas, el presidente del máximo tribunal, Ricardo Lorenzetti, aseguró que “no hay marcha atrás con los crímenes de lesa humanidad”, y consideró que el proceso de justicia es “uno de los más importantes del mundo”.² Tal como se explica en el capítulo I, el respaldo de los tres poderes del Estado permitió, a pesar de la subsistencia de antiguos obstáculos, acelerar los procesos, incrementar las investigaciones y aumentar el movimiento de las causas en todo el país.

IV

En línea con el afianzamiento y la ampliación en la protección de derechos, a mediados de julio el Congreso aprobó la ley de matrimonio igualitario, que reformó el Código Civil para eliminar cualquier restricción basada en el sexo de los contrayentes. La Argentina se convirtió así en el primer Estado de América que universalizó este derecho. Esta ley no sólo representa un logro para las parejas homosexuales que permanecían discriminadas, sino que también beneficia a la sociedad en su conjunto, en tanto brinda un reconocimiento a la diversidad y realza el funcionamiento de las instituciones. Esta reforma, a la vez, abre paso a nuevos desafíos vinculados con la protección de los derechos de los hijos de parejas del mismo sexo.

También tuvo lugar en 2010 la reglamentación por parte del Poder Ejecutivo de la Ley de Migraciones (Ley 25 871), promulgada en 2004 y reconocida como una regulación modelo a nivel regional e internacional, que va a contramano de la tendencia represiva de las legislaciones implementadas en muchos países. El texto definitivo fue resultado del trabajo conjunto entre el Estado, organizaciones de derechos humanos (entre ellas el CELS) y religiosas, y órganos de Naciones Unidas, como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), logrado mediante la conformación de una comisión asesora. Este paso fundamental para la entrada en vigencia de la nueva normativa había sido exigido también por organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. La nueva ley, que derogó la norma de la dictadura conocida como “Ley Videla”, respeta los parámetros de la Constitución Nacio-

² El discurso completo y el informe presentado por el presidente de la Corte se encuentran disponibles en <<http://www.cij.gov.ar/>>.

nal y los tratados internacionales de derechos humanos, pues deja de considerar la migración como una cuestión de seguridad nacional y soberanía, para reconocerla como un derecho de las personas. La reglamentación consolida esa política de no discriminación hacia los extranjeros, y hace realidad muchas de sus disposiciones que aún no podían efectivizarse. El decreto reglamentó el derecho humano a migrar, el acceso a la justicia, la prohibición de expulsiones sin el debido control judicial y la reducción de los supuestos de detención de migrantes que se encuentran en el país.

Este nuevo marco legal promueve un cambio profundo en la percepción de las personas migrantes por parte de los actores estatales en general y de las autoridades migratorias en particular. Durante los años de vigencia de la ley sin reglamento, el Estado habilitó varios programas de regularización migratoria. De acuerdo con los datos oficiales, 500 000 personas se presentaron para iniciar su trámite, hecho que prueba que veinte años de vigencia de la “Ley Videla” habían agravado la situación de los migrantes. La vigencia de la reglamentación contribuirá también a echar luz sobre las situaciones de discriminación que todavía padecen estos colectivos en la Argentina y demandará en el corto plazo una modificación estructural de las reglas y prácticas burocráticas. Al mismo tiempo, el discurso xenófobo sostenido desde un sector de la dirigencia política y por algunos medios de comunicación, a partir de argumentos falaces y discriminatorios, demuestra que el cambio normativo debe ir acompañado de un cambio cultural.

Por último, a fines de noviembre, el Senado aprobó por unanimidad la Ley de Salud Mental, que había recibido media sanción de Diputados en 2009. La norma garantiza el reconocimiento de la autonomía de las personas con padecimientos mentales y su capacidad para decidir sobre el tratamiento que deben recibir. Esta ley representa un gran paso adelante en la protección de los derechos humanos de un grupo que permanece invisibilizado. De acuerdo con los datos producidos por el CELS en la investigación “Vidas arrasadas”, 25 000 personas se encuentran recluidas en los asilos psiquiátricos argentinos, donde sufren todo tipo de violaciones de derechos humanos: privación de la libertad en celdas de aislamiento, abusos físicos y sexuales, falta de atención médica, condiciones insalubres de alojamiento, ausencia de rehabilitación, tratamientos inadecuados, sobrepoblación y muertes que no son investigadas. Más del 80% de estas personas son encerradas por períodos mayores a un año y muchas permanecen allí de por vida. En la mayoría de los casos, se trata de pacientes sociales que podrían desarrollar su vida fuera de las instituciones psiquiátricas, pero no cuentan con alternativas para hacerlo.

La nueva regulación restringe la internación de personas sólo a circunstancias excepcionales; prohíbe la creación de nuevas instituciones psiquiátricas asilares; fomenta la atención en hospitales generales y servicios basados en la

comunidad, e incorpora las problemáticas derivadas de las adicciones en el campo de la salud mental.

El proceso de elaboración y aprobación de la ley duró más de dos años, y en ese proceso se fortaleció el rol del Congreso respecto de la elaboración de políticas públicas para la protección efectiva de los derechos humanos. La sociedad civil desempeñó un papel fundamental para tratar de sumar todas las voces y desarrollar una legislación que garantizara el respeto por los derechos de las personas con algún tipo de discapacidad psicosocial. El activismo por parte de un grupo consolidado de organizaciones de derechos humanos, familiares y usuarios de servicios de salud mental fue fundamental para lograr la sanción de la norma, y lo será también a lo largo del proceso de reglamentación que debería tener lugar en 2011.

V

En este contexto de fortalecimiento institucional, el Poder Judicial está llamado a ejercer un papel clave para la protección de los derechos humanos. La apertura de canales de participación y control para reforzar su independencia y legitimidad; la ampliación de las vías de acceso, y la obtención de respuestas eficaces siguen siendo aspectos fundamentales en los que todavía no es posible hablar de un cambio estructural, pese a algunos signos alentadores registrados a lo largo de los últimos años.

Por otra parte, durante 2010 fue manifiesta la dificultad para lograr un efectivo cumplimiento de las sentencias judiciales, en particular cuando el obligado es un agente estatal, y cuando se cuestionan los límites y las potestades para incidir desde instancias federales sobre instituciones provinciales o municipales. Los obstáculos a la hora de hacer efectivos los mandatos dispuestos por la Corte Suprema en fallos como “Mendoza”, para el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, o en “Verbitsky”, sobre la situación de las personas privadas de su libertad en cárceles y comisarías de la provincia de Buenos Aires, resultan evidentes. A estos precedentes se sumó el caso del ex procurador de la provincia de Santa Cruz, Eduardo Sosa, quien fue removido de su cargo de manera irregular en 1995. El 14 de septiembre de 2010 la Corte denunció penalmente al gobernador de esa provincia, Daniel Peralta, por el incumplimiento del fallo en que el máximo tribunal había ordenado reponer a Sosa en su cargo, y dio intervención al Congreso Nacional para que analizara la responsabilidad de la provincia. Esto fue interpretado como una invitación a intervenir la provincia, a lo que contribuyeron algunos proyectos presentados por la oposición. En consecuencia, el Ejecutivo provincial, en lugar de ofrecer

una alternativa para cumplir con lo dispuesto por la Corte, buscó el apoyo del gobierno nacional y de otros gobiernos provinciales para repudiar el fallo. El resultado fue un masivo acto en Río Gallegos liderado por el ex presidente Néstor Kirchner junto a una docena de gobernadores oficialistas, con el objetivo de resistir lo que interpretaban como un avasallamiento de las instituciones provinciales. El CELS, que representa a Sosa ante el Sistema Interamericano de Defensa de los Derechos Humanos, elaboró un informe sobre esta violación de derechos que no sólo afecta al ex procurador, sino también a todos los usuarios del sistema de justicia de Santa Cruz.

VI

Pese a las alertas señaladas, existe un mínimo de infraestructura institucional en la Argentina desde donde se pueden abordar los grandes temas pendientes de la agenda ampliada de derechos humanos, a partir de acuerdos que los pongan a resguardo de las diferencias que dividen –por momentos en un juego de suma cero– a las distintas representaciones políticas. Entre las prioridades de esa agenda aparece la construcción de una política de seguridad democrática que, al mismo tiempo, resulte efectiva para prevenir y reprimir el delito, y respete los derechos fundamentales.

Existen antecedentes cercanos de pactos políticos que se tradujeron en definiciones fundamentales en materia de seguridad, desde la recuperación de la democracia. Los primeros acuerdos dieron lugar a la sanción de las leyes marco del sistema, como la Ley de Defensa Nacional en 1988 y la Ley de Seguridad Interior en 1992. También a partir de un fuerte consenso se aprobó en 2001 la Ley de Inteligencia Nacional. Estas normas establecieron que la defensa nacional es el ámbito exclusivo de injerencia de las Fuerzas Armadas y prohibieron cualquier tipo de intervención en materia de seguridad interior.

En el último año, el abordaje democrático de los problemas de seguridad ha recuperado el centro de la escena política. En primer lugar, a partir de iniciativas estatales como la creación del Ministerio de Seguridad. Pero también mediante construcciones sociales y políticas destinadas a generar consensos amplios, como el Acuerdo para una Política de Seguridad Democrática (ASD) que el CELS impulsa desde diciembre de 2009 junto a cientos de representantes del más vasto arco político y social del país, académicos, expertos en seguridad, referentes gremiales, religiosos, culturales y de los derechos humanos.

La creación del Ministerio de Seguridad, en medio del conflicto por el desalojo del Parque Indoamericano en el mes de diciembre y luego de la brutal

represión protagonizada por la Policía Federal y la Policía Metropolitana, fue justificada en un discurso presidencial que identificó la vigencia de las libertades propias de un Estado de derecho como condiciones imprescindibles para desarrollar una política de seguridad que responda a las legítimas demandas sociales. Es prematuro evaluar la política de seguridad que implementará el Ministerio, más aún en un año electoral. Sin embargo, aquel discurso fue seguido por algunas medidas adoptadas por la titular de la nueva cartera, Nilda Garré, que parecen afianzar el gobierno civil, a la vez que redefinen el rol de las fuerzas de seguridad. En todo caso, la creación de un área nueva que se encargue de la seguridad constituye un paso adelante y representa una gran oportunidad para saldar una de las insuficiencias democráticas, quizá la más grave, de nuestro sistema político.

Por otra parte, la vigencia y el fortalecimiento del ASD a más de un año de su lanzamiento, como espacio capaz de nuclear actores del oficialismo y la oposición, son un signo de una madurez política imprescindible para impulsar los cambios requeridos. Desde esta perspectiva, en noviembre de 2010 el Acuerdo presentó un proyecto de ley en el Congreso para la creación de un Observatorio Nacional del Delito y la Violencia, destinado a producir datos y diagnósticos certeros para la elaboración de políticas. La iniciativa contó con la adhesión de los principales referentes de la mayoría de las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Este proyecto puso de relieve un problema central para el diseño y la implementación de políticas públicas: las cifras oficiales en materia delictiva se computan de modo inconsistente y descentralizado. Además, las diferentes fuentes emisoras de información discrepan de manera significativa y construyen sus datos con metodologías incompatibles entre sí. Por eso, es necesario crear un organismo unificado, capaz de detectar el delito y la violencia en sus diferentes manifestaciones en todo el territorio nacional, y unificar criterios de construcción de los datos estadísticos.

Entre sus fuentes de información, el Observatorio incluye no sólo las agencias vinculadas con el sistema penal sino muchas otras que suministran datos fundamentales para reducir la conflictividad social y la violencia. De ahí que esta política deba ser concebida como instancia articuladora, en el marco de un abordaje multiagencial, que incorpore distintos aspectos del desarrollo humano, como ocurre con los indicadores demográficos, de salud, educación, trabajo, condiciones de vida y economía informal, entre otros.

El ASD también amplió su convocatoria a los distintos grupos de la sociedad civil que trabajan temas de seguridad y derechos humanos, y ha originado una red nacional de investigadores dedicados a temas de violencia, inseguridad, policías y justicia. Desde esta plataforma, el Acuerdo enfrenta, desde su origen, el desafío de sentar los principios básicos para la construcción de una po-

lítica de Estado en materia de seguridad, que brinde soluciones a la sociedad sobre una base democrática y ajustada a criterios profesionales.

El año electoral se presenta como un escenario complejo para actuar sobre espacios tan resistentes al cambio como las fuerzas de seguridad.³ Sin embargo, se trata de una gran oportunidad para dejar sentados los mojones de una reforma estructural ineludible, de la que deberá hacerse cargo quien asuma el poder luego de las elecciones presidenciales de octubre. Este impulso reformista debería incluir, además de las policías, a dos sectores fundamentales del sistema de seguridad: la justicia penal y los servicios penitenciarios, tanto federales como provinciales. En el ámbito judicial, la futura conformación de dos cámaras de casación, tanto federal como ordinaria, con mayoría de funcionarios de alto nivel y compromiso con el respeto por los derechos fundamentales, podría constituir un cambio profundo en la justicia penal con una perspectiva democrática que consolide el Estado de derecho. En cuanto a los servicios penitenciarios, al igual que en el caso de las policías, la necesidad de introducir cambios profundos es impostergable. El Sistema Penitenciario Federal debería encabezar ese proceso y garantizar su transferencia a los sistemas provinciales.

A lo largo de los últimos veinte años, casos emblemáticos como el atentado contra la AMIA, el crimen del reportero gráfico José Luis Cabezas y el asesinato de Mariano Ferreyra demuestran que las fuerzas de seguridad han funcionado, en la práctica, como la principal amenaza para la gobernabilidad democrática luego de la última dictadura militar y de los alzamientos de 1987, 1988 y 1990. Por eso la reforma es ineludible y ya no deja margen para gestiones irresponsables, que pactan con las corporaciones policial, judicial y penitenciaria, se desentienden de su responsabilidad política y no rinden cuentas por las graves violaciones de derechos humanos que se producen como consecuencia de ese modelo.

VII

La consolidación institucional lograda a partir de avances esenciales, como el proceso de justicia por crímenes de lesa humanidad y la ampliación del ejercicio de ciudadanía a grupos históricamente excluidos, permite a la Argentina impulsar un piso común de protección de derechos a través de espacios

³ A modo de ejemplo, el capítulo III demuestra la dimensión que ha adquirido la autonomía de la Policía Federal frente al poder político.

multilaterales como el Mercosur, la Unasur, la OEA y las Naciones Unidas. Sin embargo, esa capacidad para convertir al Estado en un referente regional e internacional resulta incompatible con las grandes deudas que subsisten a nivel interno y que motivaron duras condenas por parte de organismos internacionales.

En marzo de 2010, el Comité de Derechos Humanos de la ONU advirtió al Estado argentino por la violencia institucional que sufren niños y jóvenes, en especial en la provincia de Buenos Aires. El Comité de Derechos del Niño se sumó en junio a ese llamado de atención y denunció en su informe la desaparición de Luciano Arruga, el joven de dieciséis años que fue visto por última vez en Lomas del Mirador el 31 de enero de 2009. Además, durante 2011 llegará a la Corte Interamericana el caso por la desaparición de Iván Torres, que tuvo lugar en Chubut en 2003. El máximo tribunal regional tendrá la oportunidad de sentar un precedente y marcar la necesidad de reformas estructurales que impidan la repetición de hechos de este tipo.

El Estado argentino reconoció, con jerarquía constitucional, la Convención Americana sobre Desaparición Forzada de Personas en 1997, y en 2006 impulsó la adopción por parte de Naciones Unidas de la Convención Internacional Contra la Desaparición Forzada. Nuestro país se convirtió, así, en uno de los primeros que la ratificaron y desde entonces promueve activamente la adhesión por parte de otros Estados. En ese contexto, la continuidad de este tipo de prácticas resulta inadmisibles.

Tal como se explica en el capítulo II de este informe, los casos de Arruga y Torres no pueden ser vistos como sucesos aislados. Numerosos episodios de violencia institucional registrados a lo largo de los últimos años demuestran la existencia de una lógica cotidiana en la relación entre las fuerzas de seguridad y los adolescentes de los barrios pobres. A los casos de uso injustificado y desproporcionado de la fuerza letal, cuando la policía dice perseguir a un supuesto sospechoso y lo mata, se suman otros en los que una relación violenta de hostigamiento puede terminar en un asesinato o una desaparición. Estas prácticas policiales, que se basan en la detención de jóvenes como eje de las políticas territoriales de seguridad, encuentran respaldo por parte de los gobiernos y, en muchos casos, también son convalidadas por la justicia.

Los casos que ponen al descubierto la corrupción policial y evidencian la persecución que sufren los jóvenes de barrios pobres –a los que muchas veces la policía pretende reclutar para delinquir– se multiplicaron en 2010, y las ejecuciones de dos adolescentes en José León Suárez y de un joven en Baradero, ocurridas a comienzos de 2011, confirman la gravedad de este diagnóstico. En 2010 el ministro de Seguridad Bonaerense, Carlos Stornelli, denunció ante la justicia el reclutamiento de jóvenes para delinquir, realizado por fuerzas policiales con propósitos de desestabilización política. Tras la posterior fusión de

ese ministerio con el de Justicia y de la designación del hasta entonces ministro de Justicia, Ricardo Blas Casal, implicó el olvido de esa denuncia, aunque el gobierno provincial siguió siendo el mismo. Esto invalida la interpretación de cualquier cuestionamiento al insuficiente gobierno civil de la seguridad en la provincia como un ataque político a sus autoridades.

Por otra parte, luego de la visita al país del comisionado Rodrigo Escobar Gil, relator sobre los derechos de las personas privadas de libertad, quien examinó distintas cárceles y comisarías de la provincia de Buenos Aires, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresó su “profunda preocupación” por la situación de las personas privadas de libertad en el distrito, e instó al Estado a “asegurar condiciones mínimas de detención que sean compatibles con la dignidad humana”. La Relatoría vinculó su diagnóstico con el uso abusivo de la prisión preventiva y aseguró que los jueces recurren a esta figura “con el objeto de mostrar eficiencia y evitar los reclamos de la sociedad, los medios de comunicación y del mismo poder político”. El organismo también dejó constancia de su preocupación por “las últimas reformas procesales, por las que se restringió el acceso a las medidas alternativas a la privación de la libertad”, y exhortó a los legisladores a “adecuar la legislación procesal de la provincia a los estándares internacionales de derechos humanos”.⁴

VIII

La violencia policial, los casos de desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales, y los patrones estructurales de tortura en cárceles y comisarías representan un núcleo duro de violaciones de derechos humanos que se concentran sobre los grupos vulnerables de la sociedad. Los mismos que ven negado su acceso a derechos básicos son también los que padecen las respuestas más violentas del Estado. El sistema político no puede ya desoír la alarma que representan estas asignaturas pendientes asociadas de manera directa a la pobreza.

Medidas como la Asignación Universal por Hijo (AUH), cuyo alcance y potencialidad para generar mayor equidad distributiva son analizados en el capítulo VI, implican un favorable salto cualitativo en el tradicional abordaje de las políticas sociales. No obstante, más de un año después de la puesta en marcha de esta iniciativa, aún no se produjo el debate parlamentario necesario para asegurar su incorporación en una ley que corrija imperfecciones y garantice

⁴ El capítulo V brinda un análisis detallado acerca de la situación de las personas privadas de libertad en la Argentina.

su ampliación progresiva y su permanencia en el tiempo. La necesidad de incrementar y complementar este tipo de medidas es fundamental para que el Estado llegue a quienes más requieren su presencia con variantes diferentes de las actuales: el encierro, la violencia y la muerte.

La implementación de la AUH representa, además, una oportunidad para exigir políticas integrales que garanticen una efectiva reducción de la pobreza no sólo a través de la transferencia de ingresos, sino también mediante la remoción de los obstáculos que impiden un adecuado acceso a los sistemas de salud y educación. Pese al alcance de las medidas instrumentadas, la situación de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema exige remedios urgentes y estructurales. Para ello es imprescindible el abordaje prioritario de esta cuestión por parte de los tres poderes del Estado y de todas las instancias de gobierno (locales, provinciales y federales).

El impulso de una verdadera consolidación institucional en torno a principios básicos de derechos humanos constituye un paso ineludible para llevar adelante reformas estructurales y políticas públicas transformadoras, que pongan fin a las prácticas incompatibles con el Estado de derecho y abran el juego a una inclusión plena, tanto económica como política, de los sectores más postergados.

I. El año de los juicios

Un análisis del avance y el impacto del proceso de justicia en clave de legitimidad y opinión pública*

1. INTRODUCCIÓN

Una serie de acontecimientos que tuvieron lugar a lo largo de 2010 indican que este fue un año fundamental para el proceso de justicia por crímenes de lesa humanidad cometidos durante el terrorismo de Estado.

En primer lugar, diversos pronunciamientos públicos –en particular la declaración de los juicios como “política de Estado” adoptada de forma unánime por la Cámara de Diputados– han contribuido a robustecer la sustentabilidad política del proceso, cuya fortaleza se cuestionaba en el *Informe anual 2010*.

Por otra parte, el avance del juzgamiento no sólo se evidencia en términos cuantitativos –cantidad de debates finalizados y en curso, aumento del número de sentenciados y otros indicadores que se presentan en este capítulo– sino también cualitativos, dado que en diversas causas y jurisdicciones se ha avanzado sobre los civiles partícipes de la represión y por primera vez fue condenado un imputado responsable del delito de violación sexual en perjuicio de dos detenidas en un centro clandestino.

En cuanto a la instalación del tema en la opinión pública, si bien los actores más poderosos del sistema de medios no han cambiado la postura que se destacaba en dicho informe, no existen manifestaciones explícitas en contra del juzgamiento. Las excepciones –entre ellas, las declaraciones del ex presidente interino Eduardo Duhalde a favor de la impunidad– no tuvieron repercusiones significativas ni impacto en ningún sector.

En el discurso de los multimedios se produjo un cambio a partir de la exaltación del proceso de principios de la década de 1980, que vino a reemplazar las anteriores expresiones contrarias al juzgamiento actual. Esto se evidenció en el resonante caso de la empresa Papel Prensa SA, a partir del cual los me-

* Este capítulo fue elaborado por Lorena Balardini, investigadora e integrante del equipo de trabajo del CELS. La autora agradece los aportes de Daiana Fusca –abogada, también integrante del equipo del CELS– para el apartado 4, así como los comentarios de Diego Martínez.

dios han instalado como voceros autorizados a Julio César Strassera, Graciela Fernández Meijide y Luis Moreno Ocampo, exponentes de la búsqueda de verdad y justicia de hace un cuarto de siglo, pero no han convocado a actores de la etapa actual con el mismo fin.

Lo anterior coincide con una serie de avances en las investigaciones en torno a temas nunca antes abordados por el Poder Judicial, como la responsabilidad de civiles en el accionar represivo. Este año han sido significativos no sólo el caso Papel Prensa, sino también la imputación penal por secuestro contra el ex ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz. Además, el CELS, junto con otras organizaciones, ha trabajado en 2010 en un *amicus curiae* en la causa conocida como “Bohoslavsky”, en la cual se denuncia que el financiamiento del régimen de facto por parte de entidades bancarias facilitó las graves violaciones de derechos humanos cometidas contra la población civil.

Ejemplo de esto es también la investigación de los abusos sexuales, cristalizada en la ya célebre sentencia del caso “Molina” en Mar del Plata, tema que será tratado en próximos apartados.

No obstante, el análisis detallado de los datos permite sostener –una vez más– que persisten serias demoras en la tramitación de las causas. El inédito aumento de la cantidad de procesos orales finalizados y en curso no termina de impactar significativamente en los datos generales de las causas en movimiento en todo el país.

Como se verá a lo largo de este capítulo, continúan existiendo demoras en las diferentes instancias del proceso de justicia que dificultan su continuidad y resolución en un tiempo prudencial, acorde con una eficiente política de justicia que imparta en tiempo y forma la reparación correspondiente para la sociedad.

2. FORTALECIMIENTO DEL PROCESO DESDE EL ÁMBITO POLÍTICO LA LEGITIMACIÓN OTORGADA POR LAS DECLARACIONES DEL CONGRESO, LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En el *Informe anual 2010* se cuestionó la sustentabilidad política del proceso de justicia y se plantearon interrogantes respecto de su continuidad sobre la base de los vaivenes políticos sufridos a lo largo de más de veinte años de impunidad, y frente a un posible cambio en el escenario político a partir de las elecciones presidenciales de 2011.

En relación con estos cuestionamientos y ante la exaltación de los valores democráticos nacionales como parte de las celebraciones por el bicentenario

de la Revolución de Mayo de 1810, el CELS optó por dejar en claro que el proceso de justicia no es producto de una coyuntura o de la voluntad política de un gobierno sino el fruto de una sociedad en férrea lucha contra la impunidad, como base para el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Es así que el CELS presentó al Congreso de la Nación un proyecto de declaración en el que reafirmaba la necesidad de asegurar el proceso de verdad y justicia como una política de Estado. En sus fundamentos, la declaración rescata el valor del trabajo iniciado por la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) y subraya la importancia del juicio a las Juntas realizado en 1985. También recuerda que, después de un largo período de impunidad, la reapertura de las causas en 2001 mediante la declaración de inconstitucionalidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida en la causa “Simón” y la aceleración del proceso en 2005 con el aval de los tres poderes del Estado inauguraron una nueva etapa de legitimidad para las instituciones.

El pronunciamiento, que fue aprobado por unanimidad en la Cámara de Diputados, destaca que

en el marco de la conmemoración del Bicentenario de la Revolución de Mayo es menester reafirmar el repudio hacia las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco del terrorismo de Estado y asegurar el proceso de verdad y justicia como una política de Estado de carácter irrenunciable, que debe complementarse en plazos razonables dentro del más absoluto respeto a las garantías del debido proceso. Esta política de memoria y justicia, que nos distingue hoy como país en la comunidad internacional, representa una bisagra ética fundamental del Estado de derecho que beneficia a la sociedad argentina en su conjunto.

A esta clara muestra de legitimidad política brindada por el Congreso se sumaron la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, que adhirió a lo expresado por la Cámara de Diputados y también declaró “política de Estado” a los juicios por crímenes de lesa humanidad, y la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), que presentó el documento “Delitos de lesa humanidad. Informe sobre la tramitación de juicios”, elaborado por la Unidad de Superintendencia para Delitos de Lesa Humanidad, en una conferencia pública en agosto de 2010. En esa ocasión, el presidente de la Corte Ricardo Lorenzetti aseguó:

[...] la decisión de llevar adelante los juicios de lesa humanidad es una decisión de toda la sociedad. No hay marcha atrás porque es una idea que ha madurado, y no hay nada más poderoso que una

idea a la que le llega su tiempo. [...] Los juicios de lesa humanidad no dependen de una coyuntura, ni de una elección, ni de la decisión de una persona que esté en el gobierno. Están hoy dentro del contrato social de los argentinos, y forman parte del consenso básico que tiene la sociedad.¹

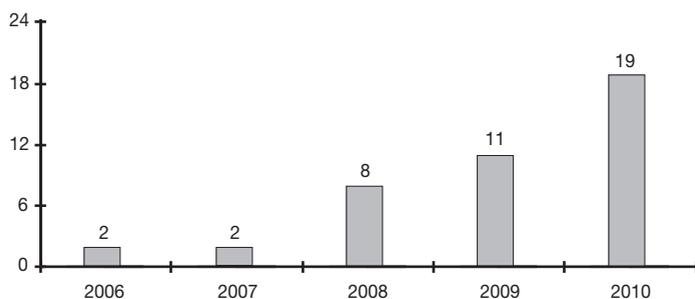
3. LA CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO DE JUSTICIA VERSUS LOS PROBLEMAS QUE NO TERMINAN DE RESOLVERSE²

A lo largo de 2010 también hubo importantes avances en términos de encauzamiento y consolidación de la persecución penal. Durante el año, se llegó al récord de debates finalizados y juicios en curso desde los primeros procesos orales iniciados en 2006. Por otra parte, varias jurisdicciones que durante los últimos cuatro años habían intentado, sin éxito, quebrar la impunidad y enjuiciar a los responsables de la represión local lograron el inicio de sus propios juicios.

A continuación, algunas cifras que ilustran estas afirmaciones.

Debates finalizados en todo el país, según año

31 de diciembre de 2010



Fuente: CELS, según registros de prensa y resoluciones judiciales.

1 Centro de Información Judicial, Juicios de lesa humanidad: para Lorenzetti, “no hay marcha atrás”, 11 de agosto de 2010.

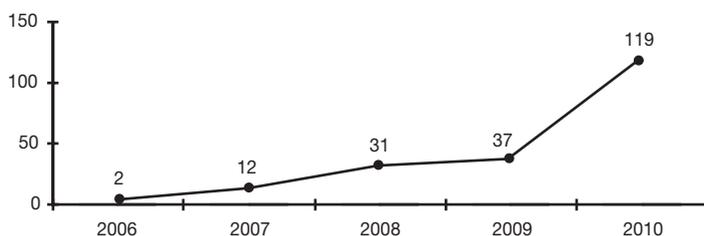
2 Los registros estadísticos que se incluyen en este apartado son producto del trabajo del CELS, y corresponden al 31 de diciembre de 2010.

Durante 2010 finalizaron 19 debates, con lo cual se superó ampliamente la cifra de los años anteriores y se mantuvo la tendencia de reactivación que ya se evidenciaba en 2009. Como puede apreciarse, a partir de 2008 se produce un aumento significativo de debates celebrados cada año, hecho que se profundiza durante 2010. Atrás quedaron los primeros tiempos de la reapertura de las causas, cuando sólo se realizaban dos debates anuales.

La cantidad de procesos finalizados, en algunos casos con un alto número de acusados, tuvo impacto directo en las sentencias: 119 imputados fueron sentenciados durante 2010³ (109 por primera vez, los 10 restantes tienen al menos una sentencia anterior) y se alcanzó un total de 183 desde la celebración del primer juicio en 2006 (168 condenados y 15 absueltos).⁴

Imputados sentenciados, por año

31 de diciembre de 2010



Fuente: CELS, según datos de prensa y resoluciones judiciales.

Como puede apreciarse, el total de sentenciados durante 2010 evidencia un salto cuantitativo en relación con los años anteriores. Esta cifra también revela

³ El número exacto sería 121, porque los imputados Luciano Benjamín Menéndez y Carlos Alberto Tepedino fueron condenados dos veces cada uno durante 2010. En el caso del ex comandante del Tercer Cuerpo del Ejército, fue condenado en la causa “Jefatura de Policía” de Tucumán, en julio, y “Alsina” de Córdoba, en diciembre. Tepedino fue condenado por primera vez en la causa “Campo de Mayo”, en el mes de abril, y la segunda vez en la causa “ABO”, en diciembre.

⁴ No se encuentran incluidas en esta cifra las sentencias del juicio a las Juntas, de la causa “Camps”, o las de apropiación de menores anteriores a 2006. Esto se debe a un criterio de recorte de los datos que sólo contempla sentencias posteriores al primer proceso desde la reapertura, es decir el juicio a Julio Héctor Simón realizado en 2006.

que los celebrados durante 2010 han sido juicios multitudinarios, una salida necesaria ante la tendencia, que aún persiste, a realizar juicios unipersonales.

A continuación se detallan los debates finalizados e imputados sentenciados en 2010. El 12 de abril, luego de un mes de juicio, se condenó al ex personal civil de Inteligencia del Ejército de la provincia de Santa Fe, Horacio Barcos, a la pena de once años de prisión. Los jueces resolvieron unificar la pena con otra condena impuesta en 2003 por extorsión, a quince años de prisión.⁵ Este juicio fue el segundo por delitos de lesa humanidad desarrollado en la ciudad de Santa Fe.

El 13 de abril el Tribunal Oral Federal de Salta condenó a veinte años de prisión a los ex coroneles Carlos Alberto Arias y Luis Ángel Gaspar Zírpolo, por el secuestro y homicidio del escribano Aldo Melitón Bustos, ocurrido el 2 de febrero de 1978 en la ciudad de Tartagal. Se trató del primer juicio por delitos de lesa humanidad celebrado en Salta, que había comenzado en noviembre de 2009.

El 15 de abril se dictó la sentencia en el primer debate realizado en la ciudad de Rosario, por la causa conocida como “Quinta de Funes”. Fueron condenados a prisión perpetua los ex oficiales del Ejército Pascual Omar Guerrieri (ya condenado en 2007 por la causa conocida como “Batallón 601”), Jorge Alberto Fariña y Juan Daniel Amelong, así como los ex agentes civiles de Inteligencia Eduardo Rodolfo Constanzo y Walter Dionisio Salvador Pagano. El debate había comenzado en agosto de 2009.

El 20 de abril, el Tribunal Oral Federal n° 1 de San Martín condenó a veinticinco años de prisión al ex presidente de facto Reynaldo Bignone, en el segundo juicio por la causa “Campo de Mayo”, que comenzó en noviembre de 2009. La misma pena fue impuesta a los militares Santiago Omar Riveros (ex comandante de Institutos Militares de Campo de Mayo) y Fernando Exequiel Verplaetsen (ex jefe del Departamento de Inteligencia de esa jurisdicción). Ambos habían sido condenados en 2009 en el primer juicio celebrado por esta causa, en el que se juzgó el asesinato de Floreal Avellaneda.

El tribunal también fijó la pena de veinte años de prisión para el coronel retirado Carlos Tepedino (ex jefe del Batallón de Inteligencia 601 del Estado Mayor General del Ejército durante 1978), de dieciocho años para Jorge Osvado García (ex director de la Escuela de Infantería de Campo de Mayo, condenado también por segunda vez) y diecisiete para Eugenio Guañabens Perelló (ex director de la Escuela de Servicios para Apoyo de Combate General Lemos). Por otra parte, los jueces absolvieron a Germán Montenegro,

⁵ Centro de Información Judicial, *Condenaron a 15 años de prisión a acusado de delitos de lesa humanidad en Santa Fe*, 12 de abril de 2010.

ex comisario de la Comisaría de Bella Vista en 1977. El 9 de junio el Tribunal Oral Federal de Mar del Plata condenó a prisión perpetua al ex suboficial de la Fuerza Aérea Gregorio Molina por la violación sexual de dos detenidas, entre otros delitos.⁶

El 8 de julio, el Tribunal Oral Federal de Tucumán condenó a prisión perpetua al ex jefe del Tercer Cuerpo del Ejército, Luciano Benjamín Menéndez, y al ex policía provincial Roberto Heberto Albornoz en la megacausa “Jefatura de Policía”. También condenó a dieciocho años de prisión a Armando Luis De Cándido y a tres años en ejecución condicional a Carlos Esteban De Cándido. Este juicio fue resultado de la acumulación de trece expedientes en los que se investigaban, de manera individual, los delitos contra 20 víctimas. Se trata de la primera condena por crímenes cometidos en un centro clandestino de la provincia.

El 13 de agosto, en el tercer juicio por delitos de lesa humanidad en Santa Fe, el Tribunal Oral Federal de esa ciudad condenó a veintitrés años de prisión al ex jefe de policía Mario Facino, por el secuestro y homicidio de la docente Alicia López de Rodríguez en 1976.

El 13 de septiembre, el Tribunal Oral Federal de La Rioja condenó a veinte años de prisión, por el delito de homicidio simple, al cabo de la policía de la provincia de La Rioja José Rodríguez, único imputado por la muerte del conscripto Roberto Villafañe en 1976.

El 13 de octubre, el Tribunal Oral Federal n° 1 de La Plata condenó a 14 ex oficiales del Servicio Penitenciario Bonaerense por delitos cometidos en la Unidad 9 de La Plata. Su ex jefe, Abel Dupuy, y los oficiales Isabelino Vega, Víctor Ríos y Raúl Aníbal Rebaynera fueron condenados a prisión perpetua. Catalino Morel, Ramón Fernández y Elvio Cosso, a veinticinco años de prisión, y Jorge Luis Peratta, a catorce años. Leandro Corsi, Carlos Jurio y Luis Domingo Favole obtuvieron la pena de trece años; Segundo Andrés Basualdo, la de once años, y Héctor Acuña y Valentín Romero, la de diez años de prisión.

El 1° de noviembre, el Tribunal Oral Federal de Santiago del Estero condenó a los ex policías Musa Azar Curi, Ramiro del Valle López Velloso y Miguel Tomás Garbi por el secuestro y asesinato del estudiante Cecilio Kamenetzky, ocurrido en 1976. Fue el primer juicio en la provincia desde la reapertura de las causas.

El 17 de noviembre, el Tribunal Oral Federal n° 2 de Mendoza condenó a prisión perpetua al teniente coronel Aníbal Guevara Molina y a los ex policías de la provincia Raúl Soppe y Juan Labarta; también impuso una pena de ocho años de prisión al abogado Raúl Egea. Fue el primer juicio por delitos de lesa

6 El caso se desarrolla en el apartado 4.

humanidad en la provincia de Mendoza y se desarrolló en la ciudad de San Rafael.

También el 17 de noviembre se conoció la sentencia a 9 represores en el primer juicio por delitos de lesa humanidad celebrado en La Pampa. Si bien se trataba de una elevación parcial de la causa “Primer Cuerpo del Ejército” que tramita en la Ciudad de Buenos Aires, el proceso oral se desarrolló en Santa Rosa, donde se cometieron los secuestros y las torturas investigados. Fueron condenados a veinte años de prisión el coronel retirado Néstor Greppi y los ex comisarios Roberto Constantino, Omar Aguilera, Roberto Fiorucci y Carlos Reinhart. El policía Néstor Cenizo recibió la pena de catorce años de prisión, los comisarios Athos Reta y Oscar Yorio la de doce años, y el comisario inspector Hugo Marenchino, la de ocho años.

El 13 de diciembre, el Tribunal Oral Federal de Resistencia condenó a 12 imputados por la causa conocida como “Caballero”, que investiga el accionar de la policía de la provincia de Chaco. Recibieron veinticinco años de prisión los ex policías Oscar Galarza, Francisco Álvarez, Rubén Roldán, Gabino Manader, José Rodríguez Valiente, Humberto Caballero, Ramón Meza, José Marín, y los ex militares Tadeo Luis Bettolli y Luis Patetta. En tanto que los ex policías Enzo Breard y Ramón Gandola fueron condenados a quince años de prisión.

El 14 de diciembre, el Tribunal Oral Federal n° 1 de La Plata dio a conocer la sentencia en el juicio oral por la apropiación de María Natalia Suárez Nelson durante el último gobierno militar. Fueron condenados a diez años de prisión el ex capitán de navío de Infantería de Marina Juan Carlos Herzberg y quien fue identificado como el apropiador, Omar Alonso.

El 21 de diciembre, el Tribunal Oral Federal de Mar del Plata, en el marco de la causa en la que se investigaban crímenes cometidos en la Base Naval de Mar del Plata, condenó a prisión perpetua al ex general de brigada Alfredo Manuel Arrillaga, al ex capitán de navío Justo Ignacio Ortiz y al ex contraalmirante Roberto Luis Pertusio.

También el 21 de diciembre fueron condenados los represores del circuito represivo Atlético-Banco-Olimpo (ABO). El Tribunal Oral Federal n° 2 de la Ciudad de Buenos Aires les impuso la pena de prisión perpetua al ex policía Julio Héctor Simón (el primer condenado desde la reapertura de las causas en 2006, que suma con esta su tercera condena); a los ex policías Samuel Míara, Oscar Augusto Rolón, Luis Donocik, Raúl González, Eduardo Kalinec, Roberto Antonio Rosa, Eufemio Uballes; al ex penitenciario Juan Carlos Avena, a los ex gendarmes Eugenio Pereyra Apestegui y Guillermo Víctor Cardozo, y al militar Enrique José Del Pino. El ex agente civil de Inteligencia Raúl Guglielminetti, los coroneles retirados Carlos Alberto Roque Tepedino (condenado en abril de 2010 por la causa “Campo de Mayo”), Mario Alberto Gómez Arenas (condenado en 2008 por la causa “La Escuelita” de Neuquén), y el ex policía

federal Ricardo Taddei (quien fue extraditado de España, donde se encontraba prófugo) fueron condenados a veinticinco años de prisión. El ex policía Juan Carlos Falcón fue absuelto.

El 22 de diciembre, el Tribunal Oral Federal n° 1 de Córdoba condenó a Jorge Rafael Videla a la pena de prisión perpetua en el marco de la causa conocida como “Alsina”, en la que se investigaron los fusilamientos de presos políticos en la Penitenciaría 1ª de la provincia. El Tribunal también condenó a la misma pena al ex jefe del Tercer Cuerpo del Ejército, Luciano Benjamín Menéndez (condenado en julio en la causa “Jefatura de Policía” y en otras tres entre 2008 y 2009) y a otros 14 imputados: Vicente Meli, Enrique Mones Ruiz, Miguel Ángel Pérez, Gustavo Adolfo Alsina, Mauricio Poncet, Jorge González Navarro, Raúl Fierro, Marcelo Luna, Calixto Luis Flores (absuelto en una causa en 2009), Yamil Jabour, Alberto Luis Lucero, Carlos Yanicelli, Juan Eduardo Molina y Miguel Ángel Gómez (condenado en 2009). En tanto que Emilio Juan Huber fue condenado a catorce años de prisión, Víctor Pino Cano y Hermes Oscar Rodríguez (condenado, a su vez, en 2008) a doce años, Carlos Hibar Pérez a diez, Fernando Martín Rocha a ocho, Mirta Graciela Antón a siete y José Eugenio San Julián a seis años de prisión.

Por otra parte, fueron absueltos 7 imputados: Osvaldo César Quiroga, Luis David Merlo, Luis Alberto Rodríguez, Ricardo Cayetano Rocha, Gustavo Rodolfo Salgado, Francisco Pablo Daloia y José Antonio Paredes.

El mismo día, 22 de diciembre, finalizó el plenario escrito en el que se juzgó la primera parte de la causa que investiga la llamada “Masacre de Palomitas”. El juez Carlos Olivera Pastor, a cargo del Juzgado Federal N° 2 de Salta, condenó a reclusión perpetua a los ex coroneles Carlos Alberto Mulhall, Miguel Raúl Gentil y Hugo César Espeche.

Finalmente, el 28 de diciembre, el Tribunal Oral n° 5 de San Martín condenó a trece años y seis meses de prisión a Luis José Ricchiuti, ex miembro de Inteligencia del Batallón 601 de Campo de Mayo, acusado por la apropiación de un menor durante el último gobierno de facto. Por el mismo hecho, la acusada Élide Renné Hermann recibió una pena de ocho años.

Un dato importante que diferencia a 2010 de los años anteriores es que hasta diciembre se encontraban en curso otros 7 debates y 3 plenarios escritos.⁷

⁷ Recordemos que los debates orales son parte del nuevo procedimiento penal que rige en el país, bajo el cual se circunscriben casi todas las causas en curso. No obstante, un número residual de casos tramita aún por el viejo Código Procesal Penal, según el cual la totalidad del proceso se realiza en forma escrita y no existe el debate oral sino la etapa de plenario, el momento previo al dictado de la sentencia.

Eso implica que durante el año se celebraron casi 30 juicios, la cifra más alta desde la reapertura del proceso de justicia.

El siguiente es el detalle de los debates y plenarios en curso en cada jurisdicción:

Debates en curso por jurisdicción	
31 de diciembre de 2010	
Buenos Aires, San Martín	1
Ciudad de Buenos Aires	3
Chaco	1
Mendoza	1
Santa Fe, Rosario	1
Total	7
Plenarios escritos en curso por jurisdicción	
31 de diciembre de 2010	
Buenos Aires, San Martín	1
Buenos Aires, San Nicolás	1
Ciudad de Buenos Aires	1
Total	3

Al cierre de este capítulo, 67 imputados (61 de ellos por primera vez) eran juzgados en el marco de estos 10 procesos.

Otro aspecto positivo es la realización de los primeros juicios por delitos de lesa humanidad en las jurisdicciones de Salta, Santiago del Estero, La Pampa y las ciudades de San Rafael y Rosario. También finalizó el primer debate en la provincia de Chaco por la causa “Caballero” y se encuentra en desarrollo un segundo, correspondiente a la causa conocida como “Masacre de Margarita Belén”. El primero involucra a 12 imputados y el segundo a 9. En noviembre, comenzó en la ciudad de Mendoza un juicio multitudinario que implicó la acumulación de 19 causas, en las que se investigan delitos en perjuicio de 31 víctimas, por las que rinden cuentas 10 imputados.

3.1. LA CONTRACARA DE LA REACTIVACIÓN:

ALGUNOS ASPECTOS PREOCUPANTES

No obstante los avances destacados, existen algunos problemas que no logran resolverse.

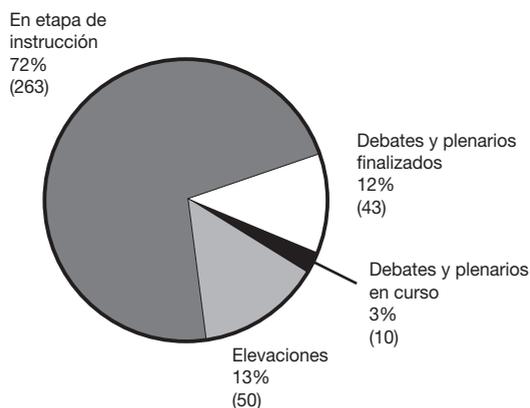
En primer lugar, existe una gran cantidad de procesos que aún siguen pendientes y no están cerca de ser juzgados. Del total de causas en movimiento,

que a diciembre de 2010 sumaban 366, más del 70% (263) se encontraban en etapa de instrucción, un problema que persiste desde la reapertura de los procesos.

Esto demuestra que, si tomamos en cuenta los datos totales del proceso, los avances no terminan de ser significativos. Los debates finalizados, aun tras el incremento anual producido a partir de 2008, representan el 12% del total.

Total de causas en movimiento según el estado procesal

31 de diciembre de 2010



Fuente: CELS, según datos de prensa y resoluciones judiciales.

Entre las causas en instrucción, la mayor parte se investiga en La Plata (23), Ciudad de Buenos Aires (13), Córdoba (17), Mendoza (33), San Rafael (22),⁸ Salta (21), Rosario (16) y Tucumán (14).

En las causas en etapa de instrucción se encuentran implicados 1159 imputados que nunca han sido sometidos a juicio pese a estar en condiciones de serlo.⁹ Si sumamos los imputados actualmente en juicio (61), llegamos a un

⁸ Cabe puntualizar que en el caso de Mendoza, y de la ciudad de San Rafael, cada causa corresponde a una o dos víctimas.

⁹ Existen otros 259 imputados que han fallecido, de los cuales sólo 2 han sido condenados desde la reapertura (asimismo, está el caso de la muerte de Emilio Massera, condenado en el juicio a las Juntas pero declarado incapaz de ser juzgado en este nuevo proceso), y otros 15 se encuentran física o mentalmente inhabilitados para llegar a juicio.

total de 1220 imputados aptos que aún no han obtenido sentencia. De ellos, 753¹⁰ ya se encuentran procesados, según la siguiente distribución:

Imputados procesados según el estado de avance en su procesamiento. 31 de diciembre de 2010	Total	Total (%)
En primera instancia	303	
Con confirmación de Cámara	91	
Con requerimiento de elevación a juicio	67	
Sumario código viejo	9	
Con elevación a juicio	202	
En rebeldía*	9	
Juicio suspendido**	8	
Total instancias preliminares	664	91,0
En juicio oral	56	
En plenario código viejo	5	
Total instancia de juicio	61	8,5
Sin datos	3	0,5
Total procesados	753	100,0

* Se trata de personas que se encuentran procesadas pero están detenidas e implicadas en procesos que se llevan a cabo en el exterior del país.

** Se produce cuando los imputados procesados llegan a juicio pero este es suspendido por razones de salud. Continúan procesados porque aún no se los declara incapaces.

Fuente: CELS, según datos de prensa y resoluciones judiciales.

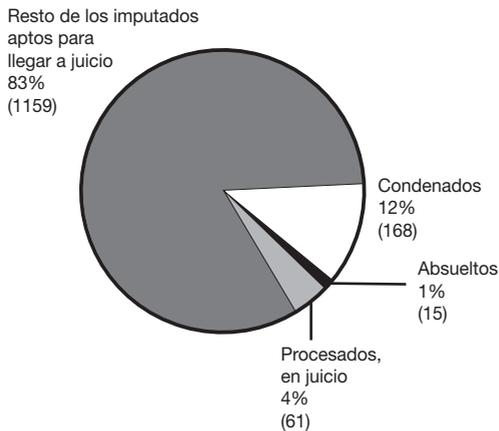
La tabla representa el total de imputados procesados cuyo auto de procesamiento se encuentra en una instancia preliminar a la elevación a juicio, en comparación con aquellos que a la fecha de cierre del presente informe eran juzgados. Como puede apreciarse, es alto el porcentaje de procesamientos que aún están lejos de llegar a juicio.

10 También se encuentran procesados otros 94 imputados que han obtenido sentencia en al menos una causa.

Para profundizar en la problemática de la baja cantidad de sentencias, el siguiente gráfico muestra la diferencia entre los imputados ya sentenciados, los que están en instancia de juicio y aquellos que atraviesan etapas previas:

Comparación de sentenciados y procesados en juicio con el resto de los imputados en condiciones de ser juzgados

31 de diciembre de 2010



Fuente: CELS, según datos de prensa y resoluciones judiciales.

A diciembre de 2010, no obstante la cantidad inédita de debates finalizados, aquellos imputados aptos para ser juzgados que aún no han obtenido sentencia representan casi el 90% del total.

En relación con las demoras en llegar a juicio, es importante mencionar que 50 causas se encuentran elevadas a juicio y en condiciones para que se inicie el debate. De esa cifra, el 54% (27) fue elevado hace por lo menos un año y 9, hace dos años o más.

La siguiente tabla detalla la distribución de elevaciones a juicio por jurisdicción:

Elevaciones a juicio por jurisdicción. 31 de diciembre de 2010		
Jurisdicción		Total
Buenos Aires	Bahía Blanca	1
	La Plata	1
	Mar del Plata	5
	San Nicolás	2
	San Isidro	1
Ciudad de Buenos Aires		10
Chubut		1
Córdoba		6
Corrientes	Goya	1
	Paso de los Libres	1
Entre Ríos	Concepción del Uruguay	1
	Paraná	1
Formosa		1
Jujuy		1
La Rioja		1
Mendoza		1
Misiones		1
Neuquén		1
Río Negro		1
Salta		3
Santa Fe	Santa Fe	1
	Rosario	4
Santiago del Estero		1
Tucumán		3
Total		50

Fuente: CELS, según registros propios de prensa y resoluciones judiciales.

La jurisdicción con más elevaciones pendientes es la de la Ciudad de Buenos Aires, donde no obstante existen 4 juicios en curso. La falta de disponibilidad de espacios físicos o los obstáculos para la designación de los jueces que conformarán los tribunales orales (a lo cual se suma en la causa “ESMA” el

criterio de conexidad) ocasionan que esta gran cantidad de juicios quede en espera.

Córdoba, una de las más activas, tiene 5 juicios en suspenso. Como puede apreciarse, ciertas jurisdicciones que se mencionaron como inactivas podrían estar celebrando juicios, pues hay causas listas para ello.

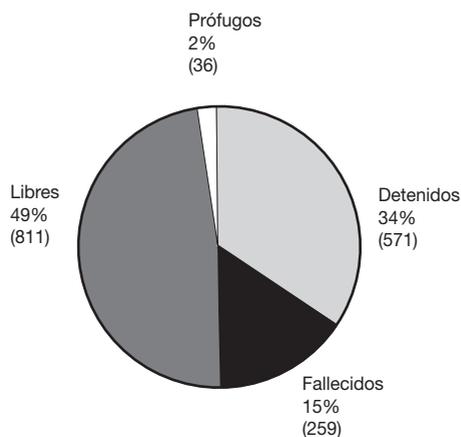
Es importante destacar que muchas de las elevaciones corresponden a jurisdicciones que ya enfrentan juicios o lo han hecho recientemente (Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Rosario, Mar del Plata), con lo cual es improbable que los 202 imputados a disposición de que comience el debate lleguen a ser juzgados en el corto plazo. Esta cuestión lleva a replantear la organización de las causas. ¿Cómo organizar juicios multitudinarios que no se extiendan más de un año en cada caso? ¿Cómo garantizar que las causas listas para iniciar el juicio no queden atrapadas en un cuello de botella, en lista de espera para ser juzgadas? A estos interrogantes se suma otro aspecto de la administración de la justicia, relacionado con que los tribunales orales a cargo de estas causas no pertenecen a un tipo de justicia especial,¹¹ sino que tienen competencia en delitos federales comunes, lo cual suma otro elemento complejo al análisis.

Las demoras también repercuten en los plazos de la prisión preventiva de los imputados. A la fecha de cierre del presente informe se encontraban detenidos 569 imputados, 34% del total. La distribución en términos de detención o libertad de los implicados es la siguiente:

11 La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú recomendó la creación, mediante ley del Congreso, de un sistema especializado en procesar los casos derivados por ella. Argumentaba “la necesidad de ocuparse específicamente de este tipo de casos por la particular complejidad que presentan y por la especial capacidad que debían tener los operadores de justicia encargados de procesarlos”. En septiembre de 2004, por Resolución 170-2004-CE, se impulsó lo que sería el sistema penal especializado en el procesamiento y juzgamiento de “delitos de lesa humanidad y de ilícitos comunes que hayan constituido violaciones de los derechos humanos”, al crearse una Sala Penal Nacional y cuatro juzgados penales supraprovinciales en Lima y uno en Ayacucho. En el Ministerio Público, el sistema está conformado por la Fiscalía Superior Penal Nacional –integrada por la Primera, Segunda y Tercera Fiscalía Superior Penal Nacional, con una de ellas como Fiscalía Superior Coordinadora– y tres fiscalías supraprovinciales en Lima y dos en Ayacucho (*Informe sobre el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*, Lima, octubre de 2009).

Condición del total de imputados

31 de diciembre de 2010

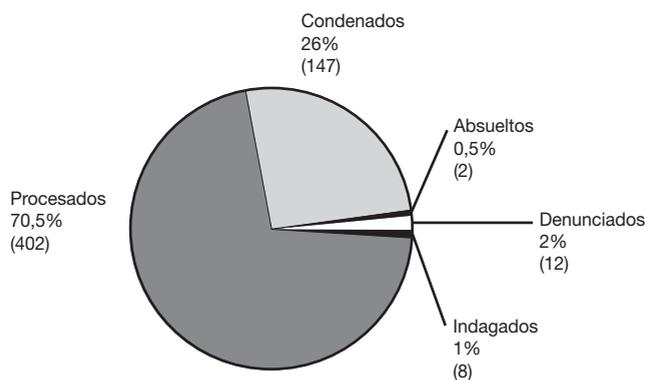


Fuente: CELS, según registros propios de prensa y resoluciones judiciales.

Ahora bien, el gráfico que sigue demuestra que, del total de detenidos, sólo el 26% se encuentra condenado. La gran mayoría (70%) está procesada y cumple prisión preventiva.

Total de detenidos según la situación procesal

31 de diciembre de 2010



Fuente: CELS, según registros propios de prensa y resoluciones judiciales.

Las demoras en los juicios repercuten de manera directa sobre el plazo de la prisión preventiva. Algunos casos extremos son los de la causa “ESMA”, con imputados que llevan más de ocho años en prisión preventiva. Estos plazos generan con frecuencia excarcelaciones, con el riesgo claro de entorpecimiento en la investigación o el peligro de fuga. La contracara de esta situación son algunas jurisdicciones donde no se dicta prisión a ningún imputado por crímenes de lesa humanidad, como en los casos de Formosa, Mendoza, Comodoro Rivadavia y Bahía Blanca.

Es imprescindible que el Estado encuentre los mecanismos necesarios para avanzar con celeridad en la tramitación de estos juicios. De otro modo, se ven afectados los criterios legales para mantener la prisión preventiva, sentando un estándar que, en el futuro, puede repercutir en procesos por delitos comunes en los cuales, como es sabido, el dictado de la prisión preventiva opera de manera selectiva y afecta en especial a los sectores más pobres. Por otro lado, cuanto más se prolongan los juicios, más lejana es la posibilidad de que los responsables por crímenes de lesa humanidad en la Argentina cumplan penas de prisión en cárceles comunes, pues, a causa de su edad, pueden beneficiarse con la prisión domiciliaria.

Asimismo, a pesar de los avances de este año, es preocupante la demora de la Cámara Nacional de Casación Penal (CNCP) y de la Corte Suprema en el tratamiento de los recursos presentados contra las sentencias dictadas por los tribunales orales.

A partir de los datos analizados, se desprende que el total de debates finalizados a la fecha es de 43. Sólo 9 de ellos han sido confirmados en segunda instancia por la CNCP. De este total, 6 se encuentran a la espera de la resolución de la Corte (5 corresponden a sentencias de 2008, y la restante es de abril de 2009). La información muestra, no obstante, que en 2010 se avanzó en cierta manera, pues 5 de esas 6 confirmaciones fueron dictadas en 2010.

Por otra parte, sólo 3 fallos han sido confirmados por la CSJN. Se trata de casos cuyas sentencias se dictaron en 2006 (las de Miguel Etchecolatz y Julio Héctor Simón) y 2007 (al sacerdote Christian Von Wernich). Las primeras dos fueron dictadas por la Corte en 2008 y 2009, mientras que la confirmación a la condena del ex capellán de la Policía Bonaerense se produjo en 2010.

A continuación se presenta un cuadro con los debates finalizados entre 2006 y 2009, los cuales deberían haber avanzado en la confirmación de parte de ambas instancias. Se consignan las fechas de finalización de los juicios y, cuando corresponde, de las sentencias por parte de ambas cortes, así como el tiempo de demora (en meses) en la confirmación desde las sentencias.

Se destacan las primeras tres sentencias, las únicas firmes.

Causa	Jurisdicción	Fecha de finalización del debate	Fecha de confirmación de la CNCP	Fecha de confirmación de la CSJN	Promedio de demora hasta la confirmación en segunda instancia*	Promedio de demora hasta la confirmación final**
Simón	Ciudad de Buenos Aires	08/2006	05/2007	04/2008	9 meses	20 meses
Etchecolatz (ex Schiffrin)	Buenos Aires, La Plata	09/2006	05/2007	02/2009	8 meses	29 meses
Von Wernich	Buenos Aires, La Plata	10/2007	03/2009	05/2010	17 meses	31 meses
Batallón 601	Ciudad de Buenos Aires	12/2007	No corresponde***	Sin confirmación	No corresponde	36 meses
Sustracción de menores. Caso Sampallo	Ciudad de Buenos Aires	04/2008	09/2009	Sin confirmación	17 meses	32 meses
Masacre de Fátima	Ciudad de Buenos Aires	07/2008	09/2010	Sin confirmación	26 meses	29 meses
Menéndez/Brandalís	Córdoba	07/2008	08/2010	Sin confirmación	25 meses	29 meses
Reg. de Infantería 9	Corrientes	08/2008	Sin confirmación	Sin confirmación	28 meses	28 meses
Caggiano Tedesco	Misiones	08/2008	04/2010	Sin confirmación	20 meses	28 meses
Vargas Aignasse	Tucumán	08/2008	06/2010	Sin confirmación	22 meses	28 meses
Mansión Seré	Ciudad de Buenos Aires	11/2008	Sin confirmación	Sin confirmación	25 meses	25 meses
La Escuelita	Neuquén	12/2008	Sin confirmación	Sin confirmación	24 meses	24 meses

Fiochetti	San Luis	03/2009	Sin confirmación	Sin confirmación	21 meses	21 meses
Sustracción de menores. Fontana Sandoval	Ciudad de Buenos Aires	04/2009	06/2010	Sin confirmación	14 meses	14 meses
Unidad 17 Candelaria	Misiones	06/2009	Sin confirmación	Sin confirmación	18 meses	18 meses
Labolita	Buenos Aires, Azul	07/2009	Sin confirmación	Sin confirmación	17 meses	17 meses
Campo de Mayo. Caso 145. Floreal Avellaneda	Buenos Aires, San Martín	08/2009	Sin confirmación	Sin confirmación	16 meses	16 meses
Olivera Róvere y Jefes de Áreas	Ciudad de Buenos Aires	10/2009	Sin confirmación	Sin confirmación	14 meses	14 meses
Colombo	Formosa	10/2009	Sin confirmación	Sin confirmación	14 meses	14 meses
Casita de los mártires	Misiones	10/2009	No corresponde	Sin confirmación	No corresponde	14 meses
Ulbarrie	Corrientes	10/2009	Sin confirmación	Sin confirmación	14 meses	14 meses
Albareda	Córdoba	10/2009	Sin confirmación	Sin confirmación	14 meses	14 meses
Brusa	Santa Fe	10/2009	Sin confirmación	Sin confirmación	14 meses	14 meses
Campo de Mayo. Caso 130	Buenos Aires, San Martín	10/2009	Sin confirmación	Sin confirmación	14 meses	14 meses

* En los casos en los que no ha habido aún confirmación de alguna de las dos instancias se calcula el promedio de demora en relación con la fecha de cierre del presente informe, es decir, diciembre de 2010.

** El tiempo de demora en los casos en los que no hay confirmación de la CNCP es igual al de la CSJN, pero se entiende que es necesaria la sentencia de Casación para que se presente el recurso extraordinario ante la Corte.

*** Aquellos procesos que tramitaron por el viejo Código Procesal Penal no cuentan con la instancia de la CNCP.

Fuente: CELS, según registros propios de prensa y resoluciones judiciales.

Como puede apreciarse, en las causas confirmadas ya por la Cámara la demora en emitir sentencia ha sido, en promedio, de un año y medio. Para aquellas que aún no han sido confirmadas en esta instancia, la demora es igual. Como es sabido, la CNCP representa la segunda instancia, pues le compete la apelación de las sentencias del tribunal oral, y estas causas en particular son apeladas ante la CSJN, que actúa como una tercera instancia. Las demoras en Casación inciden en la Corte porque es sólo después de su sentencia cuando puede presentarse el recurso extraordinario ante el máximo tribunal.

Si se considera el tiempo transcurrido hasta la confirmación de la CSJN –sólo puede calcularse en los tres casos mencionados–, la demora es de 27 meses en promedio. En dos de los tres casos confirmados, mientras que la Cámara actuó de manera expeditiva (resolvió en menos de un año), la Corte demoró entre un año y medio y dos en dictar la confirmación de esos expedientes.

Otra cuestión es que la CSJN debería expedirse sobre aquellas causas que han tramitado según el viejo Código Procesal, en las cuales no existe la instancia de Casación pero se han presentado recursos extraordinarios. Un caso que preocupa es la causa conocida como “Batallón 601”, que en diciembre de 2007 condenó a la plana mayor de ese batallón de Inteligencia, incluido el ex general Cristino Nicolaides. En ese caso, la confirmación de la CSJN está pendiente desde hace tres años.

Por último, hay 13 sentencias dictadas hace más de un año que Casación aún no confirmó. Las demoras varían entre 14 y 25 meses. El caso extremo es el de la causa conocida como “Mansión Seré”, cuyos condenados, los brigadieres César Comes e Hipólito Mariani, permanecen en libertad por falta de confirmación de la sentencia.

Esta situación es de suma gravedad, no sólo porque muchas veces el modo de ejecución de la condena (el lugar de cumplimiento) se determina cuando la sentencia queda firme, sino también porque sólo en ese momento el condenado queda inhabilitado para ejercer cargos públicos.

Por otra parte, si se analizan los problemas por jurisdicción, queda en evidencia que, si bien existe un número elevado de juicios en curso en la Ciudad de Buenos Aires, se trata de procesos largos que duran un año o más. En muchos casos, esta situación se debe no sólo a la magnitud de las causas,¹² sino también a una deficiente organización. El ejemplo paradigmático es el juicio

12 En varias jurisdicciones del país se ha extendido el concepto de “megacausa”, con dos orígenes distintos: o se trata de expedientes muy extensos, con cientos de víctimas e imputados, o se trata de expedientes individuales, por una o dos víctimas, que por su identidad procesal con otros (diferentes víctimas de un mismo hecho, o mismos imputados) fueron acumulados al llegar a juicio oral.

por la causa “ESMA”. Se trata de un proceso que lleva, al cierre de esta edición, más de un año de audiencias y aún siguen presentándose testigos. Esto se produce en medio de una actitud renuente a desestimar testimonios por parte del tribunal, aun cuando las partes los consideren prescindibles. En consecuencia, numerosos sobrevivientes, cuyos casos todavía no son investigados, debieron prestar testimonio y deberán repetirlo en un segundo y hasta un tercer juicio por la misma causa, debido a cómo fue organizada la etapa de instrucción por el juez Sergio Torres. Este debate se caracterizó, además, por demorar tres meses en la lectura de la acusación, acto en el que se da a conocer a los imputados el detalle de los hechos por los cuales se los acusa.

También se han evidenciado demoras en los juicios por las causas “Vesubio”, “Automotores Orletti” y “Atlético-Banco-Olimpo”, aunque con una organización más eficiente. En todos los casos, fueron procesos que duraron más de un año (“Vesubio” y “Orletti” siguen en curso al cierre de este informe). Una vez más, la respuesta a esta demora no responde sólo a la magnitud de los hechos y la cantidad de testigos, o a una organización deficiente, sino a que se realizan sólo dos audiencias semanales. La contracara de esta situación fue el juicio por torturas y asesinatos cometidos en la Unidad 9 de La Plata. Se trató de un proceso tan amplio como los que se juzgan en la Ciudad de Buenos Aires (14 imputados y 90 víctimas) pero pudo resolverse en seis meses por el simple hecho de que se realizaban más audiencias por semana.

Por otro lado, existen en la Ciudad de Buenos Aires causas emblemáticas cuyo juicio se encuentra demorado hace años, como el “Plan sistemático de apropiación de menores” y el “Plan Cóndor”, las cuales están listas para llegar a juicio desde mayo y septiembre de 2007, respectivamente. En estas se juzga a la plana mayor de la represión ilegal, entre ellos al ex presidente de facto Jorge Rafael Videla, quien fue condenado en 2010 por primera vez desde la reapertura de los procesos, junto a Luciano Benjamín Menéndez y personal del Servicio Penitenciario en un juicio en la ciudad de Córdoba.

En relación con el problema de la fragmentación de las causas en las provincias, destacado en 2008 y 2009, se avanzó en resolver la acumulación en algunos procesos. Un ejemplo de ello son los juicios realizados en Tucumán (causa “Jefatura de Policía”), San Martín (el segundo juicio por la causa “Campo de Mayo”), San Rafael (causa “Tripiana”) y Córdoba (causa “UPI”).

No obstante, en 2010 se realizaron juicios con un solo imputado, por una o dos víctimas, en particular en la provincia de Santa Fe (casos “Facino” y “Barcos”). El primer juicio en La Rioja también fue contra un imputado en perjuicio de una víctima (caso “Villafañe”). Esto demuestra, una vez más, que no existe una estrategia unificada desde la Corte Suprema y que, a pesar de los esfuerzos de la Unidad Fiscal de Coordinación para establecer lineamientos

para la acumulación, la organización de los debates es discrecional en cada tribunal.

Por otro lado, si bien se reactivaron las causas en jurisdicciones que hasta 2010 no habían celebrado juicios, hay otras que estuvieron activas en años anteriores y todavía tienen procesos pendientes, pero durante 2010 no se realizaron juicios: se trata de Formosa, Corrientes, Misiones, Neuquén, Bahía Blanca y San Luis. En todos los casos existen causas elevadas a juicio listas para ser juzgadas.

Además, existen jurisdicciones con varias causas abiertas en las que todavía no se han iniciado los debates. Es el caso de Jujuy, donde hay alrededor de 5 causas con imputados identificados –una de ellas se encuentra elevada a juicio hace más de un año– y, aun así, no se ha definido la fecha de un solo debate. Los querellantes denuncian la complicidad del titular del Juzgado Federal 2, Jorge Olivera Pastor, quien estaría obstaculizando el desarrollo de esos juicios.¹³

Otras de las jurisdicciones en las que no se han celebrado juicios son Entre Ríos, Catamarca y Río Gallegos, a pesar de que existen al menos tres causas activas en cada una. En Entre Ríos, jurisdicción de Concepción del Uruguay, recién en 2010 fue elevada la primera causa.

4. PROFUNDIDAD DE LAS INVESTIGACIONES Y ALCANCE DE LOS PROCESOS

El proceso de justicia actual se caracteriza por ahondar en investigaciones con un alcance más amplio que el logrado a principios de la década de 1980. Esto se debe a que la persecución penal de aquel momento se circunscribió a un modelo acotado de casos y hechos, y delineó una forma precisa de atribución de responsabilidad que no apuntaba al juzgamiento total sino a una serie de casos testigos, que se plasmó en el célebre juicio a las juntas militares.¹⁴ Luego, el grueso de la persecución penal fue impedido por la sanción de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida entre 1986 y 1987.

Como se ha destacado en informes anteriores, el proceso de justicia se encuentra reabierto desde 2001 –a partir del fallo en primera instancia del ex

13 “Informe sobre causas por delitos de lesa humanidad en Jujuy”, elaborado por los abogados querellantes Cristina Cecilia Calvo y Mario C. Culcuy, septiembre de 2010. Difundido por la Agencia de noticias de DD.HH., 15 de septiembre de 2010.

14 Cfr. Carlos Nino, *Juicio al mal absoluto*, Buenos Aires, Ariel, 2006.

juez Gabriel Cavallo, que declaró nulas las leyes de impunidad– y fue reforzado entre 2003 y 2005 a partir de las declaraciones de nulidad del Congreso y de inconstitucionalidad de la CSJN. Se trata de un proceso en el que no primó la definición de una estrategia concreta de persecución penal, sino que se caracterizó por la reapertura de todos los casos que habían quedado trunco por la acción de las leyes de impunidad, así como por la denuncia de nuevos hechos que, en conjunto, dieron lugar a un número mayor de investigaciones.

Pero el volumen no es lo único que caracteriza a este proceso. La continuidad en el tiempo del juzgamiento ha posibilitado un incremento cuantitativo y también cualitativo. Facetas antes inexploradas por no ser parte de la dimensión acotada del juzgamiento comienzan a ser abordadas en esta nueva etapa. Tal es el caso de dos aspectos antes abarcados de modo deficiente y que hoy son planteados cada vez con más impulso en las investigaciones.

En primer lugar, aparece la necesidad de ahondar en la responsabilidad de civiles que posibilitaron el accionar represivo. Esto se evidenció especialmente a partir de la condena al sacerdote Christian Von Wernich en 2007, a personal civil de Inteligencia de varias jurisdicciones y al ex juez Víctor Brusa en diciembre de 2009. Corresponde a este nuevo proceso el avance en la identificación y el juzgamiento de la planta civil que, en el ámbito de los tres poderes del Estado de facto y de las grandes corporaciones empresarias, contribuyó con el plan sistemático de exterminio.

El año 2010 fue emblemático porque se ha avanzado en el tema desde tres frentes diversos, complementarios.

Desde el punto de vista de la responsabilidad penal, el 27 de abril la Corte Suprema declaró inconstitucional el indulto concedido por el ex presidente Carlos Menem (decretos 1002/89 y 2745/90) a José Alfredo Martínez de Hoz, ex ministro de Economía durante la dictadura. En consecuencia, el juez federal Norberto Oyarbide, a cargo de la investigación por el secuestro de los empresarios Federico y Miguel Gutheim, dispuso su detención.

También fueron denunciados por su participación en la represión ilegal los camaristas Luis Miret y Otilio Romano, de la provincia de Mendoza, hecho que dejó en evidencia las complicidades de la corporación judicial con la impunidad de los crímenes. No obstante, otra prueba de la persistencia de la impunidad en esa provincia es que el juez que los imputó, Walter Bento, fue recusado por ambos y la Cámara Federal aceptó la recusación. Sin embargo, la causa volvió luego a manos del mismo juez. La clara complicidad de la Cámara Federal de Mendoza con los imputados ha motivado una decidida intervención del Consejo de la Magistratura, que calificó “de gravedad institucional” lo sucedido y solicitó un pronunciamiento de la CSJN. También se refirió al tema el titular de la Unidad de Investigación de Derechos Humanos del Ministerio Público Fiscal de la Nación, Jorge Auat.

Por otra parte, en 2010 la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación presentó una querrela en la que denunció ante el juez federal de La Plata Arnaldo Corazza el “desapoderamiento ilegítimo de Papel Prensa SA a quienes eran sus propietarios”, los integrantes del grupo Graiver,¹⁵ y atribuyó ese “despojo” a una “voluntad mancomunada de las autoridades de la dictadura cívico-militar y de los propietarios de los diarios *Clarín*, *La Nación* y *La Razón*, que participaron de la operación de compra-venta en la noche del 2 de noviembre de 1976. [...] Sin las presiones, intimidaciones y amenazas efectuadas sobre los integrantes del grupo Graiver, la operación de venta de las acciones de Papel Prensa no se hubiera llevado adelante”, postuló la querrela.¹⁶ El expediente tramita aparte de la causa “Puesto Vasco”, uno de los centros clandestinos de detención del circuito Camps, en el que estuvieron detenidos los integrantes del grupo Graiver, entre ellos su viuda, Lidia Papaleo de Graiver.

La Secretaría fundó su denuncia en el testimonio de Rafael Ianover, quien participó de la operación como testaferro de David Graiver, fallecido en agosto de 1976. “Ianover relató que en plenas tratativas le dijo al dueño de *La Razón*, Patricio Peralta Ramos, que ‘temía por su libertad’ y el empresario le aseguró que no le pasaría nada. Antes de concretar la venta, agregó en el juzgado, un grupo de tareas entró a su casa, revolvió armarios y se llevó de todo. El 12 de abril de 1977 lo detuvieron.”¹⁷

La investigación, conducida por el gobierno nacional a través de una comisión especial de la Secretaría de Comercio, elaboró el informe “Papel Prensa-La Verdad”, que se adjuntó a la querrela presentada y tuvo una amplia repercusión pública, inseparable del enfrentamiento entre el gobierno y las grandes corporaciones de los medios de comunicación.

Lo cierto es que el tema del traspaso irregular de las acciones de Papel Prensa estuvo siempre bajo la lupa: ya en 1985 formaba parte de una investigación del ex fiscal de Investigaciones Administrativas Ricardo Molinas. En especial, cabe remarcar el aporte de Lidia Papaleo, viuda de Graiver, quien

15 Se trata de Lidia Papaleo, viuda de Graiver, su hermano Osvaldo Papaleo, Isidoro Graiver, su esposa Lidia Brodsky, Jorge Rubinstein (abogado, mano derecha de David Graiver), Rafael Ianover (empleado de David Graiver), Juan Graiver y Eva Gitnacht (padres de David), Silvia Fanjunl (empleada de los Graiver), Lidia Gesualdi (secretaria). Todos ellos fueron detenidos con posterioridad al traspaso de la titularidad de la empresa. La mayoría sufrió torturas durante su detención y luego fueron “blanqueados”, a disposición del Poder Ejecutivo.

16 *Página/12*, “El papel del Estado en la causa por Papel Prensa”, 22 de septiembre de 2010, y “El Gobierno presentó ante la Justicia el informe sobre Papel Prensa”, 21 de septiembre de 2010.

17 *Íd.*

ratificó aquel antiguo testimonio que había brindado a Molinas ante la Secretaría de Comercio y en tribunales. Precisó que al momento del traspaso no pudieron leer lo que estaban firmando ni opinar sobre el precio, que quedó establecido en 946.600 dólares. También se explayó sobre las presiones a las que fue sometida en los meses previos a su detención, para que se desprendiera de la empresa. Los propios diarios involucrados publicaron el 19 de mayo de 1977 una solicitada en la que dieron a conocer que habían “adquirido las acciones Clase A de Papel Prensa previa consulta y posterior conformidad de la Junta de Comandantes en Jefe”.¹⁸

Este año se han presentado nuevos elementos que aportan luz a este debate. La querrela del Estado asegura que, para investigar al grupo Graiver, la Junta nombró a un oficial preventor militar, Oscar Gallino, quien ha fallecido y está señalado como interrogador de los centros clandestinos. Las constancias que ha dejado Gallino de sus actividades forman parte de la prueba que la Secretaría entregó. El 7 de abril de 1977, a las 16.30, Gallino escribió que había recibido a “los directores y asesores letrados de *La Nación*, *La Razón* y *Clarín*, quienes concurren con motivo de la adquisición del paquete accionario del Grupo Fundador de Papel Prensa”.¹⁹

La responsabilidad política de *Clarín*, *La Nación* y *La Razón* en la apropiación indebida de la empresa resulta innegable. De todas maneras, dependerá de la justicia determinar la responsabilidad penal de las personas involucradas en crímenes de lesa humanidad, cometidos contra los miembros de la familia Graiver.

En el marco de esta investigación, el gobierno creó una unidad especial de investigación de delitos de lesa humanidad “con carácter económico” ocurridos durante la última dictadura militar, con la función de “recabar información sobre el tema y crear un registro de víctimas”. La unidad está bajo la órbita de la Secretaría de Derechos Humanos dependiente del Ministerio de Justicia y, según una resolución firmada por el ministro Julio Alak, debe “coordinar las acciones con los organismos competentes del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal de otras jurisdicciones de la Administración Pública nacional”. Según la resolución, “el objetivo es buscar de organismos oficiales y no oficiales nacionales o internacionales, y de personas de existencia ideal o física, con domicilio dentro o fuera de la República Argentina, toda información que permita obtener pruebas y testimonios de víctimas de delitos de lesa humanidad cometidos con motivación económica”.²⁰

18 Íd.

19 Íd.

20 La Política Online, “Papel Prensa: Crean una unidad para delitos con motivos económicos en la dictadura”, 29 de noviembre de 2010.

En relación con la complicidad del periodismo con la dictadura, este año la víctima Alejandra Barry Mata, hija de detenidos-desaparecidos, se presentó como querellante contra los directivos y periodistas de las revistas *Gente, Para Ti* y *Somos*, de la Editorial Atlántida. A fines de 1977, estas revistas publicaron artículos con su foto –era una niña de tres años que acababa de perder a sus padres– en el marco de “una típica operación de ‘acción psicológica’ para encubrir los secuestros, torturas y ejecuciones que eran moneda corriente: una niña ‘huérfana’ por decisión de sus padres, ‘terroristas’ que se resistieron a caer en manos de la coordinación represiva del Cono Sur”.²¹

En 2010 también se avanzó en la investigación de la causa que tramita en Mar del Plata contra lo que se conoció como la Concentración Nacional Universitaria (CNU), una organización de extrema derecha que actuó como patrona en la Universidad Nacional de Mar del Plata. El Colegio de Abogados de esa ciudad denunció en 2008 ante la justicia que en 1974 la CNU pasó a ser “un brazo regional de la Triple A”, y advirtió que, con el comienzo de la dictadura, “algunos de los miembros pasaron a formar parte directa del aparato represivo, llegando inclusive a actuar como agentes de diferentes ‘servicios’”.²² En noviembre fueron detenidos Patricio Fernández Rivero, ex líder de la organización, y Mario Durquet, uno de sus principales miembros. Eran 2 de los 9 imputados por delitos de lesa humanidad. Los otros 7 siguen prófugos.

Desde otra óptica, también ha habido algunos avances en la investigación sobre la responsabilidad civil de entidades bancarias en el accionar represivo. En el caso “Ibáñez, Manuel Leandro y otros contra Entidades financieras no determinadas” se establece que el financiamiento del régimen de facto²³ facilitó las graves violaciones de los derechos humanos cometidas en contra de la población civil y, en esta causa en particular, los delitos sufridos por los demandantes.²⁴ El CELS y la Red de Justicia Transicional y el Proyecto sobre Negocios y Derechos Humanos de Essex²⁵ presentaron un amicus cu-

21 *Página/12*, “Sacar a la luz el rol de los civiles”, 24 de septiembre de 2010.

22 *Miradas al Sur*, “Mar del Plata: CNU: Los matones de ultraderecha que empiezan a pagar por sus crímenes”, 21 de noviembre de 2010.

23 Durante la dictadura, varios bancos comerciales prestaron dinero al gobierno de facto. Los préstamos al régimen de extensas sumas brindaron una ayuda sustancial para la expansión y consolidación de la actividad militar, permitiendo que llevase a cabo diversas funciones estatales.

24 Las víctimas/demandantes a quienes este caso particular se refiere son Roberto Aníbal Ibáñez, Silvia Beatriz Albores, Graciela Beatriz Sagües, Victorio Perdighé y Ana María Rita Perdighé.

25 Se trata del Essex Transitional Justice Network (ETJN) y el Essex Business and Human Rights Project (EBHRP), ambos miembros de la Universidad de Essex en el Reino Unido.

riae²⁶ en el caso²⁷ para exponer argumentos de derecho constitucional, de derecho internacional de los derechos humanos y de derecho internacional público sobre dos puntos centrales: el acceso a la información como un elemento esencial para que las víctimas y los miembros del sistema de justicia puedan investigar la presunta complicidad de los bancos en la comisión de graves violaciones de los derechos humanos durante la última dictadura, y la cuestión de la responsabilidad corporativa por los daños causados.

En el *amicus curiae* se abordan ambas cuestiones de la siguiente manera:

- a) *El derecho de acceso a la información*:²⁸ pasaron más de treinta años y ninguna investigación de la presunta complicidad de los bancos internacionales ha tenido lugar. La información en poder del Estado en relación con esas transacciones permanece archivada con carácter confidencial y la falta de acceso a esos datos viola el deber de investigar a todos los perpetradores de graves violaciones de derechos humanos y el consecuente derecho de las víctimas a saber lo que sucedió.

26 El objetivo de un *amicus curiae* es que terceros ajenos a una disputa judicial pero con un justificado interés en la resolución final del litigio puedan expresar sus opiniones en torno a la materia, a través de aportes de trascendencia para la sustentación del proceso judicial. La finalidad es aportar conocimiento, argumentos, experiencia y opiniones que puedan servir como elementos de juicio a tener en cuenta a la hora de resolver la disputa.

27 Se presentó ante el Juzgado Civil y Comercial Federal 7, Secretaría 14, en el que tramita la causa.

28 El derecho a la información conlleva una obligación para el Estado de asegurar el acceso a cualquier individuo a información (para inspección y copiado) en poder de cualquier entidad pública almacenada en todo tipo de sistemas de almacenamiento y recuperación. El acceso a la información debe ser provisto bajo solicitud y está sujeto a estrictas limitaciones. La Argentina está obligada por el derecho internacional y doméstico a cumplir con las disposiciones derivadas del derecho al acceso a la información. El país ha ratificado varios tratados internacionales y regionales que regulan este derecho, entre los que figuran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), que, conforme al art. 75, inc. 22, de la carta magna, tienen además jerarquía constitucional. Por otro lado, es dable destacar que el derecho a tener acceso a la información en poder del Estado adquiere particular importancia cuando está en juego la obligación del Estado de investigar, perseguir y sancionar a todos los responsables (intelectuales, materiales y cómplices) de graves violaciones de derechos humanos, como las que tuvieron lugar en la Argentina. Esta es, en palabras de la CSJN y la CIDH, una obligación *ius cogens*. Además, el derecho a conocer la verdad ha sido reconocido en el derecho internacional, por la CSJN y la CIDH.

- b) *La complicidad corporativa por los daños causados*: a pesar de que los bancos defendidos no participaron de manera directa en crímenes de lesa humanidad, es muy probable que la información solicitada por los demandantes demuestre que son responsables en calidad de cómplices de manera conjunta y solidaria por los delitos cometidos por la dictadura. De acuerdo con el derecho internacional, las corporaciones, incluidos los bancos, pueden incurrir en responsabilidad civil²⁹ y los Estados están “obligados a tomar medidas apropiadas para investigar, castigar y reparar abusos a los derechos de los individuos dentro del territorio y/o jurisdicción [...], a través de medidas judiciales, administrativas, legislativas o cualquier otra medida apropiada”.

Por último, desde la perspectiva del acceso a la información, este año la presidente Cristina Fernández ordenó la desclasificación de los listados del personal civil de Inteligencia que revistó en las Fuerzas Armadas en el período 1976-1983.³⁰ Esta información permitirá dimensionar con mayor precisión el alcance del accionar represivo, instrumentado por las fuerzas pero operativizado en gran medida por la planta civil. No obstante, no existe una política con lineamientos claros para que cada juzgado del país que instruya una causa de lesa humanidad reciba información sobre la estructura de Inteligencia en general, con sus destacamentos, secciones e integrantes, de modo que fiscales y jueces puedan avanzar en las investigaciones. Aún esta información no ha sido sistematizada para ser conectada con hechos delictivos concretos.

Otro aspecto en el que el nuevo proceso de justicia ha ahondado mucho más es la investigación de la violencia de género, en particular la violencia sexual cometida en perjuicio de detenidos y detenidas desaparecidos en centros clandestinos de detención. En este nuevo proceso:

[...] las declaraciones de los sobrevivientes comienzan [...] a ser ya por el propio caso, no sólo por los compañeros con los que compar-

29 Ello se deduce del derecho de los tratados. Es un principio general del derecho reconocido por las naciones civilizadas en el entendido del art. 38, inc. 1.d, del estatuto de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) 74, y ha sido reconocido por las cortes de Estados Unidos en el contexto de casos de derecho civil interpuestos contra corporaciones por complicidad en violaciones manifiestas de los derechos humanos.

30 *Página/12*, “Archivos de la represión que ya no guardan secretos”, 7 de enero de 2010.

tieron cautiverio y cuya desaparición necesitaba acreditarse. [...] el acento está puesto, por primera vez, en la vivencia personal [...]. De esta manera, presenciamos testimonios mucho más ricos en el detalle de la experiencia de cada sobreviviente. Se ha evidenciado un claro salto cualitativo en la construcción de los relatos, y han comenzado a exponerse –comparativamente más en el caso de las mujeres– cada vez con mayor frecuencia los abusos y vejámenes vinculados al género que han sufrido los detenidos durante sus secuestros.³¹

Esta particularidad del proceso de justicia contribuye a generar un contexto favorable para la discusión de lo ocurrido desde una perspectiva de género. Cabe destacar al respecto:

[...] las modificaciones en la legislación penal en relación con los delitos actualmente calificados como delitos contra la integridad sexual,³² las extensas producciones en el campo académico, artístico y político de los movimientos de mujeres, los cambios en la legislación internacional en relación con las violaciones a los derechos humanos de las mujeres han sido sin duda condición lógica de la posibilidad de que aquellos testimonios de las sobrevivientes que fueron dichos en diferentes ámbitos hace ya décadas puedan hoy ser comprendidos de otro modo y sea posible incluir la persecución de esos crímenes en el proceso de justicia.³³

En 2010 se dictó por primera vez una sentencia en la que se responsabilizó a un ex oficial de las Fuerzas Armadas de la violación sexual de dos detenidas en un centro clandestino. Se trata del caso mencionado en que fue condenado Gregorio Rafael Molina, ex suboficial de la Fuerza Aérea. Esta sentencia constituye un precedente importantísimo, en tanto resuelve varios de los obstáculos impuestos por el Poder Judicial para no avanzar en la judicialización de estos delitos; entre ellos, que no se trató de una práctica sistemática y que sólo

31 Lorena Balardini, Ana Oberlin y Laura Sobredo, “Violencia de género y abusos sexuales en centros clandestinos de detención. Un aporte a la comprensión de la experiencia argentina”, en CELS e ICTJ (eds.), *Los hitos del proceso de justicia por crímenes de lesa humanidad en la Argentina*, en prensa.

32 Hasta la reforma del Código Penal de 1999, la violación y otras formas de violencia sexual eran caracterizadas como delitos contra la honestidad. Luego de esa reforma fueron calificadas de delitos contra la integridad sexual de la persona. El bien que la ley resguarda es la integridad sexual de la víctima, no un orden determinado.

33 Balardini, Oberlin y Sobredo, ob. cit., pp. 5-6.

se cuenta con el testimonio de la víctima para probar el hecho. Al respecto, la sentencia expresa que, como parte del plan clandestino de represión:

[...] era habitual que las mujeres ilegalmente detenidas fuesen sometidas sexualmente por sus captores o guardianes o sufrieran otro tipo de violencia sexual. Las violaciones perpetradas no constituían hechos aislados ni ocasionales, sino que formaban parte de las prácticas ejecutadas dentro de un plan sistemático y generalizado de represión llevado a cabo por las Fuerzas Armadas durante la última dictadura militar (informe de la CONADEP y sentencia en la causa 13/84).³⁴

Este fallo representa el corolario de un largo trabajo para lograr la visibilización de este tipo de delitos.

La primera referencia a los abusos sexuales a los que eran sometidas en particular las detenidas mujeres del centro clandestino La Cueva se remonta al juicio a las Juntas Militares y es repetida en los juicios por la verdad realizados en la ciudad de Mar del Plata [...]. Finalmente, con el proceso de justicia reabierto, en el año 2007 esta misma víctima se presenta como querellante denunciando a Molina por la comisión del delito de violación sexual contra su persona. Al analizar el caso, el juez de primera instancia entendió que no había prueba suficiente –más allá de los dichos de la víctima– para imputarle la responsabilidad de los hechos y decide sobreseer al imputado por ese delito. La Cámara Federal de Mar del Plata, en una resolución del 13 de septiembre de 2006, revoca esta decisión, entendiendo que existía prueba suficiente, valorando el testimonio de la víctima y el de otros sobrevivientes del centro clandestino [...]. Luego de estas idas y vueltas, Molina es efectivamente procesado por este caso y por un segundo que se sumó posteriormente. La causa es elevada a juicio en septiembre de 2007.³⁵

En 2007, el CELS presentó una querrela para que se investigara la responsabilidad del jefe del grupo de tareas Jorge “el Tigre” Acosta por las violaciones

34 Sentencia en la causa “Molina, Gregorio R. s/Infracción art. 80, incs. 2º y 6º, y arts. 119 y 122 del CP”, del 9 de junio de 2010. Las bastardillas son nuestras.

35 Balardini, Oberlin y Sobredo, ob. cit., p. 27.

sexuales reiteradas cometidas en perjuicio de una detenida. Esa denuncia se convirtió en un procesamiento firme, que espera ser elevado a juicio.³⁶

En 2010, entre los numerosos juicios en los que sobrevivientes pudieron denunciar este tipo de delitos se destacó lo ocurrido en la causa por los crímenes cometidos en el circuito Atlético-Banco-Olimpo. Ante sus múltiples declaraciones sobre los abusos sexuales sufridos durante el cautiverio en ese circuito represivo, la querrela, representada por el colectivo Justicia Ya, solicitó a los jueces del Tribunal Oral Federal 2 Ana María D'Alessio, María Laura Garrigós de Rébora y Jorge Tassara que ampliaran la acusación para incorporar los delitos sexuales. El planteo fue extemporáneo (no correspondía a la instancia del juicio en la que fue propuesto, una vez que se habían terminado las declaraciones testimoniales) y con ese argumento fue rechazado por el tribunal. Ante esta situación, el CELS solicitó en su alegato que se extractaran los testimonios correspondientes y fueran remitidos a una nueva instrucción para que los hechos denunciados sean investigados.

En la provincia de La Pampa, una sobreviviente declaró en el juicio que finalizó en noviembre de 2010 y relató la violación sexual de la que fue víctima durante su detención. La fiscal local la instó a realizar la denuncia correspondiente, por lo cual se inició una nueva investigación por este delito. Lo mismo sucedió en las provincias de Mendoza, Córdoba y Chaco, lo cual evidencia que se trata de un tema poco explorado, que ha salido a la luz cada vez con mayor frecuencia en los juicios de todo el país.

Finalmente, en diciembre se dio a conocer un procesamiento dictado por el juez Daniel Bejas de Tucumán, en el marco de la megacausa conocida como "Arsenal Miguel de Azcuénaga", contra el autor directo de abuso sexual y tres jefes del centro clandestino en calidad de partícipes necesarios de los delitos de violación y abuso sexual. Este fallo sienta precedente porque atribuye responsabilidad a autores no directos de estos delitos, mientras se discute si deben ser considerados "de mano propia". Este tipo de resoluciones abre el juego a que los máximos jefes de los campos de detención deban rendir cuentas también por la comisión de delitos por parte de sus subordinados.

36 No obstante, al confirmar el procesamiento, la Cámara entiende que el delito de violación sexual debe subsumirse al de tortura. Le imputa a Acosta un hecho más de tormentos, recalificando el delito original. *Ibíd.*, p. 24.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Como ha quedado demostrado a lo largo del capítulo, ya no parece viable deslegitimar el nuevo proceso de justicia ante la opinión pública. Expresiones en contrario al juzgamiento son desestimadas sin demasiado debate. Basta remitirnos a los dichos del ex presidente interino Eduardo Duhalde, quien en la víspera de la conmemoración de un nuevo aniversario del golpe de Estado de 1976 propuso convocar a un plebiscito para que “la gente decida si quiere más juicios a militares”,³⁷ a pesar de que la Constitución Nacional prohíbe de manera expresa un plebiscito en materia penal. “Los juicios tienen que terminar”, sentenció Duhalde, en contraposición con lo dictaminado por el Congreso, la Corte Suprema y todos los partidos políticos, que le respondieron con duras críticas.³⁸

El nuevo proceso ha tenido un desarrollo que lo diferencia en términos tanto cuantitativos (cantidad de procesos en curso y de personas implicadas) como cualitativos, por el amplio abanico de temáticas abordadas en comparación con el de su antecesor en los años ochenta. Sin embargo, los avances en las investigaciones demuestran que no está todo dicho en cuanto a su alcance, y esto puede traducirse en nuevas formas de oposición de parte de sectores que ven vulnerados sus intereses.

Este capítulo ha destacado la reactivación que durante 2010 ha evidenciado el proceso, reflejado en el alto número de sentencias e imputados condenados. Pero, una vez más, se cierra con la preocupación por las demoras que aún persisten en el Poder Judicial. Más allá de la reactivación, es claro que todavía priman los obstáculos y se abren nuevos interrogantes acerca del futuro del proceso. Como se ha repetido en varias ocasiones, sin una estrategia eficiente de unificación de causas, juzgar las que restan podría demandar alrededor de veinte años más. A esta altura, ese plazo resulta imposible de afrontar para imputados, víctimas y testigos.

37 *La Nación*, “Duhalde intentó aclarar su polémica propuesta sobre los juicios a militares”, 25 de marzo de 2010.

38 *Página/12*, “Solo como Duhalde el Día de la Memoria”, 25 de marzo de 2010.

II. Sistema de seguridad: una hipoteca para la democracia*

El impulso político para introducir reformas en el sistema de seguridad suele surgir como producto de coyunturas críticas que colocan el tema en el centro de la agenda pública de manera cíclica. Crímenes de gran impacto social y escándalos alrededor de casos de violencia o corrupción policial –o ambas cuestiones combinadas– han motivado transformaciones de diferente signo. La relación entre coyunturas agudas y reacción política no es exclusiva de la Argentina y, en términos más amplios, el vínculo entre muerte y política tiene profundas raíces en la historia universal.

Esta lógica reactiva es, en parte, consecuencia de la incapacidad de la dirigencia para construir una agenda propia en materia de políticas democráticas de seguridad de mediano y largo plazo, que den respuesta a las recurrentes demandas sociales. Sin embargo, no resulta adecuado menospreciar la fuerza que tienen los hechos para impulsar cambios estructurales. Lo contrario implicaría sostener una noción abstracta de las dinámicas políticas y desaprovechar las oportunidades que las coyunturas ofrecen para construir una agenda junto a diversos actores sociales.

Las reacciones ante crímenes de gran repercusión pueden tener orientaciones políticas y normativas disímiles, como lo demuestran las últimas experiencias de reforma surgidas en situaciones de crisis. La ausencia de acuerdos políticos básicos hizo que, mientras algunas modificaciones produjeron graves consecuencias en materia de derechos humanos, otras generaron cambios positivos y profundos.

* Este capítulo fue escrito por Marcela Perelman –investigadora del CELS y becaria doctoral Conicet-UBA– y por Damián Neustadt, integrante del Programa de Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana del CELS. El informe de casos y tendencias de hechos de violencia con participación policial estuvo a cargo de Luciana Pol y Maximiliano Medina. Los autores agradecen los comentarios y aportes de Paula Litvachky y la participación de los pasantes de la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Pedro Favorito, Lucía Gaztañaga, Gabriela Hadid y Daniela Galarza.

La carencia de un programa de seguridad respaldado por sectores que apuesten al fortalecimiento de las instituciones democráticas llevó a que las fuerzas políticas otorgaran, por convicción ideológica o temor a represalias, altos grados de autonomía policial enfocada en la actividad territorial, en el hostigamiento de ciertos grupos sociales y en la presión al sistema judicial-penal para convalidar detenciones masivas.¹ Las reacciones a las demandas sociales luego de las crisis se orientaron a profundizar el poder de las fuerzas de seguridad o a realizar cambios estratégicos tendientes a modificar esa lógica de intervención política. Por ejemplo, la crisis que siguió al secuestro y muerte de Axel Blumberg en 2004 impactó tanto en las reformas legislativas regresivas en el ámbito nacional y en la provincia de Buenos Aires como en una segunda etapa de reformas democráticas de las estructuras del sistema de seguridad bonaerense. Esta última experiencia, como ya había ocurrido con un proceso similar iniciado en 1998, fue desmontada por la ausencia de acuerdos políticos capaces de sostenerla en el tiempo.

El año que pasó estuvo signado por una serie de acontecimientos de violencia con distintos niveles de responsabilidad policial, pero siempre protagonizados por fuerzas de seguridad, tanto federales como provinciales. La cantidad de muertos en hechos con participación policial en la región metropolitana de Buenos Aires siguió en aumento; se acumularon casos de hostigamiento policial contra jóvenes varones de barrios humildes, una práctica cotidiana que cobra visibilidad en los casos en que la víctima termina muerta, pero cuya cara más rutinaria es la detención de los adolescentes como eje de las políticas territoriales de seguridad. Además, como no ocurría desde hace años con tanta intensidad ni frecuencia, los conflictos sociales que se desarrollaron en el espacio público terminaron con la vida de personas, muchas veces por acción policial y otras por alevosas omisiones en su accionar. Una línea de violencia policial y conflictividad sociopolítica se fue tensando entre hechos alejados como las represiones de Andalgalá, Don Torcuato, Bariloche, Formosa y, con una resonancia política mucho mayor, a partir de la muerte del militante del Partido Obrero Mariano Ferreyra, en el marco del ataque de integrantes de la Unión Ferroviaria contra una manifestación por los derechos del personal ferroviario tercerizado. Hacia fines de 2010 tuvo lugar en Villa Soldati un acontecimiento cuya reconstrucción recién comienza: la muerte de tres personas durante los intentos de desalojo por la fuerza de un predio ocupado, protagonizados por la Policía Federal, la Policía Metropolitana y patotas o grupos organizados.²

1 Para mayor información véase el capítulo V.

2 El análisis de estos casos y su impacto en la creación del nuevo Ministerio de Seguridad se desarrolla en el capítulo IV.

Esta línea de tensión mostró las falencias más profundas de los últimos dos gobiernos, que construyeron una parte significativa de su identidad política y programática con contenidos, acciones y símbolos de la tradición de los derechos humanos, pero que habían optado por dejar las problemáticas del sistema de seguridad fuera de esta agenda.

El gobierno de Néstor Kirchner tuvo una orientación reformista del sistema de seguridad (y del subsistema policial en particular) durante su primer año de gestión.³ La política de contención de la violencia policial en el contexto de manifestaciones públicas y la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria fueron las marcas más sólidas y persistentes de esa etapa. Sin embargo, como se verá más adelante, la falta de profundización de ese rumbo constituyó un rasgo creciente de debilidad. Esa orientación perdió impulso, hasta agotarse a mediados de 2004, año marcado por la reacción legislativa punitiva frente a las mencionadas demandas de seguridad, que se intensificaron tras el secuestro y asesinato de Axel Blumberg,⁴ entre otros hechos.

Por otra parte, el amplio proceso de reformas⁵ iniciado en la provincia de Buenos Aires en 2004 ha sido desandado desde el inicio de la gestión de Daniel Scioli en 2007. Estos ciclos de reformas pendulares conllevaron graves consecuencias de corto, mediano y largo plazo en materia de derechos humanos, y provocaron una compleja imbricación entre opinión pública, reacciones parlamentarias, implementación de políticas de mano dura, convalidación acrítica de las burocracias penales y sostenimiento de condiciones inhumanas de detención.

3 El ministro de Justicia, Gustavo Béliz, presentó un plan de seguridad de treinta y nueve puntos cuyos objetivos se dirigieron a transparentar la gestión de recursos, mejorar el contacto de los funcionarios con la comunidad, volcar más personal a la calle para incrementar los operativos preventivos y otorgar algunos beneficios al personal y sus familias. Ese mismo año comenzó la “lucha contra los desarmaderos” en el Gran Buenos Aires; se tomaron distintas medidas para reforzar la prevención a través de la acción coordinada de la PFA, la Policía Bonaerense y las fuerzas de seguridad federales; el gobierno avanzó en una serie de acciones que modificaron la cúpula de la PFA; se implementó el Programa de Prevención de Barrios; y se llevaron adelante reformas a los códigos Penal y Procesal Penal. Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, capítulo III, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.

4 Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, capítulo III, ob. cit., e *Informe 2007*, capítulo VII, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

5 Las reformas consistieron, entre otras líneas, en crear la Policía Buenos Aires 2; iniciar un proceso de descentralización de las jefaturas departamentales; aumentar la participación comunitaria en los foros de seguridad y fortalecer su capacidad de control; establecer una línea telefónica centralizada para la recepción de denuncias e implementar variaciones en los sueldos según el desempeño.

Desde la recuperación de la democracia, las instituciones de seguridad han sido cuestionadas por su participación en redes de ilegalidad y por articular, en algunos casos, las oportunidades delictivas.⁶ Al mismo tiempo, el desempeño de las agencias policiales y judiciales en la resolución de investigaciones que alcanzan cierto grado de complejidad es muy deficiente. El trabajo judicial sigue orientado en su mayor proporción a los delitos contra la propiedad, que llegan a los tribunales por prevención policial, es decir, por las detenciones realizadas en casos de flagrancia, o por investigaciones dirigidas por las policías en las cuales las personas acusadas suelen ser jóvenes de barrios humildes con antecedentes penales.

A pesar de algunos intentos aislados, el gobierno de la seguridad permanece delegado en las policías. El caso de la provincia de Buenos Aires resulta evidente, pero ésta ha sido también la lógica dominante en otras jurisdicciones y en el ámbito federal. A esta situación de autogobierno debe sumarse la inexistencia de mecanismos específicos de control del accionar policial en el país. El intento de golpe de Estado que tuvo lugar el 30 de septiembre de 2010 en Ecuador por parte de la policía y la fuerza aérea actualizó y reafirmó la ligazón entre las problemáticas vinculadas con las instituciones de seguridad y el sostenimiento del sistema democrático. Las policías de la Argentina conservan una capacidad latente de desestabilización institucional, por lo que su subordinación al poder político y la reforma de sus estructuras son condiciones para el funcionamiento de la democracia.

Los graves hechos ocurridos en 2010 abren un nuevo ciclo de la relación entre muerte y política. En medio de los acontecimientos cruentos de Villa Soldati, la presidente de la nación anunció la creación de un nuevo Ministerio de Seguridad, bajo la responsabilidad de la hasta entonces ministra de Defensa Nilda Garré, quien había llevado adelante la reforma de las Fuerzas Armadas para adecuar sus estructuras y reglamentos a un programa moderno y democrático. El anuncio fue acompañado por un discurso en el que las cuestiones de seguridad volvieron a ocupar el centro de la agenda de derechos humanos y se retomaron nociones que sólo habían estado presentes durante el primer año de gestión de Néstor Kirchner.

6 A modo de ejemplo, cabe señalar que numerosos expedientes judiciales han mostrado la connivencia de la agencia policial con el ejercicio de actividades ilícitas vinculadas a la trata de mujeres, a la explotación de la prostitución ajena y al regenteo de las casas de tolerancia. La voluntad de brindar protección ilegal a los regentes de los prostíbulos a cambio del pago regular de una suma de dinero, garantizando el libre desarrollo de su comercio ilícito, se manifiesta en reiterados casos y constituye una práctica sistemática. CELS, "La investigación judicial de la trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina", Buenos Aires, 2010, disponible en <www.cels.org.ar>.

Es imposible estimar al momento de cierre de este informe cuál será el alcance de la reforma. El perfil de la gestión recién nombrada y el contenido del anuncio son indicios de una orientación que retoma la agenda democrática de la seguridad y cuya ejecución se apreciará en plazos cortos y medianos. Esta experiencia abarca uno de los núcleos más duros del ejercicio de derechos fundamentales y deberá ser eficiente en dar respuesta a las problemáticas de la violencia y del delito.

La relación entre la violencia policial cotidiana, las políticas de seguridad, las policías, el sistema judicial y el penitenciario es íntima e intrincada. En este capítulo nos centramos en el sistema de seguridad, con énfasis en el trabajo político respecto de las policías. El análisis toma algunos núcleos críticos de la relación entre seguridad y derechos humanos que resultan comunes a la situación general del país. En algunos casos esos núcleos demandan políticas locales, pero en general exigen un trabajo de articulación entre los distintos niveles de gobierno y las políticas públicas destinadas a establecer un piso mínimo y común en todo el territorio nacional. La separación que realizamos en secciones con mayor énfasis en las prácticas y los hechos de violencia policial extrema y las que profundizan en aspectos políticos e institucionales de la seguridad es sólo analítica, dado que todas resultan indiferenciables para el diseño de una política de seguridad democrática.

1. VIOLENCIA POLICIAL EXTREMA CONTRA JÓVENES VARONES DE BARRIOS POBRES

La cantidad de muertos en hechos de violencia con participación policial durante 2010 continuó la curva ascendente iniciada en 2008, momento en que se revirtió la curva descendente que había comenzado a registrarse en 2002.⁷ La violencia policial en sus expresiones más graves culmina en la muerte de jóvenes, pero este tipo de prácticas son mucho más cotidianas y numerosas, y muestran una lógica de relación entre las policías y los adolescentes varones de barrios pobres. A los casos de uso injustificado y desproporcionado de la fuerza letal cuando la policía asegura perseguir a un supuesto sospechoso y lo

⁷ Los datos y tendencias estadísticas se presentan y analizan en el “Anexo” a este capítulo.

mata⁸ se suman otros en los que una relación violenta de hostigamiento en el tiempo puede terminar, o no, en un asesinato.⁹

Cuando ocurre la muerte, la diferenciación real entre uno y otro tipo de casos es difícil de establecer y suele depender de las fuentes del relato y de la profundidad de la investigación que se haya llevado a cabo. De hecho, aquellos episodios que se conocen como de “gatillo fácil” en la persecución de pequeños delitos también se revelan como versiones estándar que ocultan las relaciones de largo tiempo entre la policía y las víctimas o los actos de arbitrariedad policial inexplicables a partir de la información existente. El relato se reitera: policías que se desplazan por la supuesta denuncia de un robo común, que toman por sospechoso a un joven del barrio a quien le dan la voz de alto y, sin importar la actitud que éste adopte –por ejemplo, que intente huir dadas las relaciones habituales de agresión y maltrato–, lo atacan violentamente y en algunos casos llegan a la ejecución a quemarropa.

La muerte de adolescentes en estas circunstancias presenta un grado extremo de la violencia policial cotidiana, del manejo territorial centrado en la detención frecuente y arbitraria. En el capítulo V se detallan las prácticas de aprehensión que se concentran sobre los jóvenes de barrios pobres y sus causas y consecuencias en el sistema penal y en el de privación de la libertad. Esta práctica está relacionada de manera directa con una gran parte de los casos que aquí se analizan.

El denominado “olfato policial” perdura como fundamento de las aprehensiones convalidadas por la justicia. Si la muerte de un joven intenta justificarse por su presunta resistencia a ser detenido, por la sospecha de una falta o la imputación de un delito, no resulta indicativo de prácticas policiales diferentes. Las detenciones en la provincia de Buenos Aires se han triplicado entre 2002 y 2009, la mayoría de ellas por averiguación de identidad, una categoría residual que funciona como etiqueta burocrática para la disposición arbitraria de la policía sobre la libertad de los jóvenes. Explicar estas situaciones exige la investigación profunda de cada caso, pero, si se ignora el hostigamiento permanente, se desdibujan los patrones que sostienen esas prácticas.

Los casos en los que relaciones fundadas en un prolongado abuso del poder terminan en homicidio se vinculan muchas veces con la lógica del reclutamiento de jóvenes para su participación en redes de ilegalidad regenteadas por la

8 Véanse los casos de Diego Bonefoi, Ezequiel Riquelme y Guillermo Trafiñanco, incluidos en el “Anexo”.

9 Véanse los casos de Rodolfo Emanuel Zapata, H.A.A. y Luciano Arruga, incluidos en el “Anexo”.

policía,¹⁰ lo cual suele derivar en represalias hacia quienes deseen “abrirse”, se nieguen a participar o denuncien ante la justicia la persecución de que son objeto. El desenlace fatal generalmente es anticipado por diferentes detenciones en las comisarías, entre otras acciones intimidatorias y amenazantes. Estos abusos se utilizan, asimismo, para dirimir conflictos de índole personal, con el accionar cómplice de los grupos policiales.¹¹

Los hechos de violencia policial son de muy compleja reconstrucción dado el dominio que los policías tienen sobre la escena del crimen, el manejo del tiempo antes de dar aviso a la justicia¹² y la debilidad de la investigación judicial, ya sea por connivencia o incapacidad. El conocimiento, tanto por parte de los policías como de las víctimas, de los altísimos grados de impunidad existentes alimenta los mecanismos intimidatorios: los policías saben que los jóvenes conocen de qué son capaces. La amenaza, de esta manera, se vuelve creíble. Cuando un policía le dice a un chico detenido sobre el móvil: “Ahora te tiramos al río”, la intimidación no es conjetural.¹³ Intimidaciones de diverso tipo se utilizan como forma de disciplinamiento de los jóvenes del barrio. Cuando Jonathan “Kiki” Lezcano y Ezequiel Blanco fueron asesinados por funcionarios de la Policía Federal, un agente grabó un video del momento

10 A fines de 2009, el juez en lo Contencioso Administrativo de La Plata, Luis Arias, denunció el funcionamiento de redes de ilegalidad policial, que reclutan adolescentes de barrios pobres para cometer delitos y pagan el robo de autos con dosis de paco. También el ex ministro de Seguridad provincial, Carlos Stormelli, denunció la existencia de estas redes antes de dejar su puesto. Otro caso testigo es el homicidio de Daniel Capristo, un comerciante asesinado a balazos por un niño menor de 15 años en Valentín Alsina. En el marco de esta causa, un policía denunció al servicio de calle de la Comisaría 3ª de Lanús por reclutar menores de edad para robar. La investigación del caso de la desaparición de Luciano Arruga también expone las lógicas de estas redes y sus consecuencias en la vida de los adolescentes. Numerosas investigaciones periodísticas aportaron indicios concretos en el mismo sentido. Véase “Un chico que sabía de armas y droga”, *Crítica*, 17 de abril de 2009; “Robo para la gorra. Paco y zonas liberadas”, revista *Veintitrés*, mayo de 2009; “Quién oyó gritar a Luciano Arruga”, *Mu*, octubre de 2009.

11 Véase el caso de Fabián Gorosito en el “Informe de casos”, a continuación de este capítulo.

12 Sobre la manipulación de la escena del crimen por parte de la policía de la provincia de Buenos Aires, véase el trabajo de la antropóloga Lucía Eilbaum, “De prácticas de investigación y producción de pruebas. Haciendo y deshaciendo versiones”, presentado en la V Reunión de Antropología del Mercosur, Buenos Aires, 29 de septiembre-2 de octubre de 2009.

13 En septiembre de 2002, Ezequiel Demonty, luego de haber sido golpeado, fue obligado a tirarse al Riachuelo sin saber nadar. Su cuerpo fue encontrado una semana después. Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2002-2003*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003, p. 259.

de la agonía de uno de ellos en la parte trasera del patrullero.¹⁴ Este material, que el sentido común indica como incriminatorio, fue puesto en circulación en el barrio a través de los teléfonos celulares. Los jóvenes lo interpretaron como una advertencia acerca de lo que podía ocurrirles si no se sometían a las condiciones impuestas por la policía. La desaparición impune de Luciano Arruga también es una referencia recurrente en las amenazas que reciben los adolescentes en Lomas del Mirador.

Puede malinterpretarse que esta realidad de la calle tiene una relación sólo abstracta con las políticas de seguridad y las reformas legislativas que operan en otros ámbitos. Sin embargo, el impacto que la ampliación del poder de las policías y la falta de control político y judicial sobre su accionar tienen en el ejercicio de los derechos fundamentales de una amplia franja de la población vulnerable es imposible de soslayar. A modo de ejemplo, cuando se inició en 2004 la reforma de la Policía de la provincia de Buenos Aires se registraron niveles más bajos de uso letal de la fuerza, que volvieron a aumentar durante el proceso actual de contrarreforma.¹⁵

2. EXPERIENCIAS RECIENTES DE REFORMA Y CREACIÓN DE INSTITUCIONES DE SEGURIDAD

En los últimos años hubo en nuestro país transformaciones policiales de diferente escala: la reforma del sistema de seguridad de la provincia de Buenos Aires, que atravesó dos etapas –1998-2001 y 2004-2007–, cada una seguida de un proceso de contrarreforma; la intervención de la Policía Aeronáutica Nacional en 2005 y su reemplazo por la Policía de Seguridad Aeroportuaria (primera fuerza federal de seguridad constituida en democracia)¹⁶ y la creación de la

14 Para más información véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, capítulo III, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

15 Durante los años 2005, 2006 y 2007 descendieron los niveles de violencia en general en la zona metropolitana, pero esta tendencia es más marcada y definida para la Policía Bonaerense.

16 La Gendarmería Nacional Argentina fue creada en 1938, en pleno período histórico de la denominada “década infame”. Su actual estructura orgánico-institucional fue establecida en 1971, durante el régimen militar conocido como “Revolución Argentina”, que dos años antes había creado la Prefectura Naval Argentina en reemplazo de la antigua Prefectura Nacional Marítima. Por último, la Policía Federal Argentina fue creada 1943 y las normas del personal se rigen por una ley sancionada en 1979, durante la última dictadura militar. Véase el capítulo III.

Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien se trata de experiencias disímiles, una reflexión sobre el conjunto –con énfasis en los mecanismos de control creados, desmantelados o vetados– puede demostrar las limitaciones que estos procesos han tenido en su ejecución y su impacto sobre las prácticas violatorias de derechos analizadas en la sección anterior.

Por otra parte, la revisión de estos casos es un insumo necesario para el proceso que encarará el recién creado Ministerio de Seguridad. Como se verá a continuación, buenas medidas fueron desandadas mediante un simple cambio en la gestión o anuladas con un veto. Parte de esta volatilidad es entendible dentro de un sistema democrático que supone alternancia en los modos de conducción. De cara a 2011 se presenta un escenario de oportunidad para fijar nuevos límites a la gestión de la seguridad en democracia.

2.1. LA ÚLTIMA CONTRARREFORMA

AL SISTEMA DE SEGURIDAD BONAERENSE

Los dos procesos de reforma que atravesó el sistema de seguridad de la provincia de Buenos Aires fueron consecuencia de sendas crisis iniciadas por crímenes de alto impacto social y político: el asesinato del fotógrafo José Luis Cabezas en 1997 y el secuestro y posterior asesinato de Axel Blumberg en 2004. La reforma iniciada en 1997 fue desmantelada durante la gestión de Carlos Ruckauf. A su vez, el gobernador Daniel Scioli ha impulsado desde 2007 medidas tendientes a dejar sin efecto las modificaciones promovidas en relación con el gobierno democrático de la seguridad.

El Ejecutivo provincial dio marcha atrás con los cambios que se habían realizado en la estructura de la Bonaerense y optó por la autonomía policial como forma de gobernabilidad. Entre otros indicadores de esta política aparece el abandono de la dirección civil y las herramientas de gestión que permitían el monitoreo de los fenómenos de inseguridad y del trabajo policial. También se desactivaron los mecanismos de control interno de la fuerza a cargo de personal civil y se abandonó la política de participación ciudadana y de prevención comunitaria de la violencia.¹⁷ Cuando la Auditoría de Asuntos Internos de la policía provincial estuvo integrada por civiles especializados en la investigación administrativa, la calidad del control interno mejoró de manera notable. Esta experiencia produjo un descenso de los delitos cometidos por personal policial, a la vez que expulsó de la fuerza a quienes incurrieran en abusos funcio-

17 Entre ellos, los mecanismos establecidos por la Ley 12 154 y la incipiente descentralización de facultades hacia los gobiernos municipales. Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, ob. cit.

nales y actividades delictivas. El control civil llegó a tener efectos concretos en el uso de la fuerza policial tan pronto como los funcionarios notaron que las irregularidades tendrían consecuencias directas en sus carreras. Este nivel de impacto pone en perspectiva la decisión de la gestión actual de declarar cesante al personal civil y de encomendar las investigaciones a policías. Además, se anularon otros mecanismos que ejercían distintos tipos de control, como los foros de seguridad. Estas políticas institucionales impactan en una ampliación de la discrecionalidad en el uso de la fuerza, en la conformación de redes de ilegalidad policial y en el aumento del índice de violaciones de derechos, como las prácticas de violencia ya analizadas.

Durante 2010, la reunificación de los ministerios de Seguridad y Justicia bajo la dirección del titular de esta última cartera, Ricardo Casal, no hizo más que profundizar el proceso, al reducir las capacidades institucionales del área. Un hecho significativo fue la confirmación en el cargo del jefe de la Policía Bonaerense, Juan Carlos Paggi, en quien Casal delegó las tareas de seguridad del Ministerio absorbido por su órbita.¹⁸ La reunificación redujo al mínimo la capacidad de control y constituyó un fuerte mensaje hacia el interior de la institución, dado que evidenció el abandono del intento de conducción política de la seguridad y la recaída en el modelo de la autonomía policial.¹⁹ La misma tendencia quedó manifiesta en el traspaso de la potestad disciplinaria de la dirección civil al jefe de policía, y en la autorización para la apertura de nuevos 911²⁰ en determinados lugares, que funcionan de modo subordinado

18 El poder estratégico y de gestión sobre una fuerza de 52 000 efectivos y un presupuesto anual de casi 5000 millones de pesos, según el presupuesto de 2010 para el entonces Ministerio de Seguridad, recae ahora en una jefatura centralizada, cuyo ejecutivo se concentra en un jefe de policía y una cúpula integrada por pocos comisarios generales.

19 El cargo de superintendente general de policía es equivalente al de subsecretario de Estado. Véase <www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/Organigrama/organigrama.html>.

20 El sistema centralizado de emergencias 911 funcionaba con un equipo preparado, dependiente de las autoridades civiles del Ministerio. La actual gestión suprimió su autonomía, puso al frente del sistema a personal del área de seguridad sin capacidad técnica en la materia, y autorizó la apertura de nuevos 911 para lugares que funcionan de modo subordinado a las autoridades policiales de cada jurisdicción. Una de las consecuencias más graves del desmantelamiento de esta área es que funcionaba también como una herramienta de gestión y control político. La información que brindaba a la conducción civil en tiempo real sobre la cantidad y el tipo de hechos denunciados en los diferentes departamentos y regiones permitía establecer patrones comunes de modalidades delictivas y constituía una herramienta de supervisión y seguimiento del desempeño de las departamentales.

a las autoridades policiales de cada jurisdicción, en lugar de depender de las máximas autoridades del sistema.

Con idéntica orientación, se reformó el estatuto policial a fin de desalentar la profesionalización de los funcionarios y reinstalar los escalafones comando y general (antes oficiales y suboficiales). La nueva estructura elimina la lógica de especialización y recupera la vieja tradición de estamentos en la carrera policial, propia de las instituciones militarizadas. La Policía Buenos Aires 2 fue asignada a una jefatura y pasó a ser dirigida según los criterios tradicionales, medida que diluyó el perfil de fuerza de patrullaje preventivo con el que había sido creada.²¹

El diseño, la ejecución y la supervisión de las políticas de seguridad han sido también puestos en manos de personal policial. La provincia había reconstruido estadísticas criminales desde 2000 hasta 2007, así como mapas del delito, de operatividad de las dependencias policiales y del 911, pero a partir de la gestión de Carlos Stornelli en el Ministerio de Seguridad provincial estas bases de datos fueron sustituidas por la estadística policial.

2.2. CUESTIONES PENDIENTES EN LA POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA

En dirección opuesta a los retrocesos evidenciados en la provincia de Buenos Aires, el reemplazo de la Policía Aeronáutica Nacional (PAN) por la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) es una de las experiencias más importantes en

21 La Policía Buenos Aires 2 de la provincia de Buenos Aires fue creada por la Ley 13 202 (sanción: 27/05/2004, promulgación: 07/06/2004) con funciones específicas de prevención en los partidos del conurbano bonaerense, como se establece en el art. 4: “La Policía Buenos Aires 2 actuará en la prevención del delito, de oficio o a requerimiento. No cumplirá tareas de custodia de objetivos fijos ni de personas y no albergará detenidos en sus dependencias. Queda prohibido al personal de la Policía Buenos Aires 2 realizar cualquier otra diligencia que no sea la de patrullar y desplegar acciones estrictamente preventivas en el marco de las facultades asignadas en la presente ley. No podrá practicar citaciones ni notificaciones judiciales, ni acciones equivalentes, ni realizar tarea administrativa alguna ajena al funcionamiento mismo de dicho cuerpo policial”. Una de sus características diferenciales consistía en que “la formación y capacitación del personal tendrá lugar en institutos diferenciados de los destinados al personal de las demás policías. Se dará preferencia, a esos fines, a las universidades nacionales”. Si bien en sus primeros años parte de la capacitación de esta policía se desarrolló en universidades nacionales de la provincia de Buenos Aires, este aspecto también fue diluyéndose en la actual gestión. En el presente son afectados a similares operativos –o incluso a los mismos– que la Policía Bonaerense, y los rasgos distintivos del uniforme y los móviles se han reducido al mínimo, por lo que resulta difícil diferenciarlos del resto del sistema policial de la provincia.

materia de seguridad,²² que de todas formas enfrenta diversas problemáticas y resistencias en su implementación.

Un elemento a destacar es la creación de la Dirección de Control Policial de la PSA,²³ punto de partida importante para trabajar en la reforma de las otras fuerzas federales y provinciales que mantienen una lógica cerrada y corporativa. También es cierto que esta oficina precisa contar con los recursos adecuados para el cumplimiento de su misión, tanto en el área de personal como de equipamiento.²⁴ Según el informe elaborado por la propia Dirección,²⁵ las resistencias al modelo de control externo provienen tanto de los funcionarios policiales como de los operadores civiles de la administración, que han demorado en dar intervención a este organismo en hechos que podrían constituir faltas graves o gravísimas.²⁶

A la vez, desde su puesta en marcha, la PSA ha enfrentado obstáculos externos e internos que impidieron su pleno desarrollo. Por un lado, debió establecer un piso de calidad institucional más alto respecto de las otras policías. El abordaje diferenciado sobre algunos fenómenos delictivos supone una fuerte crítica a las prácticas y la cultura de otras fuerzas con las que compete en la asignación de ciertas misiones. En el ámbito interno, muchos de los conflictos se explican por la persistencia de ideas propias de una cultura institucional previa, derivadas de la noción anacrónica del “estado policial”, como por ejemplo la portación y exhibición de armas fuera del horario laboral. Tam-

22 La disolución de la PAN y la posterior creación de la PSA se originaron en la crisis derivada del escándalo por el caso Southern Winds. En 2005 se puso en marcha una fuerza policial especializada en materia de seguridad aeroportuaria que significó un novedoso modo de abordaje institucional con mando civil, una estructura de dirección superior y administración general conducida por funcionarios especializados en asuntos de seguridad pública, pero sin estado policial.

23 La Dirección tramita alrededor de sesenta sumarios por causas graves y muy graves de distinta índole, en todas las jurisdicciones del país.

24 En noviembre de 2009, luego de cuatro meses de espera, el ministro de Justicia de la Nación Julio Alak envió la propuesta de designación de la directora de Control Policial. El 27 de abril la presidente firmó el decreto que nombró a Elena Mariani. En diciembre de 2009 se formaron los expedientes de designación de las otras autoridades: auditor, miembros del tribunal, defensor y personal de planta. Este último expediente estuvo ocho meses en el Ministerio hasta ser resuelto.

25 “Nuevo modelo de control policial”, documento elaborado por la Dirección de Control Policial de la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

26 Un ejemplo es el abuso deshonesto cometido por un antiguo oficial contra una joven egresada del instituto. Este hecho –una práctica frecuente en las fuerzas– no fue informado al organismo externo de control y sólo se supo cuando ese mismo organismo realizó una auditoría preventiva.

bién tienen su origen en la tensión entre los oficiales formados en épocas de la antigua PAN y aquellos incorporados por la PSA, lo cual deriva en distintos hechos de abuso de autoridad y hasta de abuso deshonesto en perjuicio de los oficiales más jóvenes. Estas resistencias son resultado de la oposición que suscita este modelo, que tiene a la capacidad como principio organizador de las jerarquías, a diferencia de la tradición militar, que equiparaba jerarquía con antigüedad. Por último, existen estigmatizaciones cruzadas entre ambos grupos. Los oficiales antiguos afirman que el solo hecho de haber pertenecido al esquema anterior los somete a un trato discriminatorio.

2.3. LA CREACIÓN DE LA POLICÍA METROPOLITANA:

LO NUEVO DE LA VIEJA POLICÍA

La ciudad de Buenos Aires tuvo su propia experiencia en el ámbito de las fuerzas de seguridad a partir de la creación de la Policía Metropolitana por la Ley 3255. El proceso institucional impulsado por el gobierno de Mauricio Macri para contar con una policía local diferenciada de las existentes ha fracasado. Sus dos primeros jefes, Jorge Palacios, impugnado al momento de su designación por el CELS y otras organizaciones,²⁷ y Osvaldo Chamorro, ambos ex policías federales, fueron desplazados de sus cargos de manera sucesiva en medio de un escándalo por espionaje ilegal.²⁸ La designación de Eugenio Burzaco como jefe civil de la fuerza no ha implicado un cambio estructural ni una solución para los problemas que mantiene la nueva policía desde su puesta en marcha. Por otra parte, Macri no ha cesado de elogiar a Palacios, a pesar de su procesamiento judicial.

El obstáculo más grave y de difícil solución a futuro está relacionado con el modo en que la fuerza ha sido integrada. La selección de sus funcionarios estuvo plagada de irregularidades debidas al traspaso de un grupo de la Policía Federal a la Metropolitana. El 83% de los cargos jerárquicos (superintendentes, comisionados generales, mayores y simples) está ocupado por ex policías

27 Carta enviada el 22 de julio de 2009 al Ministro de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Guillermo Montenegro. Disponible en <www.cels.org.ar>.

28 La Cámara Nacional de Casación Penal confirmó el 2 de agosto de 2010 el procesamiento con prisión preventiva del ex titular de la Policía Metropolitana, Jorge "Fino" Palacios, por el delito de asociación ilícita. En la misma causa se dictó el procesamiento del jefe de gobierno Mauricio Macri. Esa resolución fue apelada por la defensa y confirmada por la Cámara Federal de Apelaciones, y luego por la Cámara Nacional de Casación Penal.

federales. De ese grupo, alrededor del 80% comenzó sus tareas en la Federal en la década de 1970, la mayor parte en comisarías de la ciudad.²⁹

Del informe de la comisión parlamentaria de evaluación del personal de la Policía Metropolitana proveniente de otras fuerzas de seguridad y de la observación de legajos realizada por el CELS en el marco de dicha comisión –cuya participación fue facilitada por el legislador Rafael Gentili– surgen los siguientes datos:³⁰

- El 82% de los mandos altos (43 de 52) proviene de la Policía Federal Argentina, el 8% de Gendarmería Nacional (cuatro), el 6% de la Policía Bonaerense (3) y el 4% de la Policía de la Provincia de Santa Fe (2).
- De los legajos revisados para los 52 cargos de conducción, 9 habían pasado a disponibilidad en 2004 como parte de la purga realizada por el entonces presidente Néstor Kirchner.³¹ En ese momento se indicó que el 50% de los oficiales separados tenía alguna causa judicial o sumario administrativo abierto. Esta tendencia no se ha revertido luego de la forzada dimisión de los dos primeros jefes. A fines de 2010, la Policía Metropolitana reclutó a varios de los oficiales de la Policía Federal que por distintas causas el nuevo Ministerio de Seguridad pasó a retiro.
- De los 52 altos mandos, incluidos los cuatro superintendentes de la fuerza, el 73% (38 agentes) tuvo actuación en fuerzas de seguridad durante la última dictadura militar.

Sobre los antecedentes del personal:

- Los perfiles de formación de varios de los agentes incorporados³² presentan antecedentes en áreas de inteligencia, capacitación en “lucha antisubversiva”, “guerrilla urbana”, varios en la época de la última dictadura militar. No se entiende el interés por la formación en inteligencia y contraterrorismo para una fuerza que

29 Para un análisis del lugar de la Policía Federal en el sistema represivo de la última dictadura véase el capítulo III.

30 “Recomendaciones de la Comisión Especial Investigadora”, creada por Resolución 321/2010 de la Legislatura de la ciudad, pp. 118-120.

31 Resolución 670 de la Policía Federal Argentina, del 18 de mayo de 2004.

32 El informe destaca que el caso más emblemático es el de Ciro James, quien, además de ser un eslabón clave de la maquinaria paraestatal de espionaje, era candidato a ingresar a la Metropolitana, por sus fuertes vínculos con “Fino” Palacios y su formación y experiencia en el área de inteligencia.

ha sido pensada como comunitaria y de proximidad, salvo por la existencia de una agenda oculta, antagónica a la ley de creación de la institución. Por ejemplo, uno de los legajos tenía como antecedente principal estar “formado en temas telefónicos e informáticos en la comisión para el estudio de voces en cintas telefónicas”.

- En muchos casos, los antecedentes de los funcionarios resultan exiguos e incompletos y se omite el motivo por el cual dejaron la fuerza policial en la que servían. Por ejemplo, en uno de los legajos no figura si la baja de la Policía Federal había sido voluntaria u obligatoria. La única documentación proveniente de la Federal era el certificado de antecedentes, sin incluir la foja de servicios. La experiencia central registrada consistía en haber dirigido la seguridad personal de Macri (“al menos del 99 al 2007”) y del “búnker del Pro”, en referencia al salón donde se reúne ese partido en las elecciones. En varios casos no se especifica a qué se dedicaron los candidatos desde su separación de las fuerzas policiales a las que pertenecían (en diferentes legajos el lapso no informado abarca hasta diez años).
- Ninguno de los legajos de los mandos superiores revisados registra que éstos hayan realizado el curso de nivelación o el examen psicofísico, como exige la ley. Según los representantes del PRO en la comisión, aunque la ley indica que estos exámenes son condiciones para ingresar a la fuerza, una cláusula transitoria lo regula sólo para los cuadros medios. En la práctica, la gestión anterior había decidido esta excepción también para los cuadros altos. Sin embargo, representantes del PRO aseguraron que Burzaco habría revertido esta deficiencia.

Respecto de los mecanismos de control diseñados para la nueva fuerza en junio de 2009, Macri vetó³³ la ley de creación del Comité de Seguimiento del Sistema de Seguridad Pública, que en los hechos representaba la mínima expresión de un organismo de supervisión externo. Sus funciones³⁴ se limitaban a “recomendar mecanismos de articulación y coordinación permanente entre las distintas agencias de seguridad pública con competencia en la Ciudad con el fin de armonizar y garantizar la implementación de la Ley de Seguridad Pública”, y a “proponer mecanismos de monitoreo permanente con el fin de poder establecer indicadores que permitan a las agencias de seguridad pública

33 Mediante el Decreto 525, del 9 de junio de 2009.

34 Véase “La policía de Macri, fuera de control”, *Página/12*, 23 de junio de 2009.

con competencia en la Ciudad tener una evaluación constante de la evolución del sistema de seguridad pública”. Aun así, el jefe de gobierno consideró que la nueva policía no debía estar sujeta a ningún tipo de control por fuera de la propia institución.

Luego de este muy mal comienzo, una prioridad para las fuerzas políticas y las instituciones porteñas en los próximos años será encontrar vías de reforma y reconducción de esta fuerza integrada de la peor manera. La incógnita respecto de cómo podrá reformarse una policía recién concebida, cuya integración incluye tales irregularidades, permanece abierta y no podrá estar ausente en la agenda electoral en curso.

2.4. PROYECTOS DE ORGANISMOS DE CONTROL POLICIAL EN EL NIVEL FEDERAL

La transformación democrática de las instituciones de seguridad tiene como condición ineludible la puesta en marcha de mecanismos de auditoría internos y externos que contrapesen la tendencia institucional hacia la autonomía. En muchos casos, no se logra avanzar en una reforma estructural del sistema policial pero aparecen iniciativas de cambio que implican una apertura estratégica sobre las lógicas corporativas tradicionales. Durante los dos gobiernos kirchneristas se trabajaron algunas alternativas respecto de las fuerzas de seguridad federales.

La primera iniciativa del gobierno nacional al respecto fue un programa para controlar la corrupción policial. El Programa de Administración Civil de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales (PAC) fue creado para efectuar el seguimiento institucional de las compras y contrataciones, así como de la ejecución del presupuesto de las fuerzas federales de seguridad y del Servicio Penitenciario Federal. Los protocolos internos suponían un monitoreo inédito sobre la ejecución presupuestaria y amplios estándares de acceso a la información y la publicidad (a los que son renuentes las fuerzas de seguridad argentinas en general, y en particular la Federal). En octubre de 2004, la Secretaría de Seguridad Interior volvió a depender del Ministerio del Interior, que desarticuló el PAC sin instituir un mecanismo que lo reemplazara.³⁵

La otra iniciativa en el ámbito federal es el producto de más de un año de debate en una mesa conformada por representantes de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de la ex Secretaría de Seguridad Interior, de la Gendarmería

35 Para una descripción y análisis de esta experiencia véase Marcelo Saín, “Progresismo ficcional. La política de seguridad pública durante la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007)”, mimeo, 2010.

Nacional y del Ministerio de Defensa, junto con organizaciones de la sociedad civil, como el CELS y el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). Si bien la propuesta era diseñar una reforma al régimen disciplinario de la Gendarmería, a propuesta del CELS y el ILSED se incluyó un sistema de control disciplinario externo que pudiera extenderse a los procedimientos de todas las fuerzas de seguridad federales. Ambos proyectos serán presentados en el Congreso Nacional en el próximo período parlamentario y podrán ser tomados como modelo para el diseño de las oficinas de control policial del nuevo Ministerio de Seguridad.

3. LOS ACUERDOS POLÍTICOS BÁSICOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD EN DEMOCRACIA

La existencia de acuerdos políticos amplios sobre principios mínimos resulta una condición necesaria para el avance y sostenimiento de iniciativas democráticas en materia de seguridad. Desde 1983, se advierte un compromiso oscilante de la clase política con estos principios, que se tradujo en medidas salteadas, de orientación dispar.

Un primer ciclo de pactos políticos tuvo como resultado la sanción de las leyes marco del sistema de seguridad. En 1988 el Congreso Nacional estableció la delimitación entre cuestiones relativas a la defensa nacional y de seguridad interior, a través de la sanción de la Ley de Defensa Nacional, producto del acuerdo entre las distintas fuerzas que integraban el Parlamento. Un consenso similar se logró en 1992 al sancionar la Ley de Seguridad Interior y, en 2001, con la Ley de Inteligencia Nacional. Las tres normas precisaron el marco regulatorio que establece que la defensa nacional es el ámbito exclusivo de injerencia de las Fuerzas Armadas y desarticula el conjunto de prerrogativas que detentaban en materia de seguridad interior.

Este tipo de leyes fueron muy cuestionadas a escala global y regional, luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. Cada tanto, en el debate local, algún candidato intenta retomar esta línea y plantea como solución a los problemas del delito el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior. Estos planteos toman su forma más burda en la idea de llevar el ejército a las calles, pero también se filtran en concepciones militarizadas del trabajo de las policías. No obstante, la gestión de Nilda Garré en el Ministerio de Defensa reafirmó esa separación y en los últimos años no han existido embestidas legislativas firmes para la reforma de estas leyes, aunque las gestiones de seguridad en algunos casos rememoran lógicas militarizadas.

El sistema creado por la Ley de Seguridad Interior fue diseñado para responder ante hechos de conmoción interna, tales como los ocurridos a fines de la década de 1980 y principios de 1990.³⁶ Ahora bien, asentado y consolidado aquel primer paquete de leyes, la profundización democrática y las nuevas problemáticas del delito y la violencia demandaron políticas de seguridad de un segundo orden, que apuntaran a modernizar las fuerzas de seguridad; a responder en forma eficaz a fenómenos de delitos complejos, como la criminalidad organizada, el narcotráfico, el lavado de activos o la trata de personas; a diseñar políticas de prevención social de la violencia y el delito; a regular la seguridad privada, y a establecer instancias de participación de la sociedad civil en estos temas.

Ante estas cuestiones, las respuestas políticas fueron, por lo general, defectuosas o insostenibles en el tiempo, autoritarias en muchos casos, sólo reactivas en su mayoría y pobres hasta en términos numéricos. Los acuerdos del ciclo anterior se debilitaron, la orientación fue zigzagueante y los consensos se limitaron a respuestas coyunturales. En el contexto de pánico social por el aumento de ciertos delitos y la exacerbación de la sensación de inseguridad, la dirigencia política no tuvo una orientación definida que le permitiera procesar las demandas sociales y profundizar el rumbo establecido en el primer ciclo. Vistas en retrospectiva, las medidas de distinto sesgo se acumularon para consolidar la demagogia punitiva sin poner en tela de juicio los problemas derivados de la autonomía policial.

Así, diez años después de la sanción de la Ley de Inteligencia y a más de veinte años de sancionada la Ley de Defensa Nacional, no se impulsaron en el ámbito federal nuevas intervenciones sobre el sistema de seguridad, del mismo rango e importancia. Como excepción se destaca la reforma policial y procesal penal bonaerense de 1998, que no pudo sostenerse y sufrió claros retrocesos durante el gobierno de Carlos Ruckauf. Además de desandar los cambios impulsados en la policía de la provincia, se impulsaron reformas procesales para endurecer el régimen penal, lo que condujo al colapso del sistema penitenciario y a la violación masiva de derechos de los detenidos.

En el plano nacional, la siguiente intervención política decisiva en materia penal y de seguridad fue la mencionada respuesta unánime al llamado “efecto Blumberg”. Entre abril y mayo de 2004, el Congreso sancionó una serie de reformas regresivas al Código Penal, basadas en el endurecimiento de las penas y la respuesta punitiva exacerbada como opción política frente a los problemas

36 Por ejemplo, alzamientos militares y estallidos sociales como los saqueos de 1989.

de seguridad.³⁷ En contraposición, en respuesta a la misma crisis, en la provincia de Buenos Aires se encaró una nueva reforma del sistema de seguridad que incluyó nuevas leyes de organización de las policías, mecanismos de control y gobierno civil de la seguridad, que, como se dijo, tampoco pudieron sostenerse en el tiempo.

Más cercanas al presente, se destacan otras importantes políticas puntuales, como la declaración de la emergencia nacional en materia de armas de fuego, sancionada en diciembre de 2006, y el control de la violencia policial en el contexto de las manifestaciones públicas. Sin embargo, el rasgo común a estas iniciativas ha sido la falta de profundización y expansión de estas propuestas a otras fuerzas. El Programa Nacional de Entrega de Armas es positivo y en otros países ha motivado transformaciones importantes. Sin embargo, en la Argentina no ha tenido efectos que trasciendan el procedimiento puntual que habilita.

En definitiva, aquellas medidas conservan un definido potencial transformador de las lógicas de circulación de la violencia, sin embargo, la ausencia de un entramado institucional y político que las respalde, tanto en su origen como en su ejecución, ha condicionado su alcance y perdurabilidad.

Frente a este panorama, el surgimiento del Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD) puede marcar el inicio de un nuevo ciclo. Esta iniciativa impulsada por el CELS, junto a especialistas como Carlos Arslanian, Alberto Binder y Martha Arriola; académicos como Enrique Font, Marcelo Saín, Gabriel Kessler y María Pita, y otras organizaciones como la Comisión por la Memoria de la provincia de Buenos Aires, tomó como antecedente los acuerdos alcanzados después de la recuperación democrática, e intentó hacer confluir en un decálogo de principios mínimos para la configuración de una política de seguridad democrática a un frente multisectorial amplio, que incluye a las diversas fuerzas políticas y sus referentes más importantes: universidades, organizaciones sociales, sindicales y religiosas, entre muchas otras. Esos principios fueron transcritos en dos documentos sobre el sistema federal y la provincia de Buenos Aires, en los que se explicita el marco en que deben transitar las respuestas estatales para ser consideradas democráticas.³⁸ Esta definición permitió delimitar las propuestas autoritarias e identificar aquellas fuerzas políticas y sociales que optan por este tipo de soluciones. Durante 2010, las acciones del

37 Referidas en particular al agravamiento de las penas en los casos de delitos con armas de fuego o secuestros extorsivos, la elevación de la pena máxima de reclusión perpetua de 25 a 50 años y condiciones más rigurosas para el otorgamiento de la libertad condicional. Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, ob. cit., p.155.

38 Disponibles en <www.cels.org.ar> y en <www.asd.org.ar>.

ASD se dirigieron a fortalecer estos acuerdos y a promover medidas puntuales que permitieran construir soluciones duraderas, democráticas e inclusivas. La conformación de este acuerdo representó también la posibilidad de consolidar un discurso alternativo a las propuestas de demagogia punitiva y políticas de seguridad autoritarias ya instaladas, y concitó el respaldo político y social para abrir nuevos escenarios.

Como se verá en el apartado que sigue, las iniciativas parlamentarias presentadas en 2010 tuvieron orientaciones disímiles. No obstante, los proyectos impulsados desde el ASD lograron un sólido respaldo. Esto demuestra que existe un interesante espacio político y social para generar nuevos compromisos que separen aguas entre los discursos democráticos y autoritarios en materia de seguridad.

4. LOS DEBATES PARLAMENTARIOS SOBRE CUESTIONES RELATIVAS AL SISTEMA DE SEGURIDAD

Durante 2009 no se aprobó ningún proyecto en materia de seguridad interior y durante 2010 sólo se sancionó la ley que estableció medidas de seguridad para las personas que realizan transacciones en los bancos, como reacción legislativa frente a los delitos que causaron conmoción en la opinión pública.³⁹ La ley aprobada contiene directivas simples para las instituciones bancarias que podrían haberse ordenado desde la autoridad de aplicación, el Banco Central de la República Argentina.⁴⁰ Sin embargo, el “proyecto de salideras” fue presentado como una cuestión decisiva para demostrar quiénes estaban decididos a resolver el problema de la inseguridad y quiénes se mantenían indiferentes. Más allá de este caso, y a diferencia de otros años,⁴¹ la serie de

39 En particular, el caso de Carolina Piparo, víctima de un asalto a la salida de un banco, donde recibió heridas con armas de fuego que le produjeron la pérdida de su avanzado embarazo.

40 La medida adoptada por el BCRA para desgravar las transferencias bancarias y disponer la utilización gratuita de los cheques cancelatorios constituye una acción eficaz y de costo nulo para prevenir las salideras bancarias. Respecto de las medidas que ordena el texto de la ley, vencidos los plazos, en la mayoría de los bancos aún no han sido implementadas. Véase “Se venció el plazo y sólo algunos bancos tienen biombos antisalideras”, diario *BAE*, 15 de diciembre de 2010.

41 Con motivo del asesinato de Daniel Capristo, ocurrido en Lanús el 15 de abril de 2009, el gobernador Daniel Scioli afirmó: “Seguiremos adelante con la ley penal juvenil para bajar la edad de imputabilidad de los menores. Hoy los delincuentes están dispuestos a todo. Nosotros, desde el Estado de dere-

hechos delictivos de impacto mediático sucedidos en 2010 no desataron una nueva “ola de inseguridad”, ni motivaron reclamos sociales en favor de políticas de mano dura y de endurecimiento de las penas. Por el contrario, el secuestro y posterior asesinato de Matías Berardi⁴² o el caso de Carolina Piparo⁴³ desencadenaron fuertes cuestionamientos a la complicidad policial y a su incapacidad para desarrollar investigaciones.

Los proyectos de orientación más autoritaria no obtuvieron los votos necesarios para convertirse en ley.⁴⁴ De todas formas, avanzaron iniciativas legislativas regresivas en materia de derechos humanos e ineficaces para los problemas que pretenden resolver. Tal es el caso de la media sanción que recibió en el Senado el proyecto de ley de creación del Servicio Cívico Voluntario (SCV), que pretende asignar a las Fuerzas Armadas un rol de contención social, en contradicción con la única misión que, como hemos visto, la ley asigna a las instituciones castrenses: la defensa nacional. Aunque se fundamentó en necesidades educativas, sólo fue tratado por la comisión de Justicia y Asuntos Penales.

cho, también vamos a ir con todo”. Véase “Scioli volvió a defender la baja de la edad de imputabilidad”, *La Nación*, 16 de abril de 2009.

42 Matías Berardi, de 16 años, fue secuestrado el 27 de septiembre en Ingeniero Maschwitz, provincia de Buenos Aires. Fue asesinado dos días más tarde cerca de Campana, unas diez horas después de haber logrado huir de la casa donde permaneció cautivo, pero ningún vecino acudió en su ayuda ni se comunicó con la policía. Tras correr casi trescientos metros, sus secuestradores volvieron a capturarlo. La familia cuestionó el accionar policial. Véase “No sé si la policía es ineficiente o si tiene mala intención”, *La Nación*, 21 de octubre de 2010.

43 Al respecto, la víctima del robo afirmó: “Me siento desamparada y abandonada por todas las instituciones públicas y privadas que debieron protegerme [...]. Estoy tratando de juntar fuerzas para hacer público mi reclamo, porque no entiendo que se esté hablando de imagen y de futuras candidaturas y nada se hace para que no se repita uno de los crímenes más crueles en la historia de nuestro país; en muchos países un caso como el mío obligaría a que muchos responsables políticos den un paso al costado”. Véase “Piparo se siente ‘desamparada’”, *La Nación*, 19 de octubre de 2010.

44 El proyecto de “Declarar la emergencia nacional de seguridad ciudadana” fue elaborado por los senadores Hilda González de Duhalde, Carlos Reutemann, Carlos Menem, Samuel Cabanchik y Adolfo Rodríguez Saá, entre otros. Propone algunas medidas discriminatorias y estigmatizantes para los jóvenes de sectores vulnerables, tales como la creación de “centros de rehabilitación para niñas, niños, adolescentes con problemas de adicciones o penales, a cuyos efectos podrá utilizar establecimientos ociosos de las Fuerzas Armadas”. El proyecto completo puede verse en <http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&tipo=PL&numexp=3315/09&nro_comision=&tConsulta=3>.

La iniciativa no es nueva. En 2002, el entonces ministro de Defensa Horacio Jaunarena y el ex jefe del Ejército Ricardo Brinzoni ya habían propuesto la creación de un Servicio Cívico Obligatorio, frente a lo cual el CELS⁴⁵ respondió:

[...] la injerencia castrense en asuntos que no competen a la defensa nacional es inadmisibile. Un servicio solidario integrado a la política social debería ser fijado e implementado por las instancias competentes del Estado y no por las Fuerzas Armadas. De lo contrario, nos alejaríamos aún más de la definición de una política de defensa nacional y de un rol para las instituciones castrenses en la vida democrática. La propuesta reitera un mecanismo institucional de vieja data, que apela a las Fuerzas Armadas como instrumento de control político y social interno en contextos de alta conflictividad.⁴⁶

El proyecto, fusión de los impulsados por los senadores Ernesto Sanz, Laura Montero, Adolfo Rodríguez Saá, José Pampuro e Hilda González de Duhalde, obtuvo media sanción, pese a un pronunciamiento explícito del Ejército, cuyo estado mayor informó que carecía de instalaciones, personal y aptitud para cumplir el rol propuesto. Privilegiar este tipo de acuerdo político cuando se trata de una ley que impulsa un debilitamiento del principio de mantener a las Fuerzas Armadas ajenas a cualquier tipo de intervención en materia de seguridad interior representa un grave retroceso y un alerta para toda la clase política.

En junio, el ASD propuso una agenda de trabajo parlamentario ante la Comisión de Seguridad de la Cámara de Diputados, con el objetivo de definir las líneas de análisis con sus integrantes y plantear sus puntos de vista sobre los proyectos en debate. Los temas incluían la creación de un observatorio de la violencia para generar información estadística precisa, la implementación de mecanismos de control externo sobre las fuerzas de seguridad, el tratamiento de las iniciativas vinculadas con la reforma del sistema de inteligencia, la san-

45 Véase Víctor Abramovich, "Cuestionamientos a la propuesta", *Página/12*, 16 de octubre de 2002.

46 Cuando el proyecto volvió a ser propuesto este año, el sociólogo Gabriel Kessler planteó que no correspondía a la Comisión de Justicia y Asuntos Penales ser el ámbito de actuación para una ley que tiene como objetivo establecer un programa tendiente a brindar mayor inclusión social. Kessler consideró que, al estar planteado como una política penal, se desprende que "la población-objetivo podría estar potencialmente en conflicto con la ley. Como si el SCV fuera una medida preventiva para evitar eventuales delitos. Esto no sólo es totalmente incorrecto, sino que tiene un potencial estigmatizador que no puede obviarse".

ción del mecanismo nacional de prevención de la tortura y el impulso de una reforma al sistema de procedimiento penal nacional.

El 23 de noviembre de 2010, se hizo público el proyecto de ley que propone la creación de un Observatorio Nacional del Delito y la Violencia. La iniciativa, que contó con la firma de diecisiete diputados de las distintas fuerzas políticas que integran el Acuerdo, apunta a garantizar la existencia de un organismo estatal especializado en producir datos y diagnósticos certeros para la elaboración de políticas de seguridad eficientes y compensatorias de diferencias sociales, un punto de partida ineludible para poner en marcha medidas que fortalezcan la conducción y el control político de las policías. La creación del Observatorio importa una oportunidad para todos los sectores políticos, en tanto aportaría miradas de largo plazo sobre las políticas de seguridad, con un potencial democratizador.⁴⁷

5. DIMENSIONES CRÍTICAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD

Cuando en diciembre de 2010, tras los violentos hechos de Villa Soldati, se puso de manifiesto la crisis del sistema de seguridad y el fracaso de las metodologías de gestión de las fuerzas policiales, basadas en la delegación y el autogobierno, se presentó un escenario que volvió a relacionar “crisis” con “reforma”. La creación de un Ministerio de Seguridad bajo la consigna de la presidente, quien sostuvo que “seguridad y derechos humanos son parte de la misma ecuación”, abre la posibilidad de un nuevo ciclo. El país enfrenta una oportunidad histórica para la reforma de sus instituciones de seguridad, que hasta el momento constituyen una hipoteca para el sistema político, tanto por su potencial desestabilizador como por sus prácticas, incompatibles con toda noción sustantiva de democracia. Las dimensiones de esta tarea son múltiples y el establecimiento de prioridades y la profundidad con que se las lleve a cabo serán decisivos para el fortalecimiento del programa que se pretende encarar. Como dijimos, será necesario que estas reformas estén acompañadas por un amplio arco político y social de modo de garantizar su sustentabilidad y resistir los retrocesos y vaivenes producidos por los cambios en la percepción de la opinión pública y de la gestión.

47 El proyecto de ley fue elaborado por Carlos Arslanian, miembro fundador del ASD, con el aporte de otros especialistas y organizaciones. Véase: <<http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=8293-D-2010>>.

5.1. CRITERIOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD DESDE UNA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS

A continuación exponemos una serie de criterios y propuestas consensuadas que servirán de marco para una reforma profunda del sistema de seguridad. Se trata de dimensiones críticas para la vigencia de los derechos humanos, basadas en las experiencias de trabajo del CELS, en el informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y en los documentos elaborados por el ASD.⁴⁸

En diciembre de 2009, la CIDH hizo público su *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, que establece recomendaciones a los Estados.⁴⁹ Allí demanda que los países revisen su legislación interna y la adecuen a los estándares internacionales en cuanto a modernización, eficiencia y respeto por los derechos fundamentales. La CIDH recomienda la implementación y el diseño de políticas públicas integrales, que incidan sobre las dimensiones operativas, preventivas y normativas. Estas políticas deben:

- asegurar la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana estableciendo las normas jurídicas que sustenten la estructura y el funcionamiento del sistema, y asignando responsabilidades políticas, técnicas y administrativas;
- estar sostenidas por amplios acuerdos políticos y sociales, que garanticen su sustentabilidad y continuidad en el tiempo;
- garantizar los recursos humanos, técnicos y económicos adecuados: mejora de los procesos de selección y formación de los integrantes de instituciones involucradas en la implementación de las políticas de seguridad ciudadana (fuerzas policiales, poder judicial, ministerio público y servicio penitenciario);
- ser sometidas a evaluación y rendición de cuentas permanentes a través de mecanismos de control internos y externos de las instituciones de seguridad, que favorezcan la transparencia y combatan la impunidad y la corrupción;
- asegurar estándares especiales de protección a personas o grupos de personas en especial situación de vulnerabilidad frente a la vio-

48 Las propuestas del ASD fueron presentadas también al Poder Ejecutivo en junio de 2010, cuando sus integrantes fueron recibidos por la presidente de la nación y el entonces ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Julio Alak, luego de la presentación pública en la ciudad de La Plata del documento sobre la situación en la provincia de Buenos Aires.

49 El informe fue presentado en el Congreso Nacional el 11 de mayo de 2010.

lencia y el delito (niños, niñas y adolescentes, mujeres, población indígena, afroamericanos, migrantes y sus familias).

En este mismo tenor, tal como lo describen los documentos del ASD, los lineamientos básicos deben abarcar la integración de las labores policiales de seguridad preventiva e investigación del delito; la descentralización de las policías en el ámbito distrital y comunal; la integración con la comunidad y los gobiernos locales en la prevención social de la violencia y el delito; el sistema de formación y capacitación policial no militarizado y anclado en valores democráticos; y un régimen profesional basado en el escalafón único y las especialidades policiales.

La investigación judicial

Ya en 2004 el CELS, junto a otras organizaciones,⁵⁰ señaló la necesidad de mejorar y reorientar la capacidad de investigación judicial, para dirigir los recursos hacia los casos más graves y complejos, y enfocar su mirada en los eslabones más organizados de criminalidad. En aquella oportunidad, se destacó que un gran porcentaje de la criminalidad común estaba asociado a redes de ilegalidad con grados más o menos elaborados de organización. Ese diagnóstico sigue siendo válido en la actualidad.

Las deficiencias estructurales del sistema de justicia penal para avanzar con eficacia en investigaciones de cierta complejidad o que se involucren con intereses de sectores de peso económico o político pueden apreciarse, con excepciones, tanto en el ámbito federal como en la provincia de Buenos Aires. Existen serias dificultades para realizar investigaciones sobre criminalidad económica y corrupción,⁵¹ narcocriminalidad,⁵² trata de personas,⁵³ bandas que

50 CELS y otros, "Más derechos, más seguridad. Más seguridad, más derechos. Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática", Buenos Aires, 2004. Disponible en <www.cels.org.ar>.

51 Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE), "Búsqueda de un modelo integrado para neutralizar la criminalidad económica. Diseño de nuevos mecanismos institucionales de recuperación de fondos económicos para el Estado". Disponible en <www.ceppas.org/cipce/index.php>.

52 Documento oficial del Comité Científico Asesor en materia de control del tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y criminalidad compleja sobre los usuarios de drogas y las políticas para su abordaje. Disponible en <<http://www.jgm.gov.ar/archivos/comisionnacional/do1-usuarios.pdf>>.

53 Una excepción importante que muestra hacia dónde debe dirigir sus esfuerzos el Poder Judicial en materia de investigación es el caso de la Unidad

reclutan jóvenes para delinquir, homicidios en ocasión de robo de automotores, robos a bancos o camiones de caudales, responsabilidad policial en casos de protesta social,⁵⁴ desaparición de personas como en el caso Arruga, torturas en ámbitos policiales y carcelarios.⁵⁵ Las causas de esta incapacidad para reorientar el trabajo judicial tienen raigambre histórica y en muchos casos pueden explicarse por problemas de cultura organizacional.⁵⁶ Sin embargo, es clave debatir sobre esas causas en el marco de un debate más amplio sobre el funcionamiento y el uso del sistema penal.

En definitiva, en aquellos casos que involucran redes ilegales u organizaciones criminales, las investigaciones se limitan a los eslabones más débiles de la cadena, en función de su escaso capital económico, cultural y social. Se pretende mostrar, así, una investigación eficaz, con responsables identificados, pero se esconde un funcionamiento inercial, burocrático y desigual.

Es en este punto donde las políticas de seguridad se articulan con las políticas de persecución penal. El trabajo de los fiscales y de las agencias de seguridad debe reconducirse hacia los puntos de mayor capacidad de acción de las redes delictivas. Es necesario concentrar la acción de la justicia criminal en aquellas áreas en las que puede ser efectiva, con intervenciones destinadas a trabajar sobre estos nichos de impunidad, que muestran un trabajo policial y

Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (UFASE), a cargo del fiscal Marcelo Colombo. Para más información véase CELS, “La investigación judicial de la trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina”, ob. cit.

54 Casos como la investigación por los crímenes cometidos durante la represión de la protesta social en la ciudad de Buenos Aires el 20 de diciembre de 2001 son una clara muestra de las deficiencias en la acción de los operadores judiciales. Transcurren los años y las investigaciones judiciales no evidencian esfuerzos por identificar a los responsables y poner fin a la impunidad. Los pocos avances suelen darse a partir de reiterados planteos de las querellas, y las respuestas llegan de manera tardía y arbitraria. Los asesinatos de Darío Santillán y Maximiliano Kosteki, ocurridos en 2002 en la estación de Avellaneda, son otro ejemplo que demuestra las dificultades para avanzar en la identificación de los autores intelectuales y responsables políticos.

55 CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009, e *Informe 2010*, ob. cit.; Comité Contra la Tortura-Comisión Provincial por la Memoria, “El sistema de la Crueldad IV”, en *Informe anual 2009*, La Plata, 2009; Procuración Penitenciaria de la Nación, *Informe anual 2009*, Buenos Aires, 2010.

56 Véase Luciano A. Hazan, “Desafíos para la persecución e investigación de los delitos en las Américas. Estudio sobre la investigación y persecución penal de delitos de alta connotación social en la Argentina”, en *Persecución de delitos complejos: capacidades de los sistemas penales en América Latina*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), en prensa.

judicial en extremo desigual y excluyente. El peso del aparato penal continúa recayendo sobre los eslabones más vulnerables, que, a la vez, son los que cuentan con menor capacidad de defensa.

Como resulta evidente, es muy difícil modificar las prácticas policiales si el sistema de justicia avala, por acción u omisión, las irregularidades y violaciones de derechos que se presentan de manera cotidiana en sus oficinas. A su vez, la coordinación de la actividad policial en su función de investigación es otro de los aspectos medulares de la discusión sobre el rol de la justicia en temas de seguridad. La agencia penal no es la responsable de los resultados de las políticas de seguridad, pero tiene una tarea de suma importancia en la desactivación de las redes de ilegalidad, en el control de las policías y en la distribución de recursos que garanticen una efectiva protección de derechos a quienes han sido, desde siempre, los puntos focales de la intervención penal.

Por otra parte, en cuanto a la reforma policial, será necesario avanzar en la implementación de un plan que contemple medidas coyunturales, combinadas con reformas estructurales. En aquellos ámbitos más sensibles para el ejercicio de los derechos fundamentales de toda la población, los siguientes ejes deberían tener un lugar destacado en el plan de trabajo del nuevo Ministerio de Seguridad:

Normativas a reformar

Resulta indispensable modificar las leyes orgánicas y de personal de las instituciones de seguridad federales y sus normativas vinculadas, a fin de establecer y acompañar los procesos de reforma y modernización del sistema de seguridad pública. Esto supone la construcción de un liderazgo político eficiente sobre el sistema policial, que conduzca hacia un profundo cambio de sus estructuras de organización y formas tradicionales de funcionamiento.

Las reformas a los regímenes disciplinarios deben incorporar un concepto de disciplina que regule no sólo las relaciones jerárquicas entre los integrantes de las fuerzas, sino también las interacciones internas y con la población, de acuerdo con principios constitucionales y de protección de los derechos humanos. Las prácticas violatorias de derechos deben ser tipificadas como faltas graves. Dado que los códigos internos tienen un fuerte efecto formador, la incorporación de faltas específicas (que podrían ser encuadradas en otras genéricas) también procura transmitir una cultura institucional democrática y respetuosa de los derechos humanos. La creación de códigos de ética policial puede ser un buen complemento para los regímenes disciplinarios.

Mecanismos de control

Para avanzar en una reforma estructural del sistema policial es imprescindible la creación de mecanismos de control que transparenten el accionar de las instituciones policiales, caracterizadas por un elevado nivel de autonomía funcional, por su accionar violento e ilegal y por su fuerte resistencia a rendir cuentas ante la sociedad.

Los aspectos de la práctica policial que deben ser materia de control son variados y requieren mecanismos cruzados y superpuestos que incluyan el control parlamentario y judicial, y que puedan abarcar cuestiones relativas a ejecución presupuestaria, formas de actuación y aplicación de los procedimientos disciplinarios, entre otras.

Para alcanzar su misión, los organismos de control deben ser autónomos administrativa y financieramente; detentar facultades y atribuciones en materia de investigación de arbitrariedades y vulneraciones de derechos contra ciudadanos particulares y funcionarios policiales; tener la capacidad de recibir denuncias; la facultad de acceder a los sumarios e investigaciones realizadas por los procedimientos internos, y acceso pleno a la información en poder de las fuerzas de seguridad.

Principios de actuación en áreas críticas del trabajo policial

La sistematización de estándares que rijan principios de actuación policial requiere una coherencia con el entramado de leyes rectoras y normativas internas de las instituciones. Las formas en que actúan los funcionarios policiales se rigen en la actualidad por normativas desagregadas en leyes marco, instrumentos internacionales, leyes orgánicas, de personal, normas de bajo rango e, incluso, en las faltas disciplinarias y sus causales de agravación o atenuación. En el armado normativo de instituciones de seguridad modernas, los principios de actuación deben estar sistematizados en secciones o instrumentos específicos.

Por supuesto, la práctica se nutre, a su vez, de rutinas arraigadas en la cultura policial, de cuya transformación el cambio normativo es sólo una parte, y ni siquiera la más compleja. Más allá de la estrategia reformadora que se encare, lo que resulta central es el establecimiento de estándares claros para la actuación de los funcionarios de seguridad en aquellas áreas en las que suelen concentrarse las violaciones a los derechos humanos. La regulación del uso de la fuerza, así como la forma de proceder en detenciones; el diseño y la conducción de operativos frente a grandes concentraciones de personas, ya sea en ocasión de espectáculos, de desalojos, de protestas sociales o en formas combinadas en las que la resistencia a una acción policial deriva en una protesta como forma de acción directa, deben estar regulados y contro-

lados.⁵⁷ Medidas frente a la presencia de grupos con derechos protegidos de manera específica, como los niños, las mujeres, las personas con discapacidad y los indígenas, deben ser incorporadas de forma operativa en las normativas.

Estos estándares rigen el accionar de las policías en situaciones que acrean responsabilidad internacional al Estado nacional, que, como tal, debe trabajar para extender dichos estándares a las fuerzas de todas las provincias. El Consejo de Seguridad Interior es un mecanismo al cual la Ley de Seguridad Interior dota de las facultades para realizar esta tarea, y así como aquella norma requirió la adhesión de los estados provinciales, puede procederse de modo equivalente para otras regulaciones claves que permitan establecer un piso de derechos en todo el país.

Producción y acceso a la información

Iniciar un camino de apertura de las instituciones de seguridad implica mejorar el actual deficiente nivel de acceso a la información sobre los datos que las fuerzas producen y que dan cuenta de sus acciones.

La posición oficial al respecto ha presentado deficiencias en los últimos años, al desatender el funcionamiento de las oficinas encargadas de la elaboración de estadísticas e informes. Tampoco existe una política de utilización de los datos para el diseño de políticas públicas, ni se han establecido mecanismos de monitoreo o evaluación de las medidas ya implementadas. Asimismo, se registraron retrocesos importantísimos en la difusión y publicación de datos.⁵⁸

Es necesario partir de reconocer la importancia de producir estadísticas fiables de criminalidad y violencia como insumo para la formulación de diagnósticos certeros, que permitan intervenir sobre problemas sociales y gestionar políticas de seguridad. Es responsabilidad estatal impedir que este vacío de información se convierta en campo fértil para discursos que lo único que logran es difundir el pánico social.

Este planteo no obsta que, ante circunstancias particulares, las agencias del Estado puedan establecer el secreto sobre cierta documentación. Lo que debe implementarse son prácticas consistentes con el principio de publicidad de

⁵⁷ Véase el capítulo IV.

⁵⁸ Por ejemplo, en diciembre de 2007 la Dirección Nacional de Política Criminal, organismo oficial encargado de producir información estadística criminal, retiró de la web toda su información. Luego de más de un año, algunas estadísticas fueron publicadas en el sitio del Ministerio de Justicia, pero la información es más escasa. Las encuestas de victimización, los informes temáticos y algunas de las series históricas fueron retirados.

la información pública. La carga de fundamentar la denegación de acceso debe recaer en las dependencias oficiales. En las prácticas y culturas policiales impera el principio inverso, según el cual quien solicita información debe demostrar un “interés legítimo”. Muchas veces la negación no guarda relación con el contenido de los materiales sino con reafirmar el dominio de la policía sobre su acervo documental. Según diferentes experiencias de participación del CELS en mesas de trabajo con funcionarios de seguridad, en el ámbito del acceso a la información se han concentrado las mayores resistencias corporativas, con argumentos elocuentes respecto del sentido común imperante en las instituciones federales de seguridad para el manejo de los datos.

El proceso de reforma iniciado con la reciente creación del Ministerio de Seguridad requiere partir de un diagnóstico situacional apropiado sobre las modalidades de la violencia y el delito, como el que propuso el ASD en el proyecto de ley de creación del Observatorio. Para concretar esas transformaciones será necesario dotar de recursos y capacidad técnica y política a las dependencias involucradas.

El nuevo ministerio enfrenta el desafío de generar un cambio conceptual y doctrinal para reemplazar el viejo paradigma de la seguridad interior por uno construido sobre las bases de la seguridad ciudadana. La ausencia de políticas de este tipo constituye una hipoteca para la democracia, condiciona su fortalecimiento y pone en entredicho muchos otros avances del sistema. El intento de golpe de Estado en Ecuador no hace más que alertar sobre la urgencia y la necesidad de profundizar las reformas en toda la región.

* * *

ANEXO

INFORME DE CASOS Y TENDENCIAS DE HECHOS DE VIOLENCIA CON PARTICIPACIÓN POLICIAL

Si bien el primer semestre de 2010 mostró una leve disminución del uso de la fuerza letal por parte de las policías en la ciudad de Buenos Aires y el Conurbano, los datos preliminares del segundo semestre indican un nuevo incremento,⁵⁹ que coincide con el aumento registrado en 2008 y 2009.⁶⁰ Si

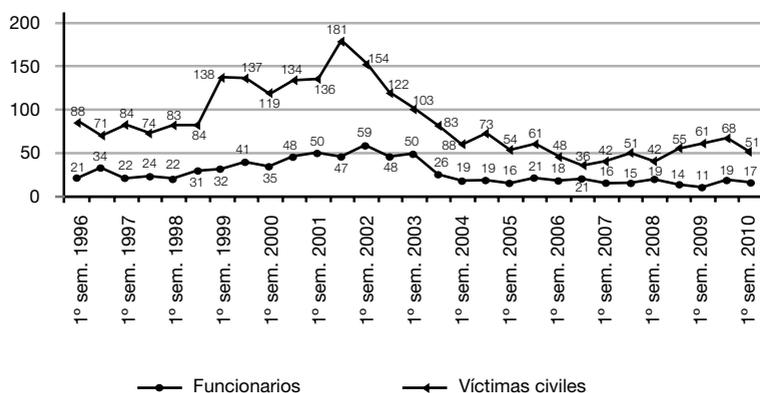
59 En los tres primeros meses del segundo semestre se registraron 36 muertes de civiles, valor que supera el de los primeros seis meses del año y se acerca a los niveles de 2009.

60 Los datos que se mencionan a continuación pertenecen a la base que registra hechos de violencia institucional, perteneciente al CELS, que releva esta in-

se toman en cuenta víctimas civiles y policías, en 2006 se produjeron 123 muertes en hechos de violencia policial; en 2007 fueron 124; 130 en 2008, 159 en 2009 y las proyecciones indican que en 2010 habría alrededor de 170 casos.

En el período analizado en este informe (segundo semestre de 2009 y primer semestre de 2010), 155 personas fallecieron en estas circunstancias: 119 civiles y 36 miembros de las fuerzas de seguridad.

Personas muertas en hechos de violencia con participación de funcionarios de instituciones de seguridad
Ciudad de Buenos Aires y Conurbano Bonaerense,
primer semestre de 1996-primer semestre de 2010



Nota: Además de funcionarios policiales, se incluyen miembros de todas las instituciones estatales que ejercen la fuerza en representación del Estado: Fuerzas Armadas, servicios penitenciarios y fuerzas de seguridad federales (Gendarmería Nacional, PSA y Prefectura Naval Argentina). No se incluyen los casos en los que participaron custodios pertenecientes a agencias privadas de seguridad.

Fuente: CELS, sobre la base de datos propia, tomados de la prensa.

formación desde 1996. Se trata de hechos de violencia en los que participaron miembros de las fuerzas de seguridad y agencias privadas, y las víctimas que provocaron. Para su construcción se utilizan como fuente los periódicos de mayor circulación del país: *Clarín*, *La Nación*, *Crónica* y *Página/12*. Los relatos recolectados surgen de hechos de violencia que terminaron con personas muertas o lesionadas, fueran civiles o miembros de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad. Además, y en forma complementaria, se vuelcan datos provenientes de otras fuentes, como partes policiales, sumarios y causas judiciales.

De los 119 civiles que murieron en esos hechos de violencia, 63 fueron asesinados por policías bonaerenses, 48 por policías federales, tres por agentes penitenciarios, dos por gendarmes y uno por miembros de la Prefectura.⁶¹ Otras tres personas resultaron muertas en hechos que involucraron a custodios de seguridad privada.⁶² De los 36 funcionarios de seguridad fallecidos, en su mayoría se trata de policías (16 federales⁶³ y 15 de la provincia de Buenos Aires).⁶⁴ A ellos se suman tres gendarmes y dos prefectos. Se registró, además, la muerte de siete custodios de seguridad privada.

1. CASOS DE MUERTES EN HECHOS DE VIOLENCIA CON PARTICIPACIÓN POLICIAL

Diego Bonefoi, de 15 años, fue asesinado en Bariloche en la madrugada del 17 de junio. Personal de la Comisaría 28ª intentó detener a cuatro jóvenes que, según la versión policial, habrían sido “advertidos en actitud sospechosa”. En ese momento comenzó una persecución que culminó cuando el agente Colombi le disparó en la cabeza a Bonefoi, desde una distancia de entre dos y tres metros, según indicaron los peritajes. La víctima no había atacado a los funcionarios policiales y recibió el tiro por la espalda. El homicidio originó una protesta masiva en el barrio, que fue reprimida con violencia y en la que se registraron otras dos víctimas fatales, como se relata en el capítulo IV de este informe.

Ezequiel Riquelme, de 14 años, fue asesinado el 6 de septiembre de 2010 de un tiro en el cuello, en la ciudad de Corrientes. Según la versión policial, el hecho se desencadenó por la denuncia de una mujer, a quien le habrían arrebatado una cartera. Ante ello, algunos oficiales salieron a efectuar un rastillaje, hasta que detectaron a dos jóvenes en “presunta actitud sospechosa”. Los policías dieron la voz de alto y los adolescentes huyeron. Fueron perseguidos

61 Se desconoce la pertenencia institucional del funcionario en dos casos.

62 Si se toman en cuenta los casos que involucran a custodios de seguridad privada, el total de víctimas civiles en el período junio de 2009-julio de 2010 es de 121.

63 Los datos oficiales de la Policía Federal en la página web de la institución están desactualizados, ya que los policías fallecidos en enfrentamientos sólo incluyen dos casos de 2009. Véase <<http://www.policiafederal.gov.ar>>.

64 Los datos oficiales del Ministerio de Seguridad registran nueve efectivos muertos entre junio de 2009 y julio de 2010. Véase <<http://www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/fallecidos/alafecha.html>>.

y detenidos en el Barrio Pío X. La mujer que habría denunciado el robo de su cartera nunca apareció y los jóvenes no tenían ningún elemento robado en su poder. Según los familiares de la víctima, los chicos huyeron por la persecución cotidiana que sufren por parte de la policía. El tío de Ezequiel explicó: “¿Qué iban a hacer? Ya están acostumbrados y cuando los detienen les dan una paliza siempre. Ezequiel llegó hasta la puerta de una casa, a treinta metros de la suya, y pidió que le abrieran para protegerlo. Pero los policías lo agarraron. Estaba tirado en el piso, detenido. Ahí le tiraron con una escopeta”.⁶⁵ La jueza de instrucción Laura Varela ordenó la inmediata detención de los doce policías que participaron del operativo. Luego de declarar, uno de ellos quedó imputado. La familia de Ezequiel y su abogado consideran que ya existen elementos probatorios para procesar al imputado por el delito de homicidio doblemente calificado por alevosía.

Guillermo Trafiñanco, de 16 años, fue asesinado el 23 de octubre de 2010, en el Barrio Lavalle, en las afueras de la ciudad de Viedma, provincia de Río Negro. Como lo hacía de manera habitual, Guillermo saltó una reja de la Escuela 309 que está detrás de su casa para pasar por allí a modo de atajo. Según la versión policial, un vecino habría llamado a la policía, por lo que un patrullero se acercó al lugar. Mientras un efectivo permanecía en el móvil, el agente Silvano Mesa –de la Comisaría 34^a de Viedma– descendió y dio la voz de alto a Trafiñanco. El joven acató la orden, se tiró al piso, colocó los brazos abiertos hacia delante y permaneció en esa posición. Sin embargo, Mesa se dirigió caminando hacia donde se encontraba Guillermo, apoyó su arma reglamentaria en la espalda del adolescente a la altura del pecho, apretó el gatillo y efectuó el disparo mortal. En su declaración⁶⁶ el policía sostuvo que la muerte se habría producido como resultado de un accidente. Sin embargo, el juez Bernardi estimó que el disparo había sido efectuado a quemarropa y procesó con prisión preventiva al agente por el delito de “homicidio doblemente calificado por alevosía y abuso de función como integrante de la fuerza policial”.⁶⁷

65 “Un caso de gatillo erróneo”, *Página/12*, 8 de agosto de 2010, y “Gatillo fácil en Corrientes: 12 policías detenidos por matar a un chico”, *Tiempo Argentino*, 8 de septiembre de 2010.

66 En el marco de la investigación judicial, el funcionario policial prestó declaración indagatoria ante el Juzgado de Instrucción n° 4 de la ciudad de Viedma, a cargo del juez subrogante, Juan Bernardi.

67 La causa penal se encuentra en la etapa de investigación. Se realizaron peritajes efectuados por el Gabinete de Criminalística de la Policía, que demostraron que el disparo que causó la muerte de Trafiñanco fue efectuado a una distancia de entre treinta y sesenta centímetros. Otro peritaje de la misma fuerza evidenció que el disparo fue hecho a una distancia menor a

Rodolfo Emanuel Zapata,⁶⁸ de 24 años, había denunciado ante la justicia que sufría una persecución policial, y que había sido secuestrado, extorsionado y amenazado de muerte por parte de tres personas de civil que manifestaron ser policías. El 14 de septiembre de 2010 fue ejecutado por un efectivo de la Bonaerense en la ciudad de Zárate; un disparo en la pierna le seccionó la arteria femoral y, sin atención médica, se desangró. Los jóvenes que lo acompañaban cuando fue asesinado declararon en la fiscalía y brindaron un testimonio sin contradicciones, que luego fue corroborado por las cámaras de video del lugar. Manifestaron que se encontraban en una plaza tomando un jugo cuando se acercaron los miembros de la Dirección de Prevención Urbana⁶⁹ (DPU) y un oficial de civil, que abrazó a Zapata, lo intimidó y a ellos les ordenó que se retiraran porque tendría “una larga charla” con su compañero.

Según la versión policial, un móvil de la Dirección pasaba por la plaza cuando sus tripulantes consideraron que los tres jóvenes estaban en “actitud sospechosa”, por lo que llamaron por teléfono a Sergio Pablo Barber, jefe de calle de la seccional policial del barrio. Barber se habría presentado en su moto particular y sin uniforme, y habría perseguido a los chicos hacia una barranca, adonde intentaban “huir a los tiros”. Allí, el policía declaró que se resbaló y, al detener su caída, se encontró junto a Zapata, que lo apuntaba con un arma. Por ello, disparó “al bulto” dos o tres tiros.⁷⁰ Sin embargo, la versión policial es desmentida por las filmaciones de una cámara ubicada en la plaza, donde se ve con claridad que los jóvenes que acompañaban a Zapata se retiran solos y sin ningún disparo de arma de fuego.

Desde el primer momento, la instrucción policial construyó la escena para favorecer el descargo del imputado. El fiscal Juan José Montani, que dirige la investigación, separó a la Bonaerense y encargó las medidas de prueba a la Gendarmería Nacional. De esta manera pudo establecer la posible partici-

tres centímetros. Además, se ordenó la reconstrucción de los hechos, la cual ya fue practicada. En diciembre de 2010, el CELS denunció ante el relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales sumarias o arbitrarias de Naciones Unidas la ejecución de Trafiñanco como caso representativo de prácticas de violencia policial en la provincia de Río Negro.

68 Agradecemos la información suministrada por Sergio Magozzi, abogado de la familia Zapata.

69 La misión de la DPU es promover “mejores condiciones de seguridad y convivencia urbana por medio de la prevención, la educación y el control”. Véase <<http://www.zarate.gov.ar/modules/aaa/article.php?storyid=168>>.

70 Cuando el fiscal le preguntó en qué momento extrajo su arma y dónde la llevaba, Barber respondió que la llevaba en la parte delantera de la cintura y que la empuñó mientras caía. En ningún momento dijo que Zapata le hubiera disparado.

pación de los dos agentes de la DPU y procura esclarecer la relación entre el homicidio y la vinculación previa de Zapata con la policía.

La DPU se creó tras la firma de un convenio con el gobierno de la provincia de Buenos Aires. Sus efectivos no pueden portar armas y deben solicitar, ante cualquier inconveniente, la presencia de móviles policiales. Gran parte de sus integrantes son ex miembros de distintas fuerzas de seguridad.

Fabián Gorosito, de 22 años, fue torturado y asesinado por miembros de la Comisaría 6ª de Mariano Acosta, partido de Merlo, provincia de Buenos Aires, el 14 de agosto.⁷¹ Fabián se encontró con unos amigos con los que iría a bailar, la policía llegó al lugar y los chicos comenzaron a correr.⁷² El joven intentó escapar, pero lo atraparon. Al igual que el tío de Ezequiel Riquelme, el padre de Fabián manifestó que los chicos le tienen miedo a la policía porque “siempre detienen pibes y les pegan porque sí, entonces, si ven policías, corren”.⁷³ El joven fue trasladado a la comisaría, pero no registraron su ingreso. Allí lo torturaron y luego lo llevaron a un descampado, donde fue asesinado.

La primera autopsia, realizada por médicos forenses de la Policía Bonaerense, estableció que Fabián falleció por asfixia, un resultado inespecífico que respalda la versión policial respecto de que el joven se podría haber ahogado estando alcoholizado, al caer boca abajo en una zanja. Sin embargo, una segunda autopsia, realizada por el cuerpo de peritos judiciales de Lomas de Zamora, determinó que sufrió un paro cardiorrespiratorio traumático. Las partículas de barro encontradas en los pulmones podrían ser el resultado de que lo hayan ahogado contra el suelo.

La versión policial sostiene que Fabián no estuvo en la comisaría entre el 14 y el 15 de agosto, aunque más de quince testigos coincidieron en que esa noche fue llevado a la dependencia policial.

El hecho podría estar vinculado a la relación entre Fabián y la mujer de uno de los policías imputados, Adrián Giménez. El agente negó que su esposa tuviera un vínculo con el joven y aclaró que no conocía a la víctima, aunque la querrela da por probada esta relación. La investigación comenzó el 15 de agos-

71 En la Comisaría 6ª de Mariano Acosta ya se había registrado un caso de violencia policial en septiembre de 2003, cuando fue asesinado, de un tiro de escopeta y por la espalda, Ulises Hinostraza, de 23 años. La autopsia determinó que el arma fue disparada a una distancia de entre 5 y 30 centímetros. El funcionario fue pasado a disponibilidad, acusado de homicidio agravado. Una posterior modificación de la calificación del delito a homicidio culposo posibilitó su reinserción en la Bonaerense.

72 Los vecinos aseguraron que Fabián había ido a comprar a un kiosco cuando fue interceptado por un auto particular y dos motos policiales.

73 “Celos policiales, tortura y muerte”, *Página/12*, 12 de noviembre de 2010.

to, a cargo de la fiscal Valeria Courtade de la Unidad Funcional de Instrucción n° 4 de Morón. El juez de garantías, Gustavo Robles, ordenó la detención de ocho imputados –de rangos que van desde subcomisario hasta agente principal–, a pedido de la fiscalía.⁷⁴ El ministro de Justicia y Seguridad bonaerense, Ricardo Casal, ordenó el relevo de todo el personal de la seccional involucrada y que la división Asuntos Internos efectuara una auditoría general del hecho. El jefe de la Policía Bonaerense, Juan Carlos Paggi, dispuso la intervención de la seccional por parte del titular de la Departamental Merlo y el traslado de los 63 policías que allí se desempeñaban, para garantizar la investigación interna.⁷⁵ El 10 de diciembre, la fiscalía solicitó la prisión preventiva de todos los imputados, salvo Di Pierro, que se encuentra en libertad.⁷⁶ La familia de Fabián Gorosito ha sufrido amenazas.⁷⁷

2. CASOS DE HOSTIGAMIENTO POLICIAL CONTRA JÓVENES

El 5 de octubre de 2010, alrededor de las 17.30, la Comisaría 6ª de La Plata informó a la Fiscalía Penal Juvenil y a la Defensoría Penal Juvenil⁷⁸ en turno de esa ciudad sobre la detención de H.A.A.,⁷⁹ de 17 años, por el delito de resistencia a la autoridad y lesiones. Al tomar conocimiento, la fiscalía dispuso de manera inmediata su libertad. Al día siguiente, H.A.A. se dirigió a la sede de la Defensoría Penal Juvenil, “golpeado, con signos de tortura y con una denuncia de submarino seco y submarino mojado”.⁸⁰ En la denuncia, el adolescente

74 Los funcionarios implicados son el subcomisario Pablo Nieves, el inspector Hernán Oviedo y los oficiales principales Adrián Giménez, Rubén Villalva, Luis Fernández, Cristian Fortunato y Marcos Di Pierro, y un octavo, del cual se desconoce su identidad. Todos están acusados por tormentos seguidos de muerte.

75 “Indagan a los policías acusados del crimen en Mariano Acosta”, *Crónica*, 12 de noviembre de 2010.

76 La investigación penal preparatoria se encuentra en plena etapa de instrucción y a la espera de resolución del Juzgado de Garantías n° 3 por el pedido de conversión a prisión preventiva solicitada para los imputados que se encuentran detenidos. La fiscalía también solicitó las detenciones de otros dos policías. Agradecemos a la Procuración General de la Provincia por la información brindada.

77 “No habrá Sancho, pero ladran”, *Página/12*, 16 de noviembre 2010.

78 Agradecemos al defensor penal juvenil de La Plata Julián Axat De la Croce por los datos aportados para el relato del caso.

79 El nombre se mantiene en secreto por resguardo de la víctima.

80 “Este caso podría haber terminado como el del chico Luciano Arruga”, *Tiempo Argentino*, 10 de octubre de 2010.

manifestó que, mientras permanecía en la puerta de la casa de un amigo, en la localidad de Tolosa, se acercó un patrullero, que en un primer momento siguió de largo. Luego regresó, los oficiales a cargo descendieron del móvil y entraron a la casa donde H.A.A. había ingresado junto con su amigo, y lo sacaron a golpes. Poco después comenzaron a llegar otros patrulleros. En total fueron ocho policías los que lo golpearon, mientras los vecinos observaban. Cuando algunos familiares del joven intentaron intervenir, también fueron agredidos. El chico relató: “A uno de los oficiales lo mordió un perro de mi tía, pero ese personal en el acta quería hacer constar que yo lo había agredido con un cuchillo”.

Sin fundamento, H.A.A. fue esposado y trasladado a la Comisaría 6^a. En el transcurso del viaje lo intimidaron con frases del estilo “Ahora te damos un tiro en los sesos y te arrojamos al río”. Ingresaron a la comisaría por la entrada principal y lo trasladaron a un calabozo. Allí fue golpeado en todo su cuerpo por al menos quince oficiales. Tirado en el piso, uno de los efectivos lo hirió en la espalda con la hebilla de su cinturón. Luego, lo obligaron a sentarse en una silla con las manos atadas y le colocaron una bolsa en la cabeza. Mientras tanto, siguieron golpeándolo con las armas y los bastones de infantería durante una hora. A intervalos, le sacaban la bolsa de la cabeza y le exigían que firmara los papeles que testimoniaban su detención por el delito de resistencia a la autoridad. También levantaron la bolsa a la altura de la cara y le gatillaron varias veces. Luego, sumergieron su cabeza en un tanque azul lleno de agua podrida y, cuando lo sacaban, le exigían que firmara la declaración. El joven denunció que el policía que lo había detenido en lo de su amigo decía: “Sacale los ganchos, que pelee”. Hasta que finalmente firmó.

Luego fue llevado al calabozo, donde permaneció durante una hora y media, golpeado y mojado luego de la sesión de tortura a la que había sido sometido. En ese lapso, los efectivos le advirtieron que si denunciaba lo ocurrido lo matarían a él y a su familia. De allí lo llevaron al cuerpo médico de policía, donde fue atendido por un facultativo que no lo escuchó y derivó al Hospital Gutiérrez para tomarle placas radiográficas. De allí fue trasladado nuevamente al cuerpo médico y, por último, de regreso a la comisaría. A fin de no dejar rastros de lo sucedido, los policías limpiaron la sangre esparcida por el piso y las paredes. Luego de ocho horas de detención, lo dejaron en libertad.⁸¹

81 Todo lo relatado hasta aquí surge de la denuncia que interpuso el defensor oficial, junto a Silvina Pérez, fiscal a cargo del fuero de la responsabilidad penal juvenil de La Plata; y el Comité Contra la Tortura de la Provincia de Buenos Aires.

Este caso es un ejemplo de las prácticas habituales. Los funcionarios policiales dominan la escena del crimen y los tiempos judiciales, lo que les permite eliminar la prueba que podría incriminarlos. La intervención judicial ocurre, en el mejor de los casos, días después, cuando el sumario policial es enviado a la fiscalía de turno. La comunicación a la fiscalía y defensoría intervinientes se realizó a las 17.30, pero la detención de H.A.A. se había producido dos horas antes.

2.1. UN CASO EXTREMO DE HOSTIGAMIENTO POLICIAL:

LA DESAPARICIÓN DE LUCIANO ARRUGA

La desaparición de Luciano Arruga marca un extremo en las prácticas de violencia policial dirigidas a jóvenes de los sectores más vulnerables. Ejemplifica también la respuesta judicial en casos vinculados al accionar de las fuerzas policiales.

Luciano fue visto por última vez el 31 de enero de 2009, alrededor de la 1.30 de la madrugada, a unas pocas cuadras de su casa. La denuncia realizada por su madre, Mónica Alegre, apuntó a los policías de Lomas del Mirador y aseguró que lo habían hecho desaparecer luego de que el joven se negara a delinquir para ellos.⁸² Existen elementos objetivos que vinculan la desaparición de Arruga con el accionar de algunos funcionarios del destacamento de Lomas del Mirador.⁸³

En septiembre de 2008 el joven fue detenido y golpeado por efectivos de esa misma dependencia.⁸⁴ Permaneció alrededor de doce horas en una cocina donde fue golpeado de manera brutal por varios policías y, según comentó a su hermana, uno de ellos lo amenazó de muerte. A partir de ese momento, el hostigamiento fue constante.

Por otra parte, existen serias irregularidades cometidas en la noche de la desaparición. Los móviles del destacamento deben recorrer dos sectores delimitados del partido de La Matanza. Sin embargo, uno de los patrulleros (registrado con el número 12 807) no emitió señales de posicionamiento durante

82 Para más información, véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, ob. cit., pp. 159 y ss.

83 Este destacamento no está habilitado para el alojamiento de detenidos, pero existen muchísimos testimonios respecto de que funcionaba como lugar de detención. Fue construido por iniciativa de algunos vecinos de Lomas del Mirador, que, motivados por una secuencia de hechos delictivos en la zona, exigieron mayor presencia policial. La dependencia cuenta con tres patrulleros, pero sólo dos se utilizan durante la noche y recorren dos cuadrículas del partido de La Matanza.

84 *Ibíd.*

ese turno.⁸⁵ En tanto, otros dos móviles (12 806 y 35 725) salieron de sus cuadrículas asignadas y permanecieron juntos durante dos horas –desde las 2.30 hasta las 4.30 de la madrugada– en un descampado de la zona.⁸⁶ El hecho de que los móviles se trasladen hacia sectores no asignados constituye una práctica habitual, reñida con los reglamentos internos, pero que es producto de la ausencia de controles administrativos en la Policía Bonaerense. Lo que no es habitual es que permanezcan durante dos horas en medio de un descampado. A ello debe sumarse que el rastillaje realizado por la fiscalía, en el que se utilizaron perros adiestrados para la búsqueda de personas, dio resultados positivos en un sector del predio, dato que permite establecer una sólida sospecha de que Luciano estuvo en ese lugar aquella noche.

Los movimientos de los móviles fueron captados por el sistema de localización vehicular del Ministerio de Seguridad de la provincia. Luego de haber permanecido en el descampado, ambos patrulleros se dirigieron, alrededor de las 4.30, a cubrir un hecho informado por el comando 911. Ninguno de los policías que declararon como testigos en la causa judicial, y que efectuaron su descargo en el sumario administrativo de Asuntos Internos, pudo explicar por qué permanecieron juntos en ese lugar y luego se dirigieron a cubrir un suceso que no requería la presencia de dos patrulleros.⁸⁷ Según el libro de guardia del destacamento, sólo el móvil 35 725 respondió el llamado del 911. Los mismos policías reconocieron que el registro de los movimientos, los responsables que acuden ante una denuncia y las horas exactas deben quedar asentados en el libro de guardia.

Cuando salió a la luz la concurrencia conjunta de los móviles gracias al sistema de localización vehicular, la respuesta de los policías fue diversa. El jefe de guardia afirmó que no se consignó por un error. Sin embargo, su ayudante aclaró que no dejó asentada la concurrencia del móvil 12 806 por orden de su

85 Según el jefe del destacamento, Néstor Díaz, se desconocen los motivos por los cuales no figura este informe en el libro de guardias. Además destacó que cualquier intervención de los móviles debe quedar asentada en el libro y que ésa es una función específica del ayudante de guardia o del oficial de servicio. Ni el jefe de guardia ni el ayudante de servicio explicaron por qué no figura la permanencia del móvil 12 807 en el destacamento.

86 Una de las hipótesis es que el cuerpo de Luciano pudo ser enterrado en ese predio. Para más información, véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, ob. cit.

87 El hecho al que acudieron juntos fue una denuncia por disturbios familiares. Esta situación no reviste la gravedad que requiere la presencia de un patrullero adicional como refuerzo. De hecho, la persona detenida por este suceso fue demorada para averiguar sus antecedentes, es decir que ni siquiera se le ha imputado un delito.

jefe. Los demás policías coincidieron en que no se quería dejar en evidencia que las cuadrículas habían quedado descubiertas por un suceso que no lo ameritaba.

Por otro lado, el juez de garantías Gustavo Banco ordenó, a pedido de la fiscal Celia Cejas, el secuestro de los libros del destacamento y de la Comisaría 8ª de Lomas del Mirador. Luego de la realización de diversos estudios pudo comprobarse que los registros se encontraban adulterados, con faltantes de hojas, nombres borrados, tachados y sobreescritos. Esta situación ha dificultado la búsqueda de los detenidos durante el día del hecho, que podrían brindar información respecto de lo que pasó aquella noche.

A estas irregularidades hay que agregar las amenazas sufridas por distintos testigos que declararon en la causa. En primer lugar, los dos detenidos que dijeron haber visto a Luciano golpeado en la comisaría de Lomas del Mirador, y que en la actualidad se encuentran alojados en cárceles del Servicio Penitenciario Bonaerense. A ellos se suma la testigo Anabela Martínez, quien sostuvo que en el barrio hay un chico a quien los policías le habrían pedido una suma de dinero para no “terminar como Luciano”, y que también sufrió amenazas.

Luego de dos años de la desaparición de Arruga no hay imputados en la causa, que sigue caratulada como “averiguación de paradero”, lo que significa que al menos para la justicia de La Matanza el adolescente está “perdido”. Tampoco se abrió ninguna investigación penal en función de las diversas irregularidades producidas.⁸⁸ Esta situación impide una búsqueda exitosa de posibles testigos del secuestro por temor a represalias de la propia fuerza. En abril de 2009, ocho policías pertenecientes al destacamento de Lomas del Mirador y sospechados por la desaparición fueron pasados a disponibilidad por decisión del Ministerio de Seguridad de la provincia,⁸⁹ pero en la actualidad han sido reincorporados y cumplen funciones en otras jurisdicciones.

En el inicio de la investigación, la fiscal a cargo de la UFI n° 7 de La Matanza, Roxana Castelli, delegó las tareas en la misma dependencia policial sospechada. Luego de este hecho, la fiscal general de La Matanza, Patricia Ochoa, decidió apartar a Castelli por violación de la Resolución 1390 de la Procuración General, que impone la no delegación de facultades investigativas a la policía en este tipo de causas.

88 No hay investigación judicial en relación con estas irregularidades. La fiscalía supone que sólo puede llegar a existir alguna falta administrativa, sin considerar que todas estas situaciones evidenciadas pueden llegar a constituir algún tipo de encubrimiento.

89 Se trata de los agentes Damián Sotelo, Ariel Herrera, Daniel Vázquez, Sergio Fecer, Emiliano Márquez, Néstor Díaz, Hernán Zeliz y Damián Borrego.

El caso quedó en manos de la fiscal Celia Cejas. A partir de esta intervención, se consolidó la sospecha sobre los policías, pero no hubo avances significativos ni resultados en relación con el paradero de Luciano. En un primer momento, la vocación de la fiscalía –aun con inexplicables falencias– era profundizar la línea de la investigación vinculada a la policía, pero desde hace alrededor de un año la causa permanece estancada y se ha evidenciado una suerte de giro hacia la investigación de la propia víctima.

En octubre de 2010, el CELS se presentó como “particular damnificado autónomo”, un precedente significativo para garantizar la legitimación procesal de los organismos de derechos humanos en este tipo de casos. La presentación obedeció a la elaboración de una estrategia conjunta con los abogados de la familia, Juan Manuel Combi y Damián Piraino, y fue resuelta de manera favorable por el juez de garantías. En la resolución, el magistrado confirmó que una de las hipótesis de la desaparición de Luciano es la intervención policial.

Luego de declarada la legitimación procesal del CELS, la disputa se centró en el acceso a una investigación paralela que la fiscal Cejas mantenía en secreto. Se trata de la creación de un legajo amparado en la Ley Orgánica del Ministerio Público de la provincia, que se utilizó con fines contrarios a los que le dieron origen. Luego de idas y vueltas, la Fiscalía General de La Matanza autorizó la incorporación de parte de dicho legajo a las actuaciones principales y el CELS pudo acceder a otras líneas de investigación seguidas por la fiscalía.

En cuanto a la respuesta estatal, el caso Arruga demuestra la ausencia de compromiso y voluntad política por parte del Poder Ejecutivo provincial para garantizar el avance de la investigación,⁹⁰ así como la incapacidad de la justicia para esclarecer una gravísima violación de derechos humanos, en la cual existen sospechas fundadas acerca de la responsabilidad de la Policía Bonaerense. El caso demanda también la intervención del Estado federal, para garantizar que se sepa la verdad acerca de la desaparición de Luciano y se identifique y condene a los responsables.

90 En junio de 2010, los periodistas de Radio Provincia Silvina Garrido y Marcelo Chapay fueron declarados cesantes tras entrevistar al ministro de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Ricardo Casal, e interrogarlo acerca de la desaparición de Arruga. Casal se mostró irritado ante las preguntas sobre el caso, negó tener una política de mano dura y aseguró que no había crecido la tasa de prisionización en la provincia. Las autoridades de la radio consideraron que abordar ese tema en una entrevista con el ministro constituyó una falta de respeto y prohibieron que la nota fuera publicada en el sitio que la emisora tiene en Internet. Los periodistas lograron recuperar su trabajo gracias a la intervención del Sindicato de Prensa, la Asociación de Trabajadores del Estado y la CTA. Véase Horacio Verbitsky, “Los treinta mil”, *Página/12*, 26 de junio de 2010.

III. Normas y prácticas autoritarias en la Policía Federal Argentina

Los núcleos duros de la impunidad*

1. INTRODUCCIÓN

A mediados de diciembre de 2010 el Poder Ejecutivo nacional creó el Ministerio de Seguridad,¹ luego de una serie de hechos² en los que la actuación violenta de la Policía Federal Argentina (PFA) dejara al descubierto, una vez más, los graves riesgos que conlleva para la vida democrática delegar el gobierno de la seguridad en manos policiales. El nuevo ministerio está a cargo de Nilda Garré, quien supo ejercer el control civil de las Fuerzas Armadas durante su gestión al frente de la cartera de Defensa. Las declaraciones de la presidente de la nación y de la nueva ministra fueron enfáticas respecto de la voluntad de encarar las necesarias transformaciones que las políticas de seguridad y, en particular, la Policía Federal necesitan. Este capítulo intenta ser un aporte para que ello suceda.

La PFA es un actor político e institucional cuyo peso e influencia en el gobierno de la seguridad y la administración de los conflictos sociales son, sin duda, relevantes. Hasta la creación del nuevo ministerio se encontraba bajo la jurisdicción de la cartera de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.³ Pese a ello, debe reconocerse que, por su historia, dimensiones, poder de vigilancia y jurisdicción, se ha convertido en una fuerza con amplios márgenes de autonomía política y funcional.

* Este capítulo fue escrito por Sofía Tiscornia, directora del área de Investigación del CELS, con la colaboración de Luciana Pol y Guadalupe Basualdo, ambas integrantes del equipo de trabajo del CELS. Agradecemos la valiosa ayuda de nuestra compañera Carmen C. Martínez y de la pasante de la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Gabriela Hadid.

1 Decreto 1993/2010.

2 Nos referimos al asesinato de Mariano Ferreyra, ocurrido en octubre, durante una manifestación de trabajadores precarizados del Ferrocarril Roca, y al desalojo violento del Parque Indoamericano en Villa Soldati, que tuvo lugar en diciembre, durante el cual se produjeron los asesinatos de Rosemary Churapúa y Bernardo Salgueiro, y más de una decena de personas resultaron heridas. Para mayor información véase el capítulo IV.

3 Según Decreto 1210/2002, del 10 de julio de 2002.

A lo largo de su trayectoria, la Federal ha construido una imagen de sí misma contrastante con el resto de las fuerzas de seguridad. Así, se presenta como una institución organizada, monolítica e impermeable al control civil, cuando no a la simple mirada externa sobre sus acciones, decisiones y hasta sobre sus archivos históricos.

Esta lógica institucional, cimentada sobre fuertes relaciones jerárquicas y una rigurosa cultura del secreto, tiene consecuencias decisivas a la hora de proponer o planificar políticas democráticas. Si bien es cierto que no es posible intervenir en el plano de la inseguridad sin la participación seria de las fuerzas policiales, es cierto también que ello supone la necesaria predisposición de esas instituciones a enfrentar un debate abierto que abra paso a reformas estructurales. Al respecto, la Policía Federal se presenta como una institución hermética –cuando no renuente– frente a las transformaciones que la vida democrática exige. Ello constituye una inmensa deuda en la agenda de las políticas de seguridad. Por eso, proponemos revisar los principales temas que deberían ser materia de discusión e intervención pública y política respecto del funcionamiento de esta fuerza.

Con este propósito, en la primera parte del capítulo se detalla la actuación de la PFA durante la dictadura, a fin de demostrar que la institución no sólo protegió a los principales responsables de crímenes, torturas y desapariciones, sino que esos mismos funcionarios policiales continuaron su ascenso en la fuerza con las consecuencias que ello supone para la seguridad pública en un Estado democrático. Apenas un número muy reducido de responsables ha sido denunciado. Esta situación es resultado de una política de encubrimiento de criminales, pero también de una forma de organización institucional que tiene consecuencias graves para quienes la integran y buscan llevar adelante su actividad con una vocación no autoritaria.

A continuación, se describen la normativa y las prácticas institucionales en las que se sustenta una autonomía fáctica, que ciega las vías de integración de la policía a la vida democrática común. Esas normas refieren, por una parte, a disposiciones de la ley orgánica policial en temas de inteligencia, gestión del personal y código disciplinario, así como a las prácticas respecto del acceso a la información que registra su accionar e historia. A ello se suma el tradicional gerenciamiento de actividades ilegales, tales como la prostitución, el mercado informal y la venta ambulante, y las estrechas relaciones con las barras bravas en el control de los partidos de fútbol.

Por último se reseña una serie de prácticas violatorias de los derechos humanos: causas armadas o fraguadas y casos de violencia seguida de muerte. En ellas, la PFA comparte su responsabilidad con un Poder Judicial poco preocupado por controlar e investigar de manera seria la actuación policial.

El examen de los problemas que se reiteran a lo largo de más de veintisiete años de vida democrática demuestra que no se trata de cuestiones aisladas y

coyunturales, sino de una forma de trabajo, acción y organización institucional que, al tiempo que convierte a la Federal en un potencial peligro para el gobierno de la seguridad, impide a aquellos miembros de la fuerza interesados y comprometidos con una gestión abierta y civil del problema integrarse al debate político sobre estas temáticas.

2. EL LEGADO DE LA DICTADURA

La represión ilegal y clandestina durante la última dictadura fue una tarea especializada que requirió personal con entrenamiento ideológico, técnico y psicológico. La PFA se encontraba preparada para realizar esa tarea, que, de hecho, ejecutaba desde 1974 como órgano de inteligencia de la Alianza Anticomunista Argentina (conocida como la Triple A),⁴ y por su participación en operativos conjuntos con el Ejército y la policía provincial en Tucumán.⁵ La Federal gozó de autonomía como ninguna otra fuerza policial. Tanto es así que un efectivo que cumplió funciones durante ese período señaló: “Nos asimilaron como si fuéramos militares y muchos policías pensaron que eran militares, [...] cuando venían estos jefes, veíamos que había personas que se presentaban como policías un día y otro día como militares”.⁶

4 Uno de los casos más notorios de actuación en la Triple A y luego en el período democrático ha sido el de Jorge Colotto, comisario de la Policía Federal, jefe de la Guardia de Infantería, y partícipe de la represión ilegal durante la última dictadura, de acuerdo con la declaración judicial del inspector de la PFA Rodolfo Peregrino Fernández. En 1978 fue exonerado. Doce años después un decreto del presidente Carlos Saúl Menem le devolvió el prestigio institucional y lo nombró comisario general en situación de retiro, a pesar de que su nombre ya figuraba en el legajo 8066 de la CONADEP. En 1984, el CELS denunció a Colotto por amenazas contra el orden constitucional realizadas en un discurso en homenaje al comisario Alberto Villar. Sus antecedentes no impidieron que en 1993 se convirtiera en director de Seguridad del Concejo Deliberante porteño y en 2000 fue nombrado asesor en seguridad para dar cursos de formación a los custodios del Hospital Posadas.

5 Daniel Gutman, *Sangre en el monte, la increíble aventura del ERP en los cerros tucumanos*, Buenos Aires, Sudamericana, 2010, y Lucía Mercado, *Santa Lucía de Tucumán. La Base*, edición del autor, 2005.

6 Se trata de la declaración brindada el 7 de mayo de 2008 por el entonces cabo primero, Armando Víctor Luchina, en el juicio realizado por el Tribunal Oral Federal n° 5 (TOF 5) de la Ciudad de Buenos Aires, por la causa 1223/06, “Lapuyole, Juan Carlos y otros s/inf. art. 80, inc. 2°, y art. 144 bis, inc. 1°, CP”, más conocida como “Masacre de Fátima”.

A la PFA se le adjudicó el Área 1 de la subzona conformada por la Capital Federal,⁷ que comprendía el microcentro de la ciudad, una zona estratégica donde la Superintendencia de Seguridad Federal desempeñó un papel protagónico en la centralización, organización y dirección de las acciones ofensivas. Esta fuerza contaba con recursos propios tanto en lo atinente a personal de calle como en cuanto a las actividades de inteligencia, que muchas veces se desarrollaban en conjunto con otras fuerzas, tal como se desprende de las sentencias de las causas en las que se investigó la Masacre de Fátima y la responsabilidad penal de Juan Carlos Olivera Róvere y otros jefes de área.⁸

En el juicio oral realizado durante 2010 por los crímenes cometidos en el circuito represivo que comprendió los centros clandestinos de detención Club Atlético, el Banco y el Olimpo (ABO),⁹ 10 de los 15 imputados eran miembros de la PFA.¹⁰ En este proceso quedó demostrada la conducción del Club Atlético por parte de esa fuerza, así como su activa participación en los otros dos centros clandestinos.

El Club Atlético fue creado y dirigido por la Superintendencia de Coordinación Federal, su jefatura estuvo a cargo del comisario Benito Fioravanti y

- 7 Carlos Guillermo Suárez Mason, la cabeza de esta enorme estructura represiva que funcionó bajo la órbita del Primer Cuerpo del Ejército, explicó en su declaración indagatoria prestada ante la Cámara Federal en la Causa 450, el 12 de mayo de 1988, que “la subzona era una subdivisión hecha y ordenada a los efectos de la lucha contra la subversión, eso no existía para otras actividades”.
- 8 Causas 1223/06, “Lapuyole, Juan Carlos y otros s/inf. art. 80, inc. 2º, y art. 144 bis, inc. 1º, CP”; nº 1261, “Olivera Róvere, Jorge Carlos, por privación ilegal de la libertad”, y nº 1268, “Lobaiza, Humberto José Román y otros, por privación ilegal de la libertad” (TOF 5). Las tres son elevaciones parciales de la megacausa que investiga los crímenes cometidos en la jurisdicción del Primer Cuerpo del Ejército.
- 9 Se trató de un circuito porque constituyó un mismo centro clandestino de detención y exterminio, que funcionó de manera sucesiva en tres sedes, lo que implicó el traslado de los detenidos, así como la continuidad de los represores que ya estaban y la incorporación de otros. El Club Atlético era conducido por la PFA y el Banco y el Olimpo estaban a cargo del Primer Cuerpo del Ejército.
- 10 En esta causa se investigó la actuación de los oficiales de la Policía Federal Argentina Samuel Miara, Roberto Antonio Rosa, Julio Simón, Oscar Rolón, Raúl González, Eduardo Kalinec, Juan Carlos Falcón, Eufemio Jorge Uballes, Gustavo Adolfo Eklund, Luis Donocik y Juan Antonio del Cerro; de los suboficiales y oficiales de la Gendarmería Nacional Argentina Guillermo Víctor Cardozo y Eugenio Pereyra Apestegui, y del oficial del Servicio Penitenciario Federal Juan Carlos Avena, por delitos de lesa humanidad que involucraron 183 casos. En un juicio destacable, los acusados fueron condenados por el TOF 2 a penas de veinticinco años y prisión perpetua, excepto Juan Carlos Falcón, que fue absuelto.

su equipo permanente estaba integrado por personal de la PFA. Operó en los sótanos de la División Suministros de esa fuerza entre mediados de 1976 y diciembre de 1977, y se caracterizó por un régimen de detención y exterminio cruento y despiadado. La mayor parte de las personas que estuvieron detenidas allí se encuentran desaparecidas.

En todo el circuito, el desempeño en secuestros y en los interrogatorios mediante tortura fueron condiciones requeridas para el ascenso y la promoción. Es decir, la posibilidad de progreso dentro de la estructura jerárquica de la Federal estaba en íntima relación con la actuación en los centros clandestinos antes que con los requisitos formales establecidos por la institución.

La participación en crímenes de lesa humanidad resultó, además, muy rentable en términos económicos para los efectivos que se desempeñaban en los centros clandestinos. Los testigos de los secuestros han detallado cómo los integrantes de la patota saqueaban todo lo que encontraban a su paso. A las víctimas y a sus familiares les desvalijaban la casa: robaban dinero, automóviles, objetos valiosos y hasta juguetes, comida, bebidas alcohólicas o fotografías.¹¹ El gendarme Omar Torres fue guardia del Olimpo y corroboró, al igual que las víctimas, esta característica de la actuación policial. Asimismo, declaró que los bienes hurtados eran repartidos entre ellos.¹²

Hasta el presente, gran parte de los policías responsables de estos crímenes permanece en el anonimato. En los testimonios de los sobrevivientes se consiguen más de cincuenta seudónimos que corresponderían a personal policial que actuó en los centros clandestinos, pero que no fue posible identificar con sus nombres reales. La PFA ha protegido con celo a los responsables de aquellos crímenes. Quienes han sido descubiertos por circunstancias fortuitas ha-

11 Múltiples testigos relataron los asaltos, robos y saqueos que sufrieron durante sus propios secuestros o los de sus familiares. Rufino Almeida, una de las víctimas, dijo en su testimonio: “Se robaron hasta los juguetes de los chicos. Los vecinos contaron que no pudieron llevarse la heladera porque no entraba en la camioneta que usaron para el saqueo”. Beatriz Elena Bóbes de Marandet contó que en el procedimiento de secuestro de su hija le robaron dinero que tenía ahorrado para comprar un terreno en Quilmes. Susana Diéguez relató que le robaron el sueldo y que se llevaron hasta un paquete de un cuarto kilo de café. Además, algunos de los sobrevivientes describieron las peleas internas provocadas por el botín. “Los guardias se quejaban de que las cosas que se robaban se repartían injustamente, que los oficiales se quedaban las mejores cosas y a ellos les quedaban las sobras”, declaró Jorge Braiza.

12 En la audiencia del 14 de julio de 2010, el gendarme Omar Eduardo Torres relató que “aunque estuvieran de descanso igual iban al lugar [al centro clandestino]. [...] Yo veía que tenían interés no tanto por las personas sino por todo lo que traían. Secuestraron en una casa y se llevaron hasta el clavo que tenía el cuadro. Había un tipo, pero no quedaba nada, todo se lo llevaban en el día”.

bían ascendido en la escala jerárquica y ocupaban puestos de responsabilidad en la fuerza. En muchos casos, esos cargos parecieron una burla o un gesto cínico de la institución dirigido al conjunto de la ciudadanía. Entre ellos aparece el nombramiento de Ricardo Scifo Módica (alias “Alacrán”)¹³ como jefe del Centro de Orientación a la Víctima, o el de Ricardo Rosa (alias “Clavel”)¹⁴ al frente del Centro de Protección de Testigos.

En otros casos se trató de un apoyo explícito por parte del poder político. Así, Adrián Pelacchi se desempeñó como jefe de la PFA entre 1994 y 1997, durante la presidencia de Carlos Menem. Luego, el mismo gobierno lo designó secretario de Seguridad Interior, un cargo político cuya función es el control de las fuerzas de seguridad y el asesoramiento del ministro del Interior. Pelacchi se desempeñó durante la dictadura en la Superintendencia de Seguridad Federal y en 1977 fue condecorado “por abatir a un delincuente subversivo”. Se trataba de Jorge Sanz, asesinado de dos balazos por la espalda, según determinó la investigación del hecho. Su familia fue indemnizada por el Estado nacional en 1998, en un expediente firmado por el propio ministro que reclutó a Pelacchi como asesor.¹⁵ En el legajo de Pelacchi también figura una denuncia por apremios ilegales, de la que fue sobreseído por el juez Roberto Catalán.

En algunos casos, la institución sancionó o dio de baja a los represores identificados, pero no por la gravedad de los crímenes cometidos sino por el costo político que implicaba la exposición de algunos de ellos como miem-

13 El comisario Ricardo Scifo Módica fue reconocido por sobrevivientes de los centros clandestinos de detención Atlético, Banco y Olimpo, como torturador y partícipe en secuestros y asesinatos, cuando su fotografía fue publicada por el diario *La Nación* el 27 de mayo de 1996 en una nota dedicada a la creación de la oficina que el comisario presidía. El entonces jefe de la Federal, Adrián Pelacchi, manifestó con vehemencia su apoyo a Scifo Módica y declaró que en ese cargo “ha venido desarrollando una brillante trayectoria al servicio de la comunidad” (*Página/12*, 18 de julio de 1996), así como que “Ha luchado por su Patria y lo ha hecho en el marco de las normas legales, sin tacha y sin mácula” (*Página/12*, 23 de julio de 1996). En el mismo tenor, afirmó que “Va a transitar su carrera” y que sólo la Junta de Calificaciones podía pasarlo a retiro, ya que no había sido condenado ni acusado y “sólo fue un oficial de guardia” (*Clarín*, 23 de julio de 1996).

14 El comisario Rosa era jefe de la división Seguridad Personal, un organismo encargado de perseguir la prostitución organizada, cuando fue denunciado como protector de una red de prostíbulos de alto nivel. En el marco del escándalo, dos sobrevivientes de centros clandestinos, Mario Villani y Susana Caride, lo identificaron como “Clavel”, integrante del circuito ABO y de la división Cuatrismo de Quilmes. “De flor lleva sólo el nombre” (*Página/12*, 15 de mayo de 1998).

15 *La Nación*, 23 de diciembre de 1998.

bros de bandas especializadas en secuestros extorsivos a empresarios. Tal es el caso de Ricardo Taddei¹⁶ y Gustavo Ecklund,¹⁷ entre otros, quienes al mismo tiempo gerenciaban agencias privadas de investigaciones y seguridad.¹⁸

Es un hecho notorio que el develamiento de la estructura criminal de la dictadura ha sido posible gracias a la paciente tarea de las organizaciones de derechos humanos, los sobrevivientes de los centros clandestinos, la investigación periodística e histórica y, en algunos casos, la intervención judicial. Hasta tiempos muy recientes, las fuerzas armadas y de seguridad han cerrado todas las puertas a la indagación pública. La creación y apertura de archivos,¹⁹ así como el control civil sobre los ascensos de los miembros de las Fuerzas Armadas,²⁰ por ejemplo, si bien han sido resultado de la iniciativa del movimiento ampliado de derechos humanos, han estado acompañados por la decisión del poder político nacional o provincial. Nada similar ha ocurrido con la Policía Federal.

16 Ricardo Taddei (alias “el Padre” o “el Cura”) participó en las tres sedes del circuito ABO como jefe de la patota y secuestrador. Los testimonios de sobrevivientes destacan su crueldad en el trato con los secuestrados. Fue dado de baja en agosto de 1979 por participar en el primer secuestro extorsivo del empresario Osvaldo Sivak, junto con los oficiales José Ahmed y Alfredo Vidal. Luego, fue incorporado al Batallón 601 y se lo encontró vinculado a otras bandas responsables de secuestros.

17 El ex inspector de la PFA, Rodolfo Peregrino Fernández, lo mencionó como integrante del grupo de la Triple A que actuaba bajo las órdenes del comisario general Alberto Villar, y afirma que asesinó al diputado peronista Rodolfo Ortega Peña. Durante la dictadura fue torturador y secuestrador en el circuito represivo ABO y en Brigada Güemes. Beneficiado por la Ley de Punto Final, en 1989 fue detenido como miembro de una banda de secuestradores.

18 En 1985, en el marco de la causa que investiga el accionar de la Triple A, fue allanada la agencia de seguridad privada Escorpio SA, en busca de documentación vinculada con el entonces prófugo ex comandante del Primer Cuerpo del Ejército, Carlos Guillermo Suárez Mason. Se hicieron presentes los comisarios retirados de la PFA, Félix Alejandro Alais, hermano de la mujer de Suárez Mason (durante la dictadura había integrado una brigada especial de represores, con el apodo de “Oso Blanco”, bajo las órdenes de Suárez Mason), Gustavo Ecklund, alias “el Alemán”, y Armando Barredo, quienes, según el testimonio del inspector de la PFA Rodolfo Peregrino Fernández, integraban el grupo de Villar.

19 Como el Archivo Nacional de la Memoria, creado en 2003, el Archivo de la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (DIPBA), que funciona desde 2007, y la Comisión y Archivo Provincial de la Memoria de Córdoba, entre otros.

20 CELS, *Derechos humanos y control civil de las Fuerzas Armadas*, Buenos Aires, 2006.

3. UNA CORPORACIÓN IMPERMEABLE A LAS TRANSFORMACIONES DEMOCRÁTICAS

El retorno a la democracia en 1983 abrió un serio debate sobre el papel de las Fuerzas Armadas y la necesidad de depurarlas para apartar de sus filas a quienes estaban comprometidos con graves violaciones a los derechos humanos. El objetivo era responsabilizar a los criminales, pero también señalar un antes y un después en una cultura institucional con altos grados de autonomía respecto de la conducción civil.

Un debate equivalente no se ha producido alrededor de la PFA. Como se dijo, no sólo ha sido denunciado un número ínfimo de los responsables de delitos aberrantes cometidos durante la dictadura, sino que la impunidad que siguió a estos hechos permitió que permanecieran inalteradas muchas de las redes de violencia y corrupción que se gestaron en aquellas épocas, así como las estructuras organizacionales que las sostienen. Esta situación marca notorias diferencias con otras fuerzas, en particular, con la antigua Policía Aeronáutica, que fue disuelta y transformada en una nueva institución civil: la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA). Esta iniciativa federal tiene aspectos destacables, como sus mecanismos de control civil, la reglamentación del uso de armas de fuego²¹ y el reconocimiento de los derechos de los miembros de la institución, cuyo cumplimiento debe velar un organismo específico: la Defensoría del Policía.

También es posible mencionar el caso de la Gendarmería Nacional, que en la actualidad se encuentra en un proceso de reformulación de su código de disciplina y del sistema de control disciplinario externo, con la participación de diversos actores del Estado y la sociedad civil.²²

21 Los arts. 22 a 29 de la ley establecen los principios básicos de actuación. En el art. 23 se destaca: "Actuar teniendo en miras el pleno e irrestricto respeto a los derechos humanos, en especial el derecho a la vida, a la libertad, a la integridad y dignidad de las personas, sin que ningún tipo de emergencia u orden de un superior pueda justificar el sometimiento a torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes", y "recurrir al uso de armas de fuego solamente en caso de legítima defensa, propia o de terceros, y/o situaciones de estado de necesidad en las que exista peligro grave, inminente y actual para la vida de las personas protegidas, o para evitar la comisión de un delito que entrañe ese mismo peligro, debiendo obrar de modo de reducir al mínimo los posibles daños y lesiones". También, "anteponer al eventual éxito de la actuación la preservación de la vida humana, la integridad física de las personas, cuando exista riesgo de afectar dicho bien". El art. 24 indica que "en la Policía de Seguridad Aeroportuaria no habrá deber de obediencia cuando la orden impartida sea manifiestamente ilegítima y/o ilegal, o su ejecución configure o pueda configurar delito".

22 Al respecto véase el capítulo II.

En lo que respecta a las policías provinciales, se han registrado algunas iniciativas de reforma con resultados dispares, como los procesos iniciados e interrumpidos en la provincia de Buenos Aires entre 1997 y 1999, y desde 2004 hasta 2007;²³ la nueva ley orgánica de la policía provincial de Río Negro, y la creación del Tribunal de Conducta Policial y Penitenciario en la provincia de Córdoba en 2003.²⁴

La PFA, en tanto, atravesó sólo unas pocas transformaciones que no tocaron la estructura de funcionamiento de la institución,²⁵ como la caducidad del escalafón femenino decidida en 2001 o la obligatoriedad de identificación de los agentes en casos de protestas sociales, implementada en 2003.²⁶ Entre las más importantes modificaciones debe contarse la derogación de los edictos de policía en 1996 y su reemplazo por el Código Contravencional.²⁷ Sin embargo, al mantener la facultad de realizar detenciones por averiguación de identidad, la capacidad policial de demorar personas por meras sospechas continúa siendo una herramienta poderosa para el control de ilegalidades en provecho propio, y una forma de castigo arbitrario y discriminatorio para un número importante de personas que nada tienen que ver con el mundo del delito.

De esta manera, impermeable a políticas de reforma democráticas, la PFA mantiene, como se explica a continuación, la misma normativa que la regía durante la dictadura. Esto permite una forma excepcional de acumulación de poder, tanto hacia adentro como hacia afuera de la fuerza.

23 Al respecto véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007, cap. VI, pp. 202-209; CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008, cap. II, pp. 130-142, y Marcelo Saín, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, México, FCE, 2002.

24 Este tribunal es un órgano externo a las fuerzas de seguridad y está integrado por representantes de los tres poderes del Estado.

25 Entre los cuestionamientos más recientes a las cúpulas de la PFA se destaca la purga realizada durante los primeros meses del gobierno de Néstor Kirchner, cuando desplazó al jefe de la Policía Roberto Giacomino, involucrado en graves hechos de corrupción. A este relevo se sumó el de otros altos jefes, que alcanzó en total a 550 oficiales y suboficiales. Véase el *Informe 2007*, p. 214. Si bien ello no afectó la estructura de la institución, fue un duro señalamiento a las redes de corrupción de la fuerza.

26 Esta reforma fue implementada por decisión del poder político ante los reclamos de ONG, luego de los asesinatos de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán por parte de la Policía Bonaerense, durante la represión en el puente Pueyrredón del 26 de junio de 2002.

27 La PFA resistió durante muchos años la derogación de los edictos mediante una sofisticada ingeniería legal: ante cada declaración de inconstitucionalidad en un juzgado de primera instancia, sus abogados consentían el fallo sin apelarlos. De ese modo, sólo tenía validez para ese caso y no se llegaba a fallos de Cámara o de Corte de aplicación general obligatoria.

3.1. LA INTELIGENCIA Y LA ACUMULACIÓN DE INFORMACIÓN SECRETA COMO FORMAS DE CONSTRUIR PODER Y AUTONOMÍA FUNCIONAL

Dentro de las reglamentaciones que rigen el funcionamiento de la PFA se encuentra la Ley Orgánica del Cuerpo de Informaciones de la Policía Federal Argentina.²⁸ Esta norma crea un servicio de informaciones e inteligencia dentro de la fuerza exento casi por completo de controles, más allá del ejercido por los jefes de la institución. Los agentes que lo componen cumplen funciones que no son incompatibles con otros empleos de la administración pública provincial o municipal, o en el sector privado. Esto habilita la posibilidad de que estén infiltrados en organismos públicos o privados. Así, en 2000 se descubrió que uno de esos agentes había llegado a jefa de asesores del partido Nueva Dirigencia e informaba sobre las actividades de Gustavo Béliz al Departamento Central de la PFA, que fue allanado por la justicia. El juez Manuel Silva Garretón ordenó a la Federal que cesara de realizar espionaje político,²⁹ pero la ley que lo permite no fue modificada. El cuerpo cuenta con casi mil espías dedicados a este tipo de tareas.³⁰ Es importante destacar que las facultades de estos efectivos son mayores que las de los agentes de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), cuyo accionar está regulado por la Ley 25 520, sancionada durante el período democrático, y es sometido a mayores controles.

A ello ha de sumarse el secreto que rodea el acceso a los prontuarios de los ciudadanos en poder de la PFA. La lógica que da vida a esta dependencia se basa en que todos los habitantes de la nación son en principio sospechosos.³¹ Por ello, los prontuarios son alimentados por los espías o por el registro de simples hechos de la vida cotidiana que imprimen una huella burocrática en la vida de las personas y que la policía captura, acumula y oculta. De esta manera, toda la ciudadanía y su actividad política y social integran un vastísimo cuerpo de informaciones en poder de una fuerza armada que puede usarlo en forma discrecional.

Resulta absurdo imaginar que el secreto y las dificultades de acceso a la información que obra en los prontuarios personales se deben a que los datos están protegidos por razones de defensa nacional, seguridad del Estado o públi-

28 Decreto-ley 9021/63, reglamentado por el Decreto 2322/67.

29 *La Nación* online, 17 de mayo de 2000, y *Página/12*, “Un fallo en contra de los espías de azul”, 3 de septiembre de 2000.

30 Marcelo Saín, “Los Intocables”, *Página/12*, 26 de enero de 2010.

31 El registro estatal de identidades tiene su origen a fines del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX, y desde entonces ha estado bajo la órbita de la PFA. Al principio, las dependencias “Galería de Ladrones”, “Prontuario” y “Cédula de identidad” integraban la Policía de la capital. Véase Mercedes García Ferrari, *Ladrones conocidos. Sospechosos reservados. Identificación policial en Buenos Aires, 1880-1905*, Buenos Aires, Prometeo, 2010.

ca. Antes bien, se trata de una pesada herencia inquisitorial que todavía pesa sobre algunas instituciones del Estado democrático. Esta tradición privilegia el derecho de las instituciones por sobre el de las personas a proteger su vida privada, así como a exigir al Estado el acceso a los datos que les conciernen. Además, este almacenamiento de información secreta resulta en la acumulación de un poder extraordinario que puede ser empleado arbitrariamente para amenazar, coaccionar, presionar y, también, para hacer negocios.

3.2. RESTRICCIONES EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

En concordancia con lo afirmado más arriba, la accesibilidad de instituciones como la PFA a brindar información producida por ella ha sido siempre muy baja y, lo que es más grave, ha sufrido importantes retrocesos en los últimos años. La normativa que regula su accionar limita al máximo el conocimiento público de información referida a las actividades de la institución.³² La divulgación de datos también se desincentiva por medio de la amenaza de aplicar sanciones a los funcionarios policiales.³³ Los sumarios en los que se juzga la conducta del personal tienen carácter secreto³⁴ y lo mismo ocurre con el legajo de todos los funcionarios, de los cuales sólo pueden extraerse copias de manera excepcional, previa autorización del jefe o subjefe de la institución.

Los funcionarios de más alta jerarquía deciden de forma discrecional sobre qué aspectos del accionar policial y en qué términos se brinda informa-

32 El art. 34 del Decreto 1866/1983 dispone que, “salvo autorización expresa de la jefatura, el personal en actividad o retiro no podrá prestarse a reportajes ni emitir públicamente su opinión en asuntos de carácter oficial o vinculados a la función o a los intereses policiales. Esa autorización deberá canalizarse en todos los casos por intermedio de la Superintendencia de Secretaría General. El personal que se vea aludido en crónicas o artículos periodísticos en contra de lo establecido precedentemente se dirigirá de inmediato por nota a su superior, formulando la desautorización o aclaración correspondiente”.

33 El art. 535 del Decreto 1866/83 establece que siempre se considerará falta grave –esto es, pasible de las sanciones de arresto, cesantía o exoneración–: “b) Hacer propaganda que pueda afectar la disciplina o el prestigio de la Institución, ya sea verbalmente o por escrito, u ocultarla a los superiores cuando se tenga conocimiento de ello; c) La revelación a personas ajenas a la Institución de informes, órdenes o constancias secretas o reservadas”. El art. 537 establece, en su inc. p, que “la transmisión de informes o noticias sobre órdenes recibidas o sobre cualquier asunto del servicio sin haber sido autorizado para ello” constituye una falta disciplinaria.

34 Según lo dispuesto por el artículo 803 “los sumarios en que se juzgue la conducta del personal policial estarán reservados exclusivamente al ámbito de la Policía Federal Argentina”.

ción. La toma de decisiones respecto de la publicación de cualquier dato está tan concentrada que llega a consultarse al ministro de Justicia por temas menores que deberían resolverse en el mismo ámbito en que se formula la solicitud.

A modo de ejemplo, puede citarse un pedido efectuado por el CELS en 2007 cuando, en el marco de una investigación, se solicitó una entrevista para interiorizarse sobre las rutinas de producción de datos estadísticos de la PFA con el personal a cargo del área. Dos meses más tarde, el superintendente de Planificación y Desarrollo de la fuerza respondió que “la solicitud fue elevada a consideración del señor ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Dr. Aníbal D. Fernández, en el marco de la Resolución Ministerial 2280/07, ratificado por Resolución 006/07 de esa cartera”. El hecho de que el ministro de Justicia deba autorizar personalmente una entrevista como la requerida es un indicador elocuente de las restricciones que existen para el acceso a la información en el ámbito de la PFA. No puede sorprender, entonces, que el titular de la cartera nunca haya respondido ese pedido, razón por la cual la entrevista jamás se concretó.

Todo parece demostrar que las estadísticas que elabora la Federal, antes que responder a objetivos de investigación y control del delito y la conflictividad social, resultan un mero trámite burocrático tendiente a probar ante la superioridad que las comisarías trabajan, aunque sin una planificación previa que permita evaluar en forma periódica sus acciones. Y aun información tan banal es guardada con celo por la institución y sus responsables políticos.

Lo mismo ocurre en relación con el acceso a archivos históricos policiales, los cuales se circunscriben a una limitada colección de materiales (libros, revistas institucionales, órdenes del día), alojada en la Biblioteca del Centro de Altos Estudios Policiales Francisco Romay. Este corpus no incluye materiales clave para reconstruir el pasado de la institución, como los archivos de la Sección Investigaciones o informes de comisarías, hasta ahora inaccesibles (sin mencionar el material que ha desaparecido de la colección original). Creada a partir del fondo personal del comisario e historiador Romay, la Biblioteca fue concebida para apoyar la producción historiográfica en el seno de la institución, una tradición añeja en la PFA. Está, por ende, ubicada en un edificio de la propia fuerza (en los altos de la Comisaría 7^a, sita en Lavalle 2625) y custodiada por policías. Los investigadores civiles que desean consultar el material deben obtener un permiso (oral) del director del Museo Policial, que se gana y se pierde según criterios discrecionales.

3.3. AUTONOMÍA Y CONTROL INTERNO:

LAS NORMAS Y LOS REGLAMENTOS DE LA POLICÍA FEDERAL.

LEY ORGÁNICA, LEY DE PERSONAL Y CÓDIGO DE DISCIPLINA

La ley define a la PFA como una institución civil armada dependiente del Poder Ejecutivo nacional.³⁵ Constituye una fuerza policial con jurisdicción federal,³⁶ por lo que cumple funciones en todo el territorio de la República en relación con los asuntos federales.³⁷ A su vez, desarrolla las tareas de policía de seguridad y judicial en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.³⁸ Las principales normas que establecen y regulan sus funciones y organización fueron sancionadas durante gobiernos de facto y estuvieron imbuidas del espíritu castrense. Tal es el caso de su Ley Orgánica³⁹ y la Ley para el Personal de la fuerza.⁴⁰

Sin embargo, ello no ha sido responsabilidad exclusiva de los gobiernos militares. Las administraciones que se sucedieron desde el retorno a la democracia no modificaron las normativas aprobadas en la dictadura, mantuvieron casi inalteradas las prácticas autoritarias que caracterizan a las fuerzas policiales y estimulan su aislamiento de la sociedad civil.

Uno de los rasgos organizacionales más significativos es el “estado policial”,⁴¹ que resulta en el afianzamiento de un espíritu de cuerpo que se adquiere ya

35 Según Decreto 1210/2002, del 10 de julio de 2002.

36 Además de la PFA, el gobierno nacional cuenta con otras tres instituciones armadas que cumplen funciones de seguridad interna: la Gendarmería Nacional, encargada de las fronteras terrestres; la Prefectura Naval, encargada del control de los ríos, lagos y fronteras fluviales y marítimas; y la Policía de Seguridad Aeroportuaria, que reemplazó a la antigua Policía Aeronáutica en los aeropuertos y aeródromos. Las tres instituciones fueron creadas como organizaciones militares con funciones de control interior y, en sus orígenes, dependían del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. En los últimos años, la militarización de las políticas de seguridad ha otorgado un creciente protagonismo a la Gendarmería y la Prefectura, tanto en apoyo de la PFA y las policías provinciales como en la represión de manifestaciones sociales.

37 Existe competencia federal en razón de algunas materias, como por ejemplo marcas y patentes, jurisdicción marítima, comercio exterior, moneda, correos y drogas. También existe competencia federal en razón de la investidura de las personas involucradas: jefes de Estado, ministros plenipotenciarios y embajadores y representantes diplomáticos extranjeros, entre otros.

38 En 2008 fue promulgada la Ley de Seguridad Pública 2894, que creó la Policía Metropolitana como policía propia de la ciudad, pero la PFA mantiene las funciones de seguridad preventiva y orden público en todas las competencias no delegadas en la justicia de la ciudad.

39 Decreto-ley 333/58 (ratificado por Ley 14 467).

40 Ley 21 965, promulgada el 27 de marzo de 1979 y, más tarde, reglamentada a través del Decreto 1866/83, del 26 de julio de 1983.

41 Según lo dispuesto por el art. 3 de la Ley 21 965: “El estado policial es la situación jurídica resultante del conjunto de los deberes, obligaciones y

durante el ingreso a la carrera, a través de un tipo de formación ejercida sobre el cuerpo antes que sobre la educación formal y profesionalizada.⁴² Consiste en castigos arbitrarios, marchas forzadas y maltratos, como los denominados “bailes”,⁴³ y culmina en la adquisición de un “estado” diferente del civil, con obligaciones y derechos exclusivos. Es importante destacar que –tal como el CELS ha señalado desde hace años– las obligaciones que esa condición demanda son las que más muertes de policías producen. Así, en los últimos quince años más del 80% de los efectivos federales muertos en hechos de violencia estaba fuera de servicio al momento de su fallecimiento,⁴⁴ pero la normativa interna hizo que se encontraran en posesión de su arma reglamentaria y dispuestos a intervenir.

derechos que las leyes, decretos y reglamentos establecen para el personal en actividad o retiro”. Entre esos deberes-obligaciones figuran la habilitación y la obligación de portar armas e intervenir para reprimir delitos aun fuera del horario de trabajo y sin vestir el uniforme policial. En este sentido, el art. 8º de la misma norma establece que “el estado policial supone los siguientes deberes comunes al personal en actividad o retiro: [...] d) Defender contra las vías de hecho, la vida, la libertad y la propiedad de las personas aun a riesgo de su vida e integridad personal”. En 1999, la PFA modificó el art. 69 del Reglamento General de Armas y Tiro (RPFA 8) y estableció que la portación de armas es obligatoria sólo durante la prestación de servicios ordinarios o adicionales (ODI 115, del 17 de junio de 1999). Aun cuando esta modificación no debe ser desestimada, su difusión no ha sido lo suficientemente amplia como para sostener que alteró las rutinas de actuación tradicionales. El tipo de reacción de los policías en situación de franco continúa siendo similar a la de años anteriores.

- 42 Aunque este capítulo no se ocupará de la formación profesional de la PFA, merece destacarse la evaluación que la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) realizó del Instituto Universitario de la fuerza en febrero de 2007. Allí señala un déficit derivado de la naturaleza jerárquica de la institución, cuyos objetivos no son la generación, reproducción y transferencia del conocimiento. La CONEAU destacó también la falta de vínculos entre docencia e investigación, y remarcó serias dificultades de autoevaluación. Véase el sitio <www.coneau.edu.ar/archivos/evaluacion/IUPFA.pdf>.
- 43 En 2007, a raíz de la denuncia pública por maltratos sufridos por cadetes durante la instrucción, fueron prohibidos los “bailes” y se ordenó una serie de medidas para garantizar su erradicación. Véanse la Resolución 1141/2007, Ministerio del Interior, *Boletín Oficial*, 29 de mayo de 2007, y Mariana Sirimarco, *De civil a policía: una etnografía del proceso de incorporación a la institución policial*, Buenos Aires, Teseo, 2009.
- 44 Entre 1996 y el primer semestre de 2010 murieron 365 policías federales en hechos de violencia. De ellos, sólo 71 (menos del 20%) estaban de servicio en el momento de su muerte. El resto se encontraba de franco (147) o estaba retirado de la fuerza (143). Datos de la base de hechos de violencia institucional del CELS. Para más información véase su *Informe 2007*, p. 209.

De esta manera, en la ley y en la práctica esta institución policial se ha estructurado con esquemas de autoridad militar, jerarquías rígidas y sistemas de control interno corporativos y poco transparentes.

Al mismo tiempo, el código de disciplina favorece la aplicación de sanciones arbitrarias como mecanismo de control. Esto sucede debido a la vaguedad que prima en la definición de los tipos de conductas punibles⁴⁵ y al poder discrecional de quienes están habilitados a imponerlas.⁴⁶ El régimen sancionatorio ha llevado a definir la situación del personal de baja graduación como un estado de “terrorismo administrativo”, reforzado por la casi imposibilidad de los policías sancionados de poder defenderse de las acusaciones que sobre ellos pesan.⁴⁷ De hecho, la Superintendencia de Asuntos Internos no es un área separada, integrada con personal independiente y, por lo tanto, capacitado para garantizar auditorías e investigaciones imparciales y serias. Antes bien, es una más de las trece superintendencias que dependen de la Jefatura y Subjefatura.

Los policías federales que quieran presentar una queja, reclamo o denuncia por hechos vinculados al servicio deben hacerlo, de acuerdo con el reglamento, ante su superior, quien decide su derivación, o no, a las instancias

45 Así, por ejemplo, el Decreto 1866/83 establece, en su art. 536, que “serán faltas graves [...] aquellas que por su naturaleza, las circunstancias en que fueran cometidas, su repercusión o trascendencia en el servicio, merezcan tal calificación”, mientras que el art. 538 dispone que “constituirán faltas leves las transgresiones de ese carácter a las normas administrativas y aquellas que importen una incorrección o inconveniencia en el personal”. El inc. d del art. 537 establece que constituirá una falta disciplinaria “la presentación de recurso, reclamo, alegato de defensa, recusación o excusación en forma maliciosa o en términos irrespetuosos”. En tanto, el art. 567 dispone que serán agravadas las faltas “cuando afecten el prestigio de la institución”. Así, se permite una libre interpretación acerca de cuándo un alegato debe considerarse “malicioso” o cuáles son las acciones que perjudican la imagen de la fuerza. Véase C. Ales, G. Chillier y G. Palmieri, “Illegal practices of the Police in Argentina: Fabricated proceedings by Federal Police”, en S. Einstein y M. Amin (eds.), *Police corruption: Paradigms, models and concepts. Challenges for developing countries*, The Uncertainty Series, Office of International Criminal Justice, vol. 4.1, 2003.

46 El art. 556 del decreto mencionado favorece el castigo de conductas desafiantes al establecer que “la clase y extensión de la sanción quedará librada al prudente arbitrio del superior que la imponga”. Las sanciones pueden ser de apercibimiento, arresto, cesantía o exoneración.

47 En este sentido, el art. 600 establece que, “como norma general, las sanciones deberán ser impuestas en forma directa, evitándose la iniciación de actuaciones que dilaten la aplicación del castigo”, mientras que el art. 601 dispone que “las faltas leves se reprimirán sin llenarse otra formalidad que la de notificar al sancionado, dejar constancia del castigo y disponer lo necesario para su cumplimiento”.

correspondientes.⁴⁸ Infringir los recorridos jerárquicos establecidos y presentar recursos o reclamos ante autoridades no policiales constituye una falta disciplinaria.⁴⁹ De este modo, se anula la posibilidad de que los funcionarios den a conocer irregularidades o ilegalidades cometidas por sus jefes.⁵⁰ Los casos de los policías Hugo Airali y Diego Alarcón ilustran la forma en que estas reglamentaciones son utilizadas como mecanismos de control interno y como estrategia de disuasión para otros posibles denunciantes de delitos e irregularidades cometidas por las autoridades de las comisarías.

En 1996, el novato oficial Hugo Airali efectuó una denuncia penal contra su superior, el comisario a cargo de la Seccional 50^a, Norberto Antonio Vilela, por irregularidades vinculadas con la recaudación ilegal de dinero del juego y la prostitución, las detenciones arbitrarias y el armado de procedimientos fraguados.⁵¹ Antes de realizarla, Airali intentó presentar la queja ante sus superiores, pero fue sometido a una persecución disciplinaria que implicó todo tipo de sanciones, que incluyeron hasta cuarenta y tres días de arresto. A continuación, la Junta de Calificaciones de la institución lo declaró “inepto para el servicio efectivo” y fue pasado a disponibilidad.

La denuncia penal tampoco condujo a la investigación de los hechos que se le imputaban al comisario. El juzgado se limitó a cumplir unas pocas formalidades procesales, sin que ello alcanzara a comprometer al imputado en el proceso,⁵² y finalmente decidió sobreseerlo. Por su parte, la PFA tampoco modificó la reacción corporativa asumida desde el inicio de la causa y en agosto de 1997 el jefe de la institución resolvió el sumario administrativo iniciado contra Airali y lo sancionó con la cesantía.⁵³ La misma medida fue aplicada a otro ex oficial que corroboró su denuncia judicial.⁵⁴

48 Conforme el art. 343 del Decreto 1866/83, reglamentario de la Ley de Personal de la Policía Federal.

49 Según lo dispuesto por el art. 537, inc. g, del Decreto 1866/83.

50 C. Ales, G. Chillier y G. Palmieri, ob. cit.

51 Gastón Chillier, “El caso Airali. Informe de la presentación judicial”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 1996*, Buenos Aires, CELS, 1997.

52 La justicia no tomó las medidas necesarias para garantizar que las declaraciones testimoniales del personal policial subordinado al comisario se realizaran en condiciones que excluyeran cualquier tipo de coacción y, a pesar del tenor de la denuncia, el juez omitió citar al comisario, quien se presentó en forma espontánea.

53 Según la resolución, el fundamento de la sanción en el caso de Airali fue “haber formulado una denuncia penal contra el titular de la Comisaría 50^a, en forma unilateral, ignorando el orden disciplinario interno y sin dar cuenta de su actitud a su superior directo, en franca violación al régimen vigente”.

54 Causa “Airali, Hugo Marcelo s/denuncia n° 37 560”.

En 2003, el subinspector Diego Martín Alarcón elevó una denuncia penal ante una Fiscalía Nacional en lo Criminal de Instrucción en la que relató en forma detallada cómo los superiores obligaban a los jefes de calle a realizar acciones ilegítimas, haciéndolos partícipes de hechos de corrupción.⁵⁵ Nuevamente, la institución policial inició un sumario administrativo al subinspector por no haber seguido la vía jerárquica reglamentaria para presentar sus reclamos. En junio de 2005, el comisario Néstor Jorge Valleca impuso una pena de quince días de arresto para Alarcón por infringir el art. 537, inc. g, del Decreto 1866/83.⁵⁶ Dados los hostigamientos que sufría a diario, el subinspector debió solicitar el traslado a otra dependencia. En diciembre de 2007 fue pasado a retiro obligatorio.

El reclamo por este caso fue llevado al ámbito de la justicia, donde el Juzgado Nacional n° 9 en lo Contencioso Administrativo Federal consideró que Alarcón no había sido privado de recurrir a la vía correspondiente, y que ésta debía ser respetada, pues no resultaba contraria a los principios emanados de la Constitución. La defensa de Alarcón apeló la sentencia y en febrero de 2009 la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones declaró la nulidad de las resoluciones mediante las cuales se lo había sancionado. De esta forma, la justicia reconoció que es erróneo interpretar que existe un régimen jerárquico previo para denunciar un ilícito penal que involucra a funcionarios de mayor rango.⁵⁷

55 Se mencionaba, entre otras cosas, una reunión con el comisario en la que se planeó realizar un “corte” (preparar un hecho delictivo para abatir a supuestos delincuentes previamente seleccionados), así como diversas directivas para detener y expulsar a malabaristas que trabajaban en calles de su jurisdicción, en contradicción con una resolución de la Defensoría del Pueblo, con el objetivo de levantar una determinada cantidad de actas contravencionales por turno, al solo efecto de mantener las estadísticas y exhibir eficiencia en la labor policial. Véase, María Victoria Meza y Facundo Capurro Robles, “La agenda de derechos humanos al interior de las fuerzas de seguridad. El caso Alarcón”, Buenos Aires, 2010, mimeo.

56 Mediante Resolución 2702.

57 La PFA interpuso un recurso extraordinario federal para que el caso fuera resuelto por la CSJN, sin rebatir los argumentos utilizados por la Cámara ni argumentar la inexistencia de los hechos denunciados, ya que la justicia no encontró razón alguna para investigar. El recurso se limitó a alegar que el Poder Judicial no puede resolver cuestiones internas de la fuerza porque ello vulneraría la división de poderes. Los abogados del CELS replicaron que el planteo debía ser desestimado ya que la Policía no había logrado acreditar la existencia de una cuestión de envergadura tal que debiera ser resuelta por la Corte. En forma subsidiaria, rebatieron cada uno de los argumentos de la Policía, en particular los referidos a la imposibilidad de revisar los actos dictados en el ejercicio de facultades discrecionales. El recurso extraordinario fue admitido por la Cámara y el caso se encuentra bajo estudio de la CSJN. Para

4. EL CONTROL Y LA GERENCIA DE ILEGALIDADES

La denuncia del policía Airali, así como otras que resultaron en investigaciones judiciales, develaron con pruebas fehacientes cómo diferentes comisarías y divisiones especiales ejercen un control cotidiano en provecho propio sobre una serie de actividades ilegales, como la prostitución callejera y su deriva en redes de trata de personas; los trabajos de la pobreza, como la venta ambulante y callejera, o los cuidacoches; las barrabravas y su participación como fuerzas de choque en protestas sociales, y la imposición de cánones a comercios y hoteles a cambio de seguridad.

Así, por ejemplo, se ha investigado y probado la participación policial en la protección de prostíbulos que integran redes de trata de personas. Estos hechos fueron denunciados por el titular de la Unidad de Fiscales Especiales (UFASE), Marcelo Colombo,⁵⁸ quien demostró que el cobro a los llamados “privados” –departamentos en los que se ejerce el comercio sexual–, así como a la prostitución callejera, son modalidades de coacción que abren las puertas a la participación en delitos graves.

Otras investigaciones judiciales han comprobado las mismas prácticas de asociación y coacción entre las actividades de la pobreza y las redes de ilegalidad policial. Sólo a modo de ejemplo, basta recordar la investigación que en 1998 inició el fiscal Pablo Lanusse,⁵⁹ que resultó en el desplazamiento de altos jefes policiales y se extendió a más de cien agentes. Y más cercana en el tiempo, la investigación a cargo del juez Carlos Bruniard sobre la Comisaría 49^a del barrio de Saavedra⁶⁰ por cobros a comercios a cambio de seguridad,⁶¹ la exigencia de dinero para permitir la venta ambulante y ser-

más información sobre el caso véase María Victoria Meza y Facundo Capurro Robles, ob. cit.

58 Actuaciones preliminares 143/10, caratuladas “Comisaría 38^a PFA s/presunta trata de personas”. Colombo también solicitó la acumulación material a la causa 9310/09 del registro de la Secretaría n° 3 del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal n° 2, y a la causa 7635/2010, caratulada “Personal policial y otros s/asociación ilícita”, del registro del Juzgado de Instrucción n° 42.

59 *Clarín*, “Sospechan que en la Policía Federal funciona un sistema para el cobro de coimas”, 4 de marzo de 1999, y *La Nación*, “Prueban coimas en la Policía Federal”, 3 de marzo de 1999.

60 *Clarín*, “Cae la ex plana mayor de una comisaría de la Federal por graves ilícitos”, 24 de septiembre de 2010.

61 Se trata de las llamadas “quintas”, es decir, la protección policial brindada a comercios a cambio de una paga que no ingresaba en las arcas de la Policía Federal, sino en la de los propios policías.

vicios de estacionamiento,⁶² y hasta la protección de conocidos ladrones de la zona.⁶³ Durante 2010, el fiscal Federico Delgado inició una investigación similar sobre la Comisaría 24^a del barrio de La Boca, por el control ilegal ejercido sobre los cuidacoches, que se extiende a presuntas relaciones entre esa dependencia y vendedores locales de drogas.⁶⁴

La participación de la PFA en actividades ilegales vinculadas al fútbol y a las barras de los clubes también ha sido motivo de reiterados escándalos e investigaciones, que evidenciaron una red de complicidades para compartir negocios ilícitos, distribuir sus beneficios y brindar cobertura a delincuentes.⁶⁵ La participación de la Federal ha sido probada en lo que respecta al cobro de cánones para que barrabravas con pedido de captura evadan los controles policiales,⁶⁶ así como para garantizar la provisión de armas a las hinchadas⁶⁷ y la “liberación” de zonas para que las barras en conflicto diriman sus problemas.⁶⁸ Las investigaciones han llegado incluso a identificar efectivos policiales entre los integrantes de una barra armada⁶⁹ y a compro-

62 Las “habilitaciones” son permisos para instalar puestos callejeros de venta por fuera de las autorizaciones municipales, a cambio de un canon que perciben los uniformados. La misma metodología se utiliza con las personas que trabajan como cuidacoches.

63 También consta en la causa la “liberación de zona y protección policial” que habrían hecho en beneficio de una mujer dedicada a pequeños hurtos en comercios.

64 *Crítica*, “Denuncian a la comisaría de La Boca por su relación con trapitos y narcos”, 7 de abril de 2010.

65 *Página/12*, “Si hay negocio, no hay enemigo”, 15 de junio de 2009.

66 La Sala IV de la Cámara de Apelaciones confirmó este año el procesamiento del comisario Eduardo Meta y de un policía de la división Eventos Deportivos de la PFA por tener negocios con la fracción principal de la barrabrava de Boca, conocida como “La Doce”. “Se encuentra acreditado que ambos policías, en su calidad de funcionarios públicos, recibieron sumas de dinero por parte de la barrabrava del club Boca Juniors, a cambio de que Richard Laluz Fernández eluda un pedido de captura pendiente, y truncando sus procedimientos de detención” (diario *Olé*, “Le dieron cana al cana”, 4 de diciembre de 2010).

67 Según consta en la declaración de Laluz Fernández ante el Juzgado en el curso de la investigación de la muerte de Gonzalo Acro.

68 Eduardo Meta, ex comisario de la Comisaría 24^a de La Boca, fue indagado por la jueza Fabiana Palmaghini junto con otros veinticinco efectivos de la misma seccional, en el marco de un expediente que se inició en agosto de 2008, por irregularidades en la intervención en la pelea entre dos facciones de la barra de Boca, que dejó como saldo una persona acuchillada. El mismo comisario, trasladado a la Comisaría 44^a, fue responsable del operativo montado durante el recital de la banda Viejas Locas, en el que murió Rubén Carballo.

69 *Crónica*, “Desafectaron de la Federal al barra-policía”, 22 de septiembre de 2010.

bar la participación directa en redes delictivas junto con integrantes de las hinchadas.⁷⁰

El involucramiento de la policía en todos estos temas es de muy larga data y ha sido materia no sólo de denuncias judiciales, sino también de crónicas periodísticas, estudios,⁷¹ cuentos, novelas y películas.⁷² Se ha argumentado que de esta forma la policía mantiene un cuerpo de informantes (“buchones”) que, coaccionados y amenazados, pueden brindar información sobre delitos graves y delincuentes peligrosos. De la misma forma, se arguye que los comisarios involucrados en estas actividades ilegales perciben una suma de dinero extra con la que solventan insumos imprescindibles para mantener el funcionamiento de las dependencias a su cargo. Obviamente, ninguno de los argumentos es sostenible. Antes bien, esta modalidad de control del mundo de la calle forma parte de prácticas históricas que son la argamasa de las redes de ilegalidad que habilitan hechos de corrupción y delitos gravísimos.

Durante los últimos años, varias denuncias sobre estas redes han resultado en la remoción de cúpulas enteras de comisarios y en el desplazamiento de altos jefes policiales. Y si bien ello debe ponderarse, el problema radica en la estructura que perpetúa en el tiempo este tipo de gerencia de ilegalidades, más allá de quiénes la lleven adelante, con mayor o menor éxito.

El control ilegal del mundo de la calle y los pequeños delitos en una institución que ha mantenido impunes a quienes fueron protagonistas de las peores violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar es la red que sostiene el gobierno del espacio público y que habilita, por ejemplo, las llamadas “zonas liberadas” que hicieron posibles, entre otros, crímenes como los atentados a la Embajada de Israel y a la Asociación Mutual Israelita de la Argentina (AMIA).⁷³

70 En 2010, el juez federal Marcelo Martínez de Giorgi procesó a Enrique Omar Zabala, suboficial de la PFA, acusado de conformar una banda mixta de policías y barrabravas del club Vélez Sarfield dedicada a secuestros y extorsiones.

71 Véanse, entre otros, CELS y Human Rights Watch, *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1998; Alicia Oliveira y Sofía Tiscornia, “Las redes de ilegalidad”, en *Documentos de Trabajo*, seminario “Control democrático de los organismos de seguridad Interior en la República Argentina”, Buenos Aires, 7 y 8 de abril de 1997; Marcelo Fabián Saín, “Maldita policía, maldita política...”, *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, año XI, n° 129, marzo de 2010, y “Ningún político se le anima a la Federal” (entrevista), *Miradas al Sur*, Buenos Aires, 31 de enero de 2010; Lucía Eilbaum, *Los casos de policía en la Justicia Federal en Buenos Aires. El pez por la boca muere*, Buenos Aires, Antropofagia, 2008.

72 Entre otras, “Nueve reinas”, de Fabián Bielinsky, y “Tiempo de valientes”, de Damiano Szifron.

73 *Página/12*, “Para el ex comisario Jorge Passero hubo ‘relajamiento’ de las custodias”, 9 junio de 1999.

4.1. CASOS FRAGUADOS Y CAUSAS ARMADAS

En agosto de 2004, la Comisión Investigadora de Procedimientos Policiales Fraguados, creada por resolución del procurador general de la nación, dio a conocer el resultado de la investigación realizada sobre causas tramitadas en juzgados federales, correccionales y de instrucción, sobre una serie de operativos policiales que, pese a su aspecto de eficiencia y legalidad, encubrían el montaje de la represión de delitos ficticios y la detención de personas acusadas de haberlos cometido. Los detenidos eran luego encarcelados y procesados como autores principales de delitos que la policía había fraguado.

La Comisión documentó más de un centenar de casos ocurridos desde 1995, y sistematizó patrones comunes de acción policial. Con algunas variaciones menores, los hechos involucraban siempre a personas pobres, desocupadas, enfermas, adictas, analfabetas y migrantes, quienes eran reclutadas con el ofrecimiento de algún tipo de trabajo o changa. Quien se encargaba de esta parte del montaje estaba ligado a la comisaría o a la brigada responsable. Los llevaba hasta alguna zona céntrica –estaciones de ferrocarril o de ómnibus, centros comerciales– donde los invitaba a comer o a tomar algo en un bar, les entregaba un bolso o valija en custodia de manera momentánea y se retiraba con cualquier excusa, como realizar un llamado telefónico o buscar un transporte que los llevara al trabajo. En ese momento aparecía una brigada policial y con gran despliegue descubría una importante cantidad de droga y/o armamento dentro del bolso que tenía la víctima. Luego, la investigación judicial, si existía, comprobaría que la droga no era tal o que estaba adulterada y que las armas de guerra estaban inutilizadas. En todos los casos, la presencia de la televisión sumaba espectacularidad al operativo y la noticia en los diarios legitimaba la eficiencia policial. En ocasiones, la representación incluía un falso enfrentamiento armado. El objetivo de todos los operativos fraguados no parecía ser otro que exhibir ante la opinión pública el trabajo de la brigada involucrada.

La investigación de la Comisión aportó pruebas para que algunos juzgados revisaran causas en las que era posible reconocer los mismos patrones que los denunciados por los fiscales, y así fue como se acumuló evidencia para procesar a policías partícipes en este tipo de operativos, aunque muy pocos fueron condenados debido a la falta del control y la actividad judicial necesarios. Los resultados del trabajo de la Comisión fueron difundidos por los medios de comunicación y ocuparon, en alguna ocasión, la primera plana de los diarios.⁷⁴

74 Véanse Comisión Investigadora de Procedimientos Policiales Fraguados de la Procuración General de la Nación, “Los procedimientos policiales fraguados y su difusión en los medios de prensa”, Buenos Aires, Procuración General

Otra modalidad semejante que no ha sido investigada de manera sistemática por la Procuración General de la Nación pese a su gravedad son las causas “armadas”, que se caracterizan por la imputación a inocentes de uno o más hechos delictivos ciertos pero cuyo autor se desconoce. Por esta razón, se escoge a alguien de las mismas características que en los casos “fraguados” a quien victimizar, e incluso se acusa a personas que ya tienen antecedentes policiales.

Uno de esos casos que han tenido consecuencias dramáticas es el que se conoció como la Masacre de Pompeya, protagonizado por miembros de la brigada de la Comisaría 34^a en enero de 2005. El hecho se desencadenó cuando los policías, según su propia versión, intentaron detener la marcha del auto en el que circulaba Fernando Carrera, porque creyeron que se trataba del autor de un robo. Los efectivos dispararon a mansalva contra el vehículo en pleno centro del barrio de Pompeya y el conductor, herido en la cara, perdió el control del auto y atropelló y mató a tres personas. Durante la investigación se probó que el arma que le atribuyeron era robada. Además, el testigo clave presentado por los medios resultó ser el presidente de la Asociación de Amigos de la Comisaría 34^a. Por último, se demostró que no existía prueba alguna que vinculara a Carrera con el robo. Sin embargo, el Tribunal Oral n° 14 lo condenó, por ese hecho y por el triple homicidio posterior, a treinta años de prisión. En la actualidad Carrera está preso, a la espera de que la Corte Suprema analice su caso. El hecho ha sido investigado con abundante prueba documental para la película “El Rati Horror Show”, del director argentino Enrique Piñeyro, que fue estrenada en 2010. La misma modalidad de acción policial ha sido denunciada en muchos otros casos,⁷⁵ sin que por ello se modifiquen las políticas de investigación y represión de los delitos.

De manera similar a lo demostrado sobre los procedimientos policiales fraguados, la desidia y la falta de investigación de los fiscales y los tribunales es condición necesaria para que estas gravísimas violaciones de los derechos humanos no sólo queden impunes sino que continúen sucediendo, ancladas como práctica institucional.

de la Nación, 2004; Daniel Eduardo Rafecas, “Procedimientos policiales fraguados. Una seria disfunción en el sistema penal argentino”, disponible en <www.catedrahendler.org/doctrina>, y Lucía Eilbaum, ob. cit.

75 El armado de causas ha sido probado desde inicios de la democracia, gracias a la acción de organizaciones de derechos humanos y la investigación de los familiares de las víctimas. Véanse, entre otros, Universidade de São Paulo - Núcleo de Estudos da Violência y CELS, “Muertes por violencia policial en Argentina”, *dossier* NEV, n° 4, Brasil, 1991; María Victoria Pita, *Formas de morir y formas de vivir. El activismo contra la violencia policial*, CELS-Editores del Puerto, Buenos Aires, 2010.

4.2. LOS USOS DE LA VIOLENCIA: GATILLO FÁCIL, MUERTES EN RAZIAS Y CASOS DE TORTURA

Desde los primeros años luego de la recuperación de la democracia, los crímenes y torturas que tuvieron como responsables a miembros de la PFA fueron documentados por organizaciones de derechos humanos –los informes del CELS han relevado estos casos– y antirrepresivas –como, por ejemplo, la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI)–, han sido investigados por la justicia y difundidos por familiares y víctimas. En muchos casos este tipo de hechos motivó interpelaciones de parte de los legisladores al jefe de la institución y a su responsable político en el Poder Ejecutivo. También fueron denunciados por organizaciones internacionales como Human Rights Watch y Amnistía Internacional, y le costaron al Estado argentino una condena del máximo tribunal regional.⁷⁶

Sin embargo, estos crímenes continúan ocurriendo. La Defensoría del Pueblo de la Ciudad ha sistematizado 33 denuncias graves de violencia y abuso policial desde 2009 hasta mediados de 2010 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.⁷⁷ En los informes anuales del CELS⁷⁸ y otras organizaciones se han denunciado graves violaciones a los derechos humanos, entre las cuales se destacan por su gravedad los asesinatos de Ezequiel Demonty (2002), Camila Arjona (2005), Franco Chaile (2006), Jonathan Lezcano y Ezequiel Blanco (2009).

Uno de los casos recientes ocurrió el 14 de noviembre de 2009 en un recital de rock del grupo Viejas Locas. La policía reprimió a los jóvenes que esperaban para ingresar al estadio del club Vélez Sarsfield por la única puerta habilitada. Las acciones desplegadas evidenciaron un uso injustificado, indiscriminado e indebido de la fuerza por parte de la PFA, que incluyó bastonazos, disparos de balas de goma, gases lacrimógenos y camiones hidrantes. Como resultado de esa cruenta intervención, hubo decenas de heridos y detenidos –entre ellos, numerosos adolescentes que habían concurrido al recital– y se produjo la muerte violenta de Rubén Carballo.⁷⁹

76 Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Bulacio” (Argentina), 18 de septiembre de 2003.

77 Véase <www.defensoria.org.ar/especiales/violenciapolicial.php>.

78 El uso letal de la fuerza por parte de la PFA provocó la muerte de 1026 personas entre 1996 y 2009, de acuerdo con la base de datos de hechos de violencia institucional del CELS.

79 Rubén Carballo agonizó durante doce horas, tirado en las inmediaciones de la cancha de fútbol del Club Ferroviario, vecino al estadio de Vélez. Allí fue encontrado recién al mediodía del día siguiente, inconsciente y con graves heridas. La versión policial afirma que las lesiones se produjeron cuando cayó desde siete metros de altura, al intentar saltar de la autopista Perito Moreno para colarse en el estadio. Esta versión es inverosímil, pues se comprobó que el joven tenía en el bolsillo la entrada para ingresar al recital

También durante 2010 fueron denunciados dos casos de torturas con pica eléctrica. El primero, sobre un grupo de jóvenes que fue detenido por personal de la Comisaría 23^a. El segundo caso se produjo durante un brutal desalojo en la Villa 21-24, en Barracas, y fue protagonizado por la División Roca de la PFA y denunciado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

5. EL NECESARIO CONTROL E INTERVENCIÓN CIVIL DE LA PFA

Durante el gobierno de Néstor Kirchner fueron reglamentados cambios normativos tendientes a regular la actuación policial en concentraciones masivas de personas a través de órdenes del día policiales. En septiembre de 2004, el jefe de la PFA dispuso la Orden del Día Interna 163, que estipuló: “[...] el personal policial que, conformando brigadas, participe de operativos de seguridad en ocasión de manifestaciones públicas [deberá] usar gorra y campera identificatoria”. Además, se ordenó el uso de una placa en la que deben constar el nombre, el apellido y el número de legajo del funcionario. En octubre de 2006, mediante la Orden del Día Interna 184, se aprobaron las reglas de actuación para el personal policial encargado del mantenimiento del orden público con motivo o en ocasión de concentraciones de personas.⁸⁰ Estas reglas internas integran, desde su sanción, el marco regulatorio del accionar de la PFA.⁸¹

Sin embargo, la serie de trágicos sucesos ocurridos en la segunda mitad de 2010 –a lo cual nos referimos en la introducción– ha dejado en claro que las mencionadas normativas no bastan para satisfacer los profundos cambios que la estructura actual de la institución demanda. En los últimos años, el Poder Ejecutivo pareció optar por no intervenir en conflictos concretos y

y una muchacha que estaba con él declaró que lo perdió de vista cuando la policía los perseguía y estaba a punto de alcanzarlos. La causa en la que se investiga la muerte de Rubén Carballo se tramita en el Juzgado Nacional en lo Criminal n° 36, a cargo de la magistrada subrogante Guillermina Martínez. La investigación está a cargo de la Fiscalía de Instrucción n° 2, cuyo titular es Eduardo Cubría.

80 Estas reglas refieren a la individualización del personal interviniente, del armamento y de los vehículos, a la exclusión de funcionarios comprometidos o investigados por violaciones a los derechos humanos, a restricciones y control del uso de armas, y al acceso público a información sobre el diseño y el registro de los operativos.

81 Para un análisis de estas resoluciones véase Marcela Perelman, “La regulación de los operativos de seguridad en el marco de las manifestaciones públicas. Avances y cuestiones pendientes”, en *Cuadernos de Seguridad*, n° 6, Buenos Aires, Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Interior, abril de 2008.

graves, así como tampoco encaró políticas de reforma de la PFA. El resultado ha sido que, si bien las órdenes del día demostraron que era posible que la fuerza controlara la protesta social sin producir víctimas, también dejaron al descubierto que ello no implicaba una transformación de la cultura institucional cuando se enfrenta al control de grupos y poblaciones, como ha sucedido en numerosos casos de desalojos de viviendas y predios ocupados por personas humildes.

Para citar algunos casos recientes, en febrero de 2008 se produjo el desalojo de unas cincuenta familias que vivían junto a las vías del ex Ferrocarril Mitre, en Barrancas de Belgrano, quienes fueron golpeados y heridos por la policía, que respondía órdenes del Ministerio de Espacio Urbano de la CABA.⁸² En octubre del mismo año se realizó un procedimiento de desalojo en la calle Francisco Acuña de Figueroa que incluyó el lanzamiento de gases lacrimógenos y disparos con balas de goma, pese a la presencia de niños en el inmueble. En el mismo mes se produjo el desalojo del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) en Caballito, ocupado por sesenta miembros de cooperativas –entre ellos mujeres y niños– que reclamaban la entrega de fondos prometidos y presupuestados. En esta ocasión, hubo golpes, gases lacrimógenos, heridos y detenidos, a los que se les abrieron causas judiciales por resistencia a la autoridad.⁸³ En mayo de 2009 se efectuó el desalojo y la destrucción de la Huerta Orgásmika; veintiún personas fueron detenidas y sometidas a agresiones físicas, verbales y psicológicas (luego se reprimió con brutalidad a otros manifestantes que repudiaban la medida).⁸⁴ En agosto se desalojó un centro cultural en Almagro, con disparos de gases lacrimógenos y balas de goma sobre treinta personas que se hallaban en el lugar.⁸⁵ En julio de 2010, la PFA reprimió a cincuenta familias que ocupaban un inmueble en la calle Tucumán 2924; atacó a mujeres y niños con gases lacrimógenos y dejó una decena de heridos y ocho detenidos.⁸⁶

La actuación de la PFA durante la represión en Villa Soldati –relatada en el capítulo IV– es una muestra cabal de lo que ocurre cuando no se ejerce un serio control civil sobre la fuerza. Tras el pedido del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires el 7 de diciembre de 2010, la jueza penal y contravencional porteña María Cristina Nazar ordenó a la Comisaría 36^a de la PFA el allanamiento

82 *La Nación*, “Incidentes en un desalojo en La Pampa y las vías de la línea Mitre”, 22 de febrero de 2008.

83 *Ibíd.*

84 *Ibíd.*

85 *Clarín*, “Almagro: violento choque entre la Policía y cartoneros en un desalojo”, 13 de agosto de 2009.

86 Agencia de noticias Red Acción, “Desalojan y reprimen a 50 familias en un inquilinato de Buenos Aires”, 8 de julio de 2010.

y desalojo de lo que llamó el “inmueble” (en alusión al Parque Indoamericano) sin especificar la forma en que el operativo debía llevarse a cabo, en una clara incompreensión del conflicto habitacional y de los procedimientos y recursos para resolver estas problemáticas, y, por otra parte, sin garantizar la vigencia de los derechos de las personas involucradas en la toma. La orden de la jueza a la Comisaría 36^a fue interpretada por la policía como lo ha hecho a lo largo de toda su historia, con un despliegue de violencia y abusos. Porque estas órdenes, que son verdaderos clichés, se convierten en carta blanca para la interpretación policial y demuestran, una vez más, que la delegación del gobierno de los conflictos sociales en las policías no puede sino resultar en muertes, denigración y dolor.⁸⁷

Las escasas reformas que afectaron la estructura de la PFA tuvieron un origen trágico. Así, la detención y posterior muerte de Walter Bulacio en 1991 tuvo como consecuencia la modificación de la facultad que autorizaba a la fuerza a “detener con fines de identificación, en circunstancias que lo justifiquen, y por un lapso no mayor de 24 horas, a toda persona de la cual sea necesario conocer sus antecedentes”.⁸⁸ Años después, y merced a los reiterados reclamos de organizaciones de derechos humanos, se derogaron los edictos de policía. En 2010, la dimensión de la tragedia de Villa Soldati, así como el asesinato de Mariano Ferreyra, resultaron en la creación del Ministerio de Seguridad, que ahora enfrenta el desafío de avanzar en el gobierno civil de la PFA.

Una intervención seria sobre la PFA debe encarar con profesionalismo las reformas de sus leyes orgánicas para transformar la cultura del verticalismo y el secreto en una lógica de la responsabilidad y la capacidad de rendir cuentas a la ciudadanía. Estos cambios abrirán las puertas a modificaciones profundas en las prácticas institucionales consuetudinarias y a la desarticulación de las redes de ilegalidad, las principales productoras de impunidad y de violaciones a los derechos humanos.

87 Al momento de escribir este capítulo, la justicia de la ciudad investiga la actuación de las fuerzas policiales (PFA y Metropolitana) para determinar a quién pertenecían las armas desde donde provinieron los disparos que asesinaron a Bernardo Salgueiro y Rosemary Chura Puña, ya que ambas fueron filmadas mientras abrían fuego sobre los ocupantes del predio. Al respecto, véase el capítulo IV.

88 La PFA no podría detener a las personas sin que mediara una orden judicial, excepto cuando “existiesen circunstancias debidamente fundadas que hagan presumir que alguien hubiese cometido o pudiese cometer algún hecho delictivo o contravencional y no acreditase fehacientemente su identidad”, en cuyo caso la persona detenida deberá ser conducida a la dependencia policial con conocimiento del juez competente y por el lapso de “tiempo mínimo necesario para establecer su identidad, el que en ningún caso podrá exceder de diez horas”.

IV. Umbrales perforados

Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales*

Desde 2003 la política de contención de la violencia policial frente a conflictos sociales¹ en el espacio público se ha caracterizado tanto por una clara conducción por parte del poder político como por un férreo control en la ejecución de los operativos de las fuerzas de seguridad. Piedra fundamental de la estrategia de articulación del gobierno de Néstor Kirchner con los movimientos sociales y una de las medidas identitarias de su administración, la no represión de la protesta fue una de las más innovadoras decisiones de aquel gobierno y así se planteó en los extendidos balances sobre su gestión en los días posteriores al fallecimiento del ex presidente. Dos características centrales de esta política fueron la presencia de interlocutores civiles en el lugar del

* Este capítulo fue escrito por Marcela Perelman, investigadora del CELS y becaria doctoral Conicet-UBA. La complejidad de los casos que se informan y analizan pudo ser abordada por el trabajo consolidado del CELS en esta agenda y por el esfuerzo grupal para reunir datos y debatir sobre las políticas que aquí se exponen. La autora agradece a los integrantes del CELS Maximiliano Medina, Damian Neustadt, Luciana Pol, Lourdes Bascary, Gerardo Fernández, José Nebbia, Luis Lozano, Diego Morales, Paula Litvachky y Andrea Pochak su participación en el proceso de producción de este capítulo; a la pasante del CELS Carmen C. Martínez por su colaboración en la reconstrucción de la represión de la toma del Parque Indoamericano y a las pasantes de la carrera de Sociología de la UBA María Laura Canepari y Gabriela Hadid. Un especial agradecimiento por la atenta lectura e información brindada por Bettina Paula Castorino, Secretaria General de Derechos Humanos de la Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las sugerencias de Verónica Torras.

1 Si bien durante la década de 1990 y los primeros años de la siguiente los protagonistas de la protesta fueron movimientos sociales de desocupados, desde 2004 otros actores han manifestado sus reclamos en el espacio público. Así, trabajadores registrados legalmente, personas que luchan por sus derechos más básicos (como vivienda) e incluso los sectores que se sumaron a la protesta de las patronales agropecuarias en 2008 obligan a complejizar la reflexión sobre el rol de la justicia, la policía y el gobierno en estas situaciones. La casuística es amplia y los derechos en conflicto involucrados no deben ser iguales. Frente a esta heterogeneidad, desde el *Informe 2008* nos hemos referido a “conflictos sociales” antes que a “protestas sociales”, como forma de abarcar este complejo universo de actores, demandas y formatos.

conflicto y la prohibición total de portación de armas de fuego. Este umbral ha sido perforado por hechos graves acaecidos en 2010.

En informes anuales anteriores² destacamos el carácter democrático de la decisión de no reprimir y canalizar los conflictos hacia instancias de negociación. Además presentamos propuestas para institucionalizar y profundizar esta línea de trabajo, que también mostraba debilidades en una serie de dimensiones que este año se probaron críticas.

En primer lugar, ésta fue una meta establecida por el Ejecutivo para las instituciones de seguridad federales. Y si bien la provincia de Buenos Aires acompañó la tendencia con sus propias medidas, el gobierno nacional no fijó un piso común para el ejercicio de derechos en todo el país que promoviera la extensión de esos estándares a las policías provinciales, lo que podría haber nacionalizado las respuestas estatales no violentas frente a la protesta social. Esta debilidad ha mostrado su faceta más ominosa a lo largo de 2010 con las muertes causadas por las policías de Río Negro y Formosa. A la vez, en la ciudad de Buenos Aires, la recién creada Policía Metropolitana mantiene las peores concepciones históricas de las fuerzas de seguridad respecto de los conflictos sociales. Desde su asunción como jefe de Gobierno porteño, Mauricio Macri llevó adelante una política en extremo regresiva en relación con el uso del espacio público. Ya en su campaña electoral, el PRO insistía acerca de la necesidad de restringir las manifestaciones y concentraciones de personas, con un discurso que igualaba el acto de protestar con el delito penal, cuando no con “la subversión”.

Desde 2003 a la fecha, el gobierno nacional adoptó varios de los principios respetuosos de los derechos humanos vinculados a la regulación de los operativos policiales en el contexto de grandes concentraciones de personas y los incorporó en diferentes normativas internas de las instituciones de seguridad federales. La aplicación de estos criterios ha sido irregular, tanto si se compara el accionar de cada una de las fuerzas como si se contrasta la actuación de las mismas policías en diferentes momentos.³ La flexibilización del control civil

2 Para más información véanse Gerardo Fernández, “Los conflictos en el espacio público: desafíos para la democracia”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007; Marcela Perelman y Gerardo Fernández, “Ejercicio de derechos en el espacio público: políticas de seguridad y justicia frente a la protesta social”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008; y Gustavo Palmieri y Ana Lanzani, “Nuevos actores en los conflictos en el espacio público. Desafíos y respuestas del Estado”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009.

3 Para una compilación y análisis de dichas normativas véase Marcela Perelman, “La regulación de los operativos de seguridad en el marco de las

derivó en un cumplimiento inestable de dichas reglas, y en los últimos años ya no fue raro ver a agentes federales armados, uniformados o de civil, en los cordones de contención de las protestas en la ciudad de Buenos Aires.

Por otra parte, aun cuando las órdenes internas fueron un antecedente importante⁴ y tuvieron un impacto significativo, su bajo rango normativo condicionó su debilidad: la posibilidad de rápidas regresiones –legales y prácticas– es mayor cuanto más precarias sean las instrucciones que acompañan las decisiones políticas. Además, hasta el momento, el gobierno se ha resistido a transformar esa decisión de no matar en protestas en una regulación sobre las formas en que sí pueden y deben actuar las policías en esas circunstancias. La ausencia de ese tipo de protocolos dio lugar a alevosas omisiones, como en el caso de la Policía Federal frente al asesinato de Mariano Ferreyra, y a represiones descontroladas, como las ocurridas en Villa Soldati tras la intervención de la Policía Metropolitana y la Federal. Estos hechos confirman que las indefiniciones en las normas y la falta de control político permiten que los policías evadan su responsabilidad mediante una interpretación cínica de las directivas, y así el espíritu protector de los derechos de los manifestantes se pierde en una interpretación formalista que desdibuja las órdenes.

Diferente, aunque también perversa, es la utilización de las leyes por parte del Ejecutivo y la justicia porteños. El fiscal general de la Ciudad Autónoma, Germán Garavano, asumió en el cargo el 27 de marzo de 2007 gracias al apoyo de la fuerza política que lidera el actual jefe de Gobierno. Garavano demostró que acompañaría la lucha contra la protesta social que caracteriza a la gestión macrista al revelar que pondría en práctica una nueva estrategia para castigar

manifestaciones públicas. Avances y cuestiones pendientes”, *Cuadernos de Seguridad*, n° 6, Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Interior, abril de 2008. La normativa se cumplió de modo razonable en los cuerpos especializados como el de Infantería pero, en menor medida, por parte del personal de comisaría (como se ve más adelante en torno al caso de Villa Soldati).

4 La medida original incluía la presencia en segunda línea de personal armado, pero lejos y sin contacto con los manifestantes, como último recurso. Esta decisión política fue la que en septiembre de 2004 motivó el alejamiento del ministro de Justicia y Seguridad, del secretario de Seguridad y del jefe de la Policía Federal, quienes se manifestaron en desacuerdo. “La orden presidencial de que el personal policial asignado al control de manifestaciones estuviera desarmado fue resistida por el entonces jefe de la Policía Federal, comisario general Eduardo Prados. [...] Finalmente, el comisario Prados fue relevado el 22 de junio de 2004. A los pocos días se le pidió la renuncia al secretario de Seguridad Interior, Norberto Quantín. [...] Poco después, el 24 de junio, el gobierno también decidió el alejamiento del ministro de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, Gustavo Béliz” (CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, cap. V: “El orden en la calle: vaivenes de la política estatal”, Buenos Aires, Siglo XXI, p. 249).

los cortes de calles: “Vamos a hacer un cambio en el abordaje del problema. Vamos a ir contra los responsables, los líderes de las organizaciones, contra los que arman estas marchas”.⁵ La alianza entre el gobierno de la ciudad y un sector de la justicia, con el que comparte su mirada retrógrada sobre los conflictos sociales, le ha permitido pasar de una táctica de represión clandestina –como la que llevaba adelante con la UCEP–⁶ a otra táctica también violenta pero con un manejo más avezado de los resortes institucionales dispuestos a darle cobertura, como se verá más adelante, en torno de los hechos ocurridos en diciembre de 2010 en el Parque Indoamericano de Villa Soldati.

La gestión política de estas situaciones de tensión es clave en varios momentos e instancias. Por un lado, por la responsabilidad de habilitar y sostener canales de interlocución que faciliten salidas satisfactorias a los conflictos. Por otro lado, por la obligación que le cabe al poder político de controlar los operativos llevados adelante por las fuerzas de seguridad a su cargo, aun cuando exista una orden judicial en ese sentido.

Respecto del primer punto, referido a los canales de interlocución con quienes se movilizan, debe advertirse que con frecuencia las protestas sociales evidencian la frustración de iniciativas y diálogos previos. Los gobiernos democráticos deben priorizar la habilitación de canales de comunicación para tratar los contenidos específicos de la demanda, y no limitarse al formato que adquiere el reclamo (ocupación, corte, etc.). La presencia de interlocutores políticos con poder de decisión fue una de las estrategias más novedosas y que mejor representó la política de la presidencia de Kirchner. Sin embargo, esta impronta se fue debilitando con el paso del tiempo. Por su parte, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires considera que toda negociación frente a los actores que expresan sus demandas a través de acciones de protesta constituye una señal de debilidad, una concesión inaceptable, por lo que la ausencia de interlocutores no policiales es su política habitual.

El segundo aspecto de la gestión política adquiere relevancia cuando finalmente existe una orden judicial para que las fuerzas de seguridad intervengan. La obligación para el gobierno de ejercer el control civil de los operativos se

5 *La Nación*, “Ofensiva judicial contra el corte de calles en la ciudad”, 15 de enero de 2008.

6 A través del Decreto 1232/08, Mauricio Macri promulgó la creación de la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP), un organismo fuera de nivel dentro de la órbita del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del GCABA. Véase Carolina Garber y Luciana Pol, “La Unidad de Control del Espacio Público (UCEP) y el estilo parapolicial”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, cap. III: “Violencia institucional y políticas de seguridad: refuerzo de las corporaciones y estigmatización de los sectores más vulnerables de la sociedad”, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

desprende de la Ley de Seguridad Interior (24 059). Esta norma contempla en su art. 13 la constitución de un comité de crisis a cargo de la conducción política y la supervisión operacional de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales y provinciales, para el restablecimiento de la seguridad interior en cualquier lugar del territorio nacional. Este comité debe funcionar en el ámbito del Consejo de Seguridad Interior y la ley designa como su responsable al subsecretario de Seguridad Interior. El art. 25 agrega que “el comité de crisis podrá delegar en un funcionario nacional o provincial de jerarquía no inferior a subsecretario nacional o ministro provincial la supervisión operacional local de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad a empeñarse en operaciones de seguridad interior”, con facultades para “ordenar la iniciación, suspensión y conclusión de la aplicación de la fuerza, así como para graduar la intensidad de la misma”. Todos estos órganos han tenido una existencia entre irregular y nula, por la prevalencia del modelo de delegación en las propias fuerzas de la conducción política del esfuerzo de policía.

Los hechos relevados en este informe evidencian, una vez más, que las acciones del Estado en el contexto de manifestaciones públicas tienen efectos desiguales entre las diferentes personas que participan de la protesta. La presencia de niños, jóvenes, mujeres, ancianos, discapacitados, migrantes y periodistas requiere la protección especial de sus derechos, de acuerdo con lo estipulado por la legislación nacional y los tratados internacionales. Estas particularidades deben ser evaluadas y contempladas en el diseño y la ejecución de los operativos que se dispongan.

Hay, además, circunstancias específicas que llevan a las personas a reunirse para protestar o resistir la acción del Estado, que exigen requisitos adicionales a la respuesta estatal. Por ejemplo, en materia de asentamientos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha establecido que los desalojos sólo pueden justificarse en casos excepcionales, y ha advertido que “no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos”, como ocurre cuando a una situación previa de vulneración de derechos se suma la de la violencia policial.

A continuación reseñamos los hechos de represión de conflictos en el espacio público ocurridos en diferentes zonas del país durante 2010, que han ocasionado muertos y heridos de gravedad, y que presentan distintos grados y modalidades de responsabilidad policial, judicial y política. Para finalizar, se describen las primeras medidas sobre este tema adoptadas por el Ministerio de Seguridad creado en diciembre de 2010, las cuales permiten pensar en un retorno al umbral de no represión de los conflictos sociales.

1. HOMICIDIOS POLICIALES EN LA REPRESIÓN DE PROTESTAS: CASOS DE GATILLO FÁCIL

1.1. LOS ASESINATOS DE NICOLÁS ALBERTO CARRASCO Y SERGIO JORGE CÁRDENAS EN BARILOCHE

El 17 de junio, horas después del asesinato de Diego Alejandro Bonefoi⁷ a manos de la policía de Río Negro en la ciudad de Bariloche, los vecinos se manifestaron frente a la Comisaría 28^a, en el barrio El Alto, para reclamar respuestas por el homicidio del joven. Esta protesta fue reprimida de manera brutal por personal de esa comisaría y de la Brigada de Operaciones, Rescate y Antitumulto (BORA), que se encontraba allí apostada antes de que los vecinos se movilizaran. Los integrantes de la BORA actuaron sin placa de identificación personal en los uniformes, con los rostros cubiertos, y utilizaron balas de plomo. Como consecuencia de esta represión, murieron Nicolás Alberto Carrasco y Sergio Jorge Cárdenas.

Carrasco falleció a las 16.30, tras recibir cuatro impactos de bala cerca de su casa, de donde había salido para observar lo que ocurría. Cárdenas se encontraba en el medio de la calle por la que transitaban los policías cuando resultó herido en la espalda por una bala de plomo que le provocó una profusa hemorragia y un paro cardíaco. Murió cerca de las 18, antes de que pudiera ser trasladado a un hospital.

Si bien la fiscalía intentó avanzar en el esclarecimiento de los hechos,⁸ los mayores obstáculos aparecieron por parte del Ejecutivo provincial, que no removió de sus cargos a los responsables políticos, ni inició investigaciones administrativas contra los policías. El ministro de Gobierno rionegrino, Diego Larreguy, no sólo se abstuvo de condenar los hechos sino que manifestó su apoyo explícito al accionar policial.⁹ Por su parte, el gobernador Miguel Ángel Saiz planteó que en los casos de Carrasco y Cárdenas la responsabilidad de la policía aún no había sido determinada y pretendió inculpar a los vecinos por

7 Sobre las circunstancias del homicidio de Diego Bonefoi véase el “Informe de casos y tendencias de hechos de violencia con participación policial”, que acompaña el capítulo II “Sistema de seguridad: una hipoteca para la democracia” en este informe.

8 La causa penal F4-10-186 quedó radicada en el Juzgado de Instrucción n° 2, a cargo del juez Lozada. Allí se investigan los dos homicidios provocados por el uso desmedido de la fuerza por parte de los funcionarios policiales. El CELS y los abogados patrocinantes de los familiares de Bonefoi, Carrasco y Cárdenas denunciaron los hechos ante el relator especial contra ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de las Naciones Unidas, el 19 de agosto de 2010.

9 *La mañana de Neuquén*, “Larreguy dijo que no hubo gatillo fácil en Bariloche”, 9 de julio de 2010.

esas muertes. Su conclusión fue que habían sido actos de venganza perpetrados con armas “tumberas”, un argumento que este año se ha vuelto un lugar común en las precoces defensas de los responsables políticos sobre el accionar de las fuerzas policiales a su cargo. A fines de septiembre, el jefe de Policía de la provincia, Jorge Villanova, decidió reincorporar en sus funciones al comisario de la Comisaría 28^a, Jorge Carrizo y al oficial de la 2^a, Rodolfo Aballay que se encontraban en situación de disponibilidad por decisión del gobernador Saiz desde que ocurrió la represión.¹⁰ Por su parte, el ministro de gobierno, Diego Larreguy, defendió esta medida afirmando que “no hay mérito para que sigan en situación de disponibilidad”.¹¹

1.2. EL ASESINATO DE FACUNDO VARGAS EN DON TORCUATO, PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Un caso similar había ocurrido el 15 de enero en Don Torcuato, partido de Tigre, provincia de Buenos Aires. Familiares, amigos y vecinos de Héctor “Coco” Villanueva,¹² de 60 años, asesinado un día antes por funcionarios de

10 La policía de Río Negro no se rige por principios acordes a una fuerza democrática. Respecto de su conducción, resulta emblemático que la Dirección de Análisis Delictivos del Ministerio de Seguridad y Justicia permaneciera en manos de una persona que se desempeñó como personal civil de inteligencia del ex Batallón 601 del Ejército durante la última dictadura militar, Carlos Alberto Lorenzati, también ex miembro de la SIDE. Lorenzati es investigado por el juez porteño Daniel Rafecas, titular del Juzgado Criminal y Correccional Federal n° 3, por su presunta participación en la represión ilegal en relación con tres centros clandestinos de detención del Gran Buenos Aires. Ante la negativa del gobierno local a reconocer que tenía entre sus filas a un represor, el diputado provincial Pedro Pesatti (PJ) llevó el caso a la justicia. Este año Saiz cedió cuando el gobierno nacional desclasificó documentación y se difundieron las listas de colaboradores y colaboracionistas durante la dictadura, donde apareció Lorenzati. Recién el 20 de abril el gobernador firmó el Decreto 221/2010 por el que lo dio de baja como funcionario público.

11 Véase *Bariloche 2000*, “Restituyeron a comisario y oficial apartados tras el 17”, 29 de septiembre de 2010

12 En la noche del viernes 15 de enero Villanueva se encontraba en un *pool* jugando un partido con sus amigos cuando ingresaron al barrio San Jorge unos patrulleros que, según la versión policial, perseguían a un auto robado. Al oír disparos, Villanueva salió y pidió: “Por favor, no disparen, que hay chicos”. Como respuesta recibió, desde uno de los patrulleros y a unos ocho metros de distancia, un balazo de itaka en la frente que lo dejó agonizante. De acuerdo con testimonios presenciales, el policía disparó sin mediar palabra. El local y las casas lindantes también fueron impactados por las balas policiales. La esposa de Villanueva quiso acercarse para socorrerlo, pero, según declaró, otro policía le advirtió: “Quedate ahí porque, si no, también te

la Policía Bonaerense, realizaban un corte en las vías del tren y la avenida Eva Perón, justamente frente al destacamento de la Policía Buenos Aires 2. Reclamaban justicia por ese crimen y por el constante acoso policial que sufrían los habitantes del barrio San Jorge. Los vecinos tiraban piedras de las vías hacia la comisaría, hasta que la protesta fue reprimida y, como resultado, Facundo Vargas, de 16 años, recibió cinco balazos y murió en el momento. El personal policial involucrado pertenece a la Comisaría 3ª, apodada por los vecinos como “La Crítica”, pues había sido denunciada por ser base de un grupo policial que actuaba como escuadrón de la muerte.¹³ Hasta el momento se desconoce la identidad del autor del homicidio de Vargas –aunque trascendió que habría sido un policía que fue desafectado– y del policía que asesinó a Villanueva.

2. AGUDIZACIÓN DE CONFLICTOS DE LARGA DATA EN FORMOSA Y CATAMARCA

2.1. REPRESIÓN EN CATAMARCA

El 15 de febrero, integrantes del grupo especial de la policía catamarqueña Kuntur¹⁴ reprimieron a vecinos autoconvocados y ambientalistas en las afueras de la ciudad de Andalgalá, provincia de Catamarca.

matamos a vos” (véanse *Crítica*, “Gatillo fácil en Don Torcuato”, 24 de enero de 2010, y *Página/12*, “Con la costumbre intacta”, 29 de enero de 2010).

- 13 A esta comisaría pertenecía el personal policial involucrado en las muertes de los adolescentes Gastón Galván y Miguel Burgos, quienes aparecieron acribillados a balazos, atados y con una bolsa en la cabeza, el 24 de abril de 2001, al costado del Camino del Buen Ayre. También José “Nuni” Ríos fue ejecutado el 11 de mayo de 2000, de tres disparos, tras un falso enfrentamiento, y Fabián Blanco, menor de edad, fue asesinado el 2 de noviembre de 2000. Las familias de Galván y Burgos expresaron que efectivos de la comisaría de Don Torcuato les hacían “la vida imposible”. Los asesinatos eran miembros de escuadrones de la muerte, que habrían confeccionado “una lista para asesinar a chicos rateros” (véanse “La justicia frente a la violencia de las instituciones de seguridad”, en CELS, *Derechos humanos en la Argentina, Informe 2005*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005; *Página/12*, “Sospechosos de formar un escuadrón”, 10 de enero de 2001, y *Página/12*, “Con la costumbre intacta”, 29 de enero de 2010).
- 14 Se trata de un grupo especial de operaciones, creado en 2002, supuestamente capacitado para llevar a cabo tareas de alto riesgo en apoyo de otras fuerzas que realizan actividades de prevención.

Dos meses antes, se había montado allí la asamblea El Algarrobo, en repudio a la instalación de la minera Agua Rica.¹⁵ Los asambleístas reclamaban el derecho a un ambiente sano y libre de contaminación y pedían que se realizara un plebiscito para decidir sobre la instalación de la industria.¹⁶ Los integrantes de El Algarrobo habían cortado un camino vecinal para impedir el acceso de camiones y maquinaria al yacimiento de Agua Rica durante esos dos meses, sin obtener ninguna respuesta oficial. Una semana antes de la represión, el intendente José Perea advirtió en una entrevista radial: “El 25 de febrero, caiga quien caiga, las máquinas van a llegar al yacimiento”.¹⁷

El 12 de febrero, la fiscal provincial Marta Graciela Nieva concurrió al lugar donde se realizaba el corte y ordenó el levantamiento del bloqueo. Ante la negativa de la asamblea, obtuvo una orden de desalojo emitida por el juez de control de garantías Rodolfo Cecenarro. Los asambleístas fueron rodeados por las fuerzas de seguridad, la represión comenzó tres días después y culminó con más de 60 heridos de distinta gravedad, entre los que se encontraban mujeres y niños. Alrededor de 30 personas fueron detenidas. En la represión se utilizaron gases lacrimógenos, balas de goma y gas pimienta. Según testigos, los disparos de goma no apuntaron al aire, sino al cuerpo de los manifestantes. Por la noche, la protesta se trasladó a la ciudad y también fue reprimida por la policía.

Recién después de ocurridos estos hechos, el juez de Minas, Guillermo Cerda, notificó a la empresa Agua Rica “la suspensión de actividades hasta nuevo aviso”, con el propósito de “mantener la paz social”.¹⁸ Los vecinos denunciaron los casos de violencia policial, pero aún no hay ningún responsable identificado.

15 En realidad, la resistencia contra la explotación minera comenzó hace casi trece años producto del empobrecimiento y la contaminación que genera otra minera de la zona, Bajo de la Alumbreira. La lucha se intensificó a fines de 2009, cuando las autoridades de Catamarca concedieron a una empresa de capitales internacionales los permisos de prospección y exploración de una mina ubicada en el subsuelo de la ciudad de Andalgalá, mediante el proyecto denominado Pilciao 16.

16 Según se ha denunciado, la explotación a cielo abierto del Nevado de Aconquija en manos de la empresa minera resulta nociva para la salud de los vecinos.

17 *Página/12*, “Cómo abrirse camino a los golpes”: “Un juez ordenó la suspensión de actividades en una mina en Andalgalá”, 16 de febrero de 2010.

18 *Ibíd.*

2.2. MUERTOS Y HERIDOS DE GRAVEDAD EN LA REPRESIÓN

A LA COMUNIDAD TOBA QOM NAVOGOH EN FORMOSA

El 23 de noviembre,¹⁹ integrantes de la comunidad toba La Primavera, o Qom Navogoh, permanecían en la ruta nacional 86, en el departamento de Pilcomayo, provincia de Formosa, en reclamo por la restitución de sus tierras. La comunidad había decidido cortar la ruta el 23 de julio en repudio por las obras de construcción de una universidad en tierras ancestrales y para exigir la devolución de hectáreas que hoy integran un parque nacional y otras en posesión de una familia criolla de la zona, de apellido Celia. Durante esos meses, ningún funcionario provincial o nacional –con la excepción del Instituto Nacional contra la Discriminación (INADI) y la Defensoría General de la Nación– se había acercado a negociar o a interiorizarse del conflicto.

Ante una denuncia policial de usurpación por parte de la familia Celia y la supuesta ruptura de unos alambrados, el comisario de Laguna Blanca se presentó en el corte el 23 de noviembre por la mañana, junto a varios efectivos armados de la policía provincial e integrantes de la familia Celia. El grupo hostigó y amenazó a los indígenas, instigándolos a que liberaran la ruta. Ante la negativa de la comunidad a abandonar su protesta, Pedro Celia efectuó varios disparos al aire y luego contra los manifestantes. En particular, le apuntó a Félix Díaz, referente de La Primavera.²⁰ El dirigente se defendió con una gomera, un elemento de caza que suelen utilizar los indígenas. La policía provincial presenció los disparos, sin embargo, no intervino. Por el contrario, comenzó a retirarse de manera desordenada y en su salida dejó dos armas en el lugar.

Por la tarde de ese mismo día, el comisario de Laguna Blanca denunció la pérdida de las armas y una supuesta agresión por parte de los indígenas hacia una mujer policía. El juez Julio Mourino²¹ decidió presentarse en el lugar acompañado por el secretario del juzgado, la fiscal de turno y alrededor de

19 La información contenida en este apartado fue brindada por miembros de la comunidad y fue denunciada el 30 de noviembre de 2010 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Dicha presentación tuvo por objeto la solicitud de diversas medidas cautelares para brindar efectiva protección a la situación de la comunidad, promover la investigación y la sanción de los responsables de los ataques, así como para evitar el desalojo de la comunidad.

20 Según testigos del hecho, se efectuaron cinco disparos contra Díaz, que no llegaron a herirlo.

21 A cargo del Juzgado de Instrucción y Correccional nº 1 de la Segunda Circunscripción de Clorinda.

70 uniformados –con el apoyo logístico de la Gendarmería para el traslado–²² para recuperar las armas que, según ellos, habían extraviado.

Una vez allí, la policía comenzó a empujar y golpear a las mujeres, lo que generó la inmediata reacción de los comuneros. La represión se inició entonces con gases lacrimógenos, continuó con la quema de las viviendas junto a las pertenencias de los miembros de la comunidad (documentos, ropas, mercadería, bicicletas) y, por último, los efectivos policiales dispararon balas de plomo contra los indígenas y causaron la muerte de Roberto López y graves heridas a Samuel Garcete.²³

Como consecuencia de la represión también murió el oficial principal Heber Falcón, de 34 años. Hasta el momento hay escasos datos acerca de las circunstancias en que fue asesinado. Existen algunas imágenes de sus compañeros asisténdolo cuando cayó herido sobre la ruta y, según la declaración de algunos policías en la causa, su muerte habría sido causada por un disparo de escopeta.

Además, hubo decenas de heridos y cerca de 30 personas –entre las cuales se encontraban ancianos, mujeres embarazadas, madres con sus bebés, niños y jóvenes de entre 4 y 17 años– permanecieron detenidas durante más de veinticuatro horas en la comisaría de Laguna Blanca, sin recibir la atención médica que necesitaban.

No consta en los expedientes judiciales –tanto en el ámbito federal²⁴ como en el provincial– que se haya expedido una orden de desalojo en relación con el corte de ruta o el territorio objeto del reclamo, resultado que derivó de la intervención policial. Hasta el momento, la causa judicial que tramita en la justicia provincial sólo tiene como imputados a los indígenas, por los delitos de usurpación, resistencia a la autoridad y abuso sexual, entre otros.²⁵ No hay, por el contrario, policías procesados por la represión.

22 Los miembros de la comunidad relatan que fueron los camiones de la Gendarmería los que prestaron colaboración a los agentes policiales para trasladarse entre los extremos del corte de ruta.

23 A la fecha de cierre de este informe, a casi sesenta días de los hechos, aún se encuentra internado con una bala alojada en la cabeza.

24 La Defensoría Oficial de la Nación había impulsado una medida de no innovar que fue concedida por la justicia federal en septiembre, en la que se ordenó que “la Universidad Nacional de Formosa y/o la Provincia de Formosa, a través del Ministerio de Planificación, Obras y Servicios Públicos, Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos, y del contratista Gerardo Mateo, se abstengan de realizar cualquier acto en el territorio identificado históricamente como Reserva Aborígen Laguna Blanca y luego como Colonia La Primavera”. Aunque la provincia apeló la medida, a la fecha de cierre de este informe (y obviamente, al momento de los hechos de represión) aún se encontraba firme.

25 El juez Mourriño, que llevaba adelante el juicio penal por usurpación iniciado contra los indígenas, amplió su carátula a “resistencia a la autoridad con uso

Más allá de la responsabilidad de la policía provincial, es injustificable la colaboración brindada por la Gendarmería para trasladar a los operativos formoseños facilitando la represión. La fuerza federal definitivamente no ha sido neutral. Al día siguiente de los hechos, cuando se temía una escalada de la violencia, el fiscal federal de Formosa solicitó a la Gendarmería un “pormenorizado informe” sobre lo que había ocurrido. Fechado el 24 de noviembre, el documento resulta contradictorio, y de su lectura surgen apreciaciones de carácter subjetivo tales como: “Que aproximadamente a las 17.40 hs, personal de la Policía de la Provincia de Formosa, con la presencia del Juez de Instrucción y Secretario, procedieron a desalojar a los originarios que se encontraban *usurpando* las tierras del ciudadano Cecilio Celia, originándose un desplazamiento de los aborígenes hacia el lugar donde se hallaban los demás aborígenes que cortaban la ruta n° 86, Km. 1345, y lo que produjo un enfrentamiento *cuerpo a cuerpo* con la Policía”.

Dos días después de estos hechos de violencia, el gobernador de Formosa, Gildo Insfrán, compartió por videoconferencia un acto público encabezado por la presidente Cristina Fernández de Kirchner en la Casa Rosada, para inaugurar obras de infraestructura energética, durante el cual no se hizo mención a la represión policial contra la comunidad toba. El ministro del Interior, Florencio Randazzo, fue el primer funcionario nacional que opinó al respecto y descartó la posibilidad de realizar una intervención federal en la provincia, que era alentada, según él, por el “ala izquierda del kirchnerismo”²⁶ y la oposición. El ministro sostuvo que se “trata de un tema muy delicado [...] que está en manos de la justicia”.²⁷ Recién a mediados de diciembre los líderes de la comunidad agredida fueron recibidos por Randazzo, quien “mostró fotos en las que se veía a un indígena con un machete, a otro con un arma de puño y a un tercero con una carabina rudimentaria, los instrumentos de trabajo de esa etnia de cazadores y recolectores”, que no pueden equipararse con el despliegue de un cuerpo especial de la policía formoseña.²⁸

de armas, abuso sexual y otros”. Como se encontraba presente en el lugar al momento de los hechos, la causa quedó a cargo del titular del Juzgado de Instrucción y Correccional n° 2 de la Segunda Circunscripción Judicial de la provincia de Formosa, Santos Gabriel Garzón. Por otra parte, la fiscal de instrucción de Florinda, Gloria Rejala, está a cargo de la investigación por las muertes ocurridas.

26 En referencia a Luis D’Elía, Hebe de Bonafini y la diputada Silvia Vázquez. Véase *Clarín*, “D’Elía reclama la intervención federal a Formosa, gobernada por un kirchnerista”, 25 de noviembre de 2010.

27 *Corrientes.in. Portal de Noticias*, “Nación descartó la intervención de Formosa por represión a tobas”, 27 de noviembre de 2010.

28 *Página/12*, “El desafío”, 12 de diciembre de 2010.

Al igual que en el caso de Catamarca, el conflicto tiene una historia plagada de advertencias sobre los riesgos para la integridad de los involucrados.²⁹ A lo largo del último año, distintas instancias de protección internacional de los derechos humanos denunciaron una práctica persistente en la Argentina de intimidación, represión y criminalización de las comunidades indígenas y se realizaron múltiples recomendaciones al Estado. En particular, el 4 de marzo de 2010, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) instó al Estado argentino a evitar que las comunidades indígenas sean desalojadas, reprimidas o amenazadas, e intimó a tomar “las medidas necesarias y efectivas para asegurar que la legislación que prohíbe los desalojos forzosos se aplique por igual en todo el territorio nacional”.

Luego de la represión de noviembre, el CELS y la Defensoría General de la Nación presentaron un escrito ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH),³⁰ en el que reclamaron una medida cautelar para garantizar la vida y la integridad física de los miembros de la comunidad. Se solicitó a la CIDH que instara al Estado argentino a proteger a los indígenas y sus dirigentes, suspender todo acto de desalojo y promover la investigación y sanción de los responsables de los ataques.

Ante la falta de respuestas del gobierno nacional, Félix Díaz y otros dirigentes tobas decidieron acampar en la avenida 9 de Julio y sostuvieron una huelga de hambre que sólo se levantó cuando fueron recibidos por autoridades del Ejecutivo federal.³¹ Mediante la firma de un acta-acuerdo, el gobierno se com-

29 Para más antecedentes véase “La violencia contra comunidades indígenas: Nam Qom y Ruta 86”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2005*, ob. cit. El conflicto de la comunidad La Primavera, la palpable amenaza a la vida y la integridad personal de los indígenas había motivado la intervención del CELS ya en agosto de 2010. Ante la falta de reacción de las distintas dependencias del gobierno nacional, a quienes se había remitido la información, en noviembre el CELS envió una nota a la presidente de la nación en la que condenó la pasividad del gobierno ante los sucesivos avasallamientos sufridos por los indígenas, y afirmó que esa omisión constituye “una clara violación de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos”.

30 El CELS ya había denunciado al Estado argentino ante la CIDH por un hecho de represión policial contra otra comunidad toba de Formosa, que tuvo lugar el 16 y 17 de agosto de 2002. En aquella ocasión, más de cien policías ingresaron de manera violenta en la colonia de Nam Qom, destruyeron las viviendas y realizaron detenciones masivas e indiscriminadas, que incluyeron mujeres y niños, quienes luego fueron torturados.

31 En la reunión participaron Félix Díaz y su esposa (entre otros integrantes de la comunidad Qom) y, por parte del gobierno nacional, el viceministro del Interior Mario Barbosa Moreira, el presidente del INADI Claudio Morgado, y Raúl Chiesa por Parques Nacionales.

prometió a facilitar una negociación sobre el conflicto de las tierras, a garantizar la seguridad física y la asistencia sanitaria, y a regularizar la documentación personal de los integrantes de la comunidad.³² Al 15 de enero de 2011 sólo se había avanzado en la atención de la salud del grupo, de modo que la CIDH se mantiene alerta y es probable que dicte las medidas cautelares solicitadas.

3. LA NORMATIVIDAD COMO COARTADA: HOMICIDIOS EN EL CONTEXTO DE LOS CONFLICTOS SOCIALES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

3.1. EL ASESINATO DE MARIANO FERREYRA

El 20 de octubre de 2010 un grupo de integrantes de la Unión Ferroviaria atacó con armas de fuego a una manifestación de empleados tercerizados y militantes de izquierda (del Partido Obrero y del MTR –Movimiento Teresa Rodríguez–), y causó la muerte de Mariano Ferreyra,³³ de 23 años, y graves heridas a Elsa Rodríguez, de 56; Nelson Aguirre, de 30, y Ariel Benjamín Pintos, de 37. La actuación de la Policía Federal durante el ataque es investigada por la jueza Susana Wilma López y dio origen a una causa penal que se tramita en forma separada³⁴ al expediente principal. De su intervención y la de la Policía Bonaerense nos ocupamos a continuación.

A diferencia de lo ocurrido el 19 y 20 de diciembre de 2001, cuando los federales actuaron con la decisión ostensible de matar, en esta ocasión los funcionarios policiales, estando presentes en el desarrollo de los acontecimientos, omitieron prevenir la violencia de terceros, intervenir o incluso aprehender a los responsables luego de sucedidos los hechos.³⁵ Además se han mostrado

32 Véase *Página/12*, “Acuerdo entre el Gobierno y los qom”, 30 de diciembre de 2010.

33 El CELS representa a la familia Ferreyra en la causa penal en la que se investiga el homicidio.

34 La familia Ferreyra, con la representación del CELS, ha sido aceptada como parte querellante también en esta segunda causa, en la que se investigan las irregularidades evidenciadas en el operativo policial.

35 El sociólogo estadounidense Gary Marx, en un estudio pionero realizado en 1970 sobre “agentes del control social frente al desorden civil” en torno de conflictos raciales, llama la atención sobre la necesidad de sumar, al análisis de la “acción policial brutal”, aquella que denomina “pasiva”, que resulta cómplice o indiferente en los ataques de unos grupos sobre otros, y la “parcializada”, que interviene tendenciosamente en la mediación de un conflicto entre grupos en favor de la parcialidad más poderosa. (Véase Gary Marx,

renuentes a colaborar con la investigación, si es que no dispuestos a retacear pruebas.

De la totalidad de los testimonios surge una secuencia de hechos que anula la posibilidad de que la policía no supiera claramente lo que ocurría. A poco de comenzar la manifestación de los empleados ferroviarios tercerizados y los militantes del Partido Obrero y del MTR, cerca de las 11 de la mañana, un grupo de empleados pertenecientes a la Unión Ferroviaria impidió que los manifestantes ocuparan las vías del ferrocarril Roca a la altura de la estación Avellaneda, como se proponían, para reclamar por la reincorporación de los trabajadores tercerizados o subcontratados.

A partir de este primer encuentro, la infantería de la Policía de la provincia de Buenos Aires custodió el avance de los manifestantes por calles linderas hacia la ciudad de Buenos Aires. En simultáneo, el grupo de la Unión Ferroviaria avanzaba por las vías del tren, insultando a los tercerizados –tal como se desprende de las pruebas de video incorporadas a la causa–, acompañados por la división Roca de la Policía Federal, cuyo operativo estaba a cargo de la Superintendencia Federal de Transporte. Cerca de las 12, ya en la ciudad de Buenos Aires, los policías federales permanecían junto al grupo de la Unión Ferroviaria que atacó en ese momento con piedras y botellas a los manifestantes que intentaban llegar otra vez a las vías. Simultáneamente, los tercerizados eran reprimidos con balas de goma por la Bonaerense, que luego se retiró del lugar.

Después horas de marchar e intentar sin éxito el corte de las vías, y tras haber sido atacados por la Policía Bonaerense y por el grupo de la Unión Ferroviaria en presencia de la Federal, los manifestantes decidieron retirarse. Mientras abandonaban el lugar por la calle Pedro Luján, en dirección hacia la avenida Vélez Sarsfield, con mujeres y niños, el grupo de la Unión Ferroviaria descendió del terraplén y se dirigió hacia ellos. Según diversos testimonios, los móviles de la Federal apostados en la calle entre ambos grupos se movieron para permitir el paso de los atacantes. Las características del terreno indican que el grupo agresor –conformado por alrededor de 100 personas, entre las que se encontraban diversos empleados de la Unión Ferroviaria y barrabravas de distintos clubes de fútbol– debió descender lentamente, y durante 30 minutos se fueron agrupando debajo del andén por lo cual las posibilidades de interrumpir su paso por parte de la policía eran mayores.

Éste es el contexto en el que a las 13.40 se produjeron los disparos letales, a 150 y 300 metros por delante de los móviles de la Policía Federal, según

“Civil Disorder and the Agents of Social Control”, en *Journal of Social Issues*, vol. 26, *Issue 1*, pp. 19-57, invierno de 1970.)

los diferentes testimonios. La inacción para proteger a los manifestantes se mantuvo incluso luego de los disparos, cuando la policía ni siquiera intentó capturar a algún miembro del grupo atacante, a pesar de que el Comando Radioeléctrico ordenó identificar y detener a los autores.³⁶

Durante la investigación de los hechos, la jueza requirió a la Policía Federal las modulaciones del operativo. El material suministrado por la institución fue un registro modular, pero omitió el lapso en que ocurrieron los disparos. Esto decidió a la jueza y a la fiscal Cristina Caamaño³⁷ a allanar las oficinas del Departamento Central de la Policía Federal para verificar las grabaciones realizadas el día del crimen y así obtener copia de todas las registradas en el momento de los hechos.

La Sala I de la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional concluyó que las acciones desplegadas por el grupo de la Unión Ferroviaria habían constituido una auténtica cacería, programada por algunos integrantes del gremio ferroviario con la finalidad de aleccionar al grupo de los empleados tercerizados de modo que no volvieran a reclamar por sus derechos laborales.³⁸ El dato que consolida esta hipótesis es que la “cacería” se produjo cuando los manifestantes se retiraban ya, a casi tres cuadras de las vías, lo que también refuerza la sospecha sobre el accionar –omisivo, deliberado y delictivo– de la Policía Federal, que permitió al grupo de la Unión Ferroviaria concretar el ataque.

La actitud de la Federal respecto del grupo que disparó contra los manifestantes rememora el código dominante en la relación entre fuerzas policiales: dejar hacer. Esto se repite también en los vínculos entre policías, clubes de fútbol y barrabravas. El hecho de que haya integrantes de estos grupos entre los procesados por el homicidio³⁹ carga de sentido y refuerza la analogía entre

36 *Página/12*, “Saber y poder”, 19 de diciembre de 2010.

37 Caamaño fue designada secretaria de Seguridad del flamante Ministerio de Seguridad a cargo de Nilda Garré. Según información periodística, la presidente y la ministra escogieron a la fiscal, entre otras razones, por su desempeño en esta causa penal. Caamaño goza de una licencia extraordinaria como titular de la Fiscalía de Instrucción n° 4 y la reemplaza en la investigación del caso Ferreyra el fiscal de instrucción, Fernando Fiszer.

38 A esta conclusión llegó en oportunidad de resolver las apelaciones de las defensas a los procesamientos dictados contra los imputados. Actualmente se encuentran procesados con prisión preventiva Cristian Favale y Gabriel Sánchez, en carácter de coautores del homicidio de Mariano Ferreyra y las tentativas de homicidio respecto de los heridos. También fueron procesados Juan Carlos Pérez y Guillermo Uño, como partícipes necesarios. Por su parte, Jorge Daniel González y Francisco Pipitó fueron considerados partícipes secundarios, y por último, Pablo Marcelo Díaz fue procesado por instigación.

39 Entre los siete procesados por estos hechos hay, al menos, tres barrabravas: Cristian Favale, Gabriel Sánchez y Guillermo Armando Uño.

el accionar policial el día de la muerte de Ferreyra y la lógica imperante en los casos de violencia del fútbol.

La obligación de intervenir frente a un delito, que tantas veces esgrimen las fuerzas de seguridad como argumento para justificar su accionar en hechos de flagrancia, parece ceder cuando se trata de controlar la acción de otros policías –sean éstos de su misma institución o de otra– o de grupos con los que tienen establecidos pactos territoriales o funcionales, como sucede en el fútbol y como parece haber ocurrido en este caso.

Este “dejar hacer” tiene su correlato en el “no recordar”. Los funcionarios de seguridad son, en muchas ocasiones, testigos clave para la reconstrucción de los hechos que presencian en el marco de su actuación pública. Sin embargo, en reiteradas investigaciones policíacas que estuvieron en la situación declaran no recordar ningún dato central. El hecho de que los efectivos que participaron en el operativo no identificaran ni detuvieran a quienes perpetraron el ataque, y el retaceo de pruebas para la investigación, son nuevos indicios de esta modalidad.

Para justificar y defender su conducta omisiva, la Policía Federal aduce las normativas dictadas para proteger la vida de los manifestantes. Esta coartada plantea que no debían intervenir por encontrarse armados, en la medida en que diversas regulaciones dictadas en los últimos años establecen la prohibición del uso de armas en el contexto de manifestaciones. Frente a esto, parece necesario aclarar que las personas que persiguieron, amedrentaron y dispararon contra quienes protestaban no pueden ser consideradas en forma alguna como manifestantes. Pretender que quienes dispararon estaban ejerciendo el derecho a manifestarse constituye un argumento de mala fe. Todo el planteo de la policía tiene como trasfondo esta distorsión en el encuadramiento de los hechos y así fue señalado en el procesamiento dictado por la jueza López, confirmado por la Cámara, que insiste en que el grupo de la Unión Ferroviaria no se encontraba manifestando sino “atac[ando] a los empleados tercerizados y a los miembros del Partido Obrero”.

El argumento de la policía tampoco alcanza a explicar por qué no pudieron anticiparse a los hechos y prepararse de manera acorde, cuáles fueron las medidas asumidas para responder a las circunstancias en las condiciones que, según declaran, buscaban respetar, si pidieron refuerzos, si intentaron intervenir dejando las armas en un móvil al cuidado de un responsable, ni cómo actuaron frente a los delitos consumados. Tras haber presenciado toda la secuencia, la fuerza pretende suponer que una orden interna dictada para la protección de los manifestantes puede autoexculparlos del incumplimiento de su principal deber como funcionarios públicos: la protección de la vida.

Este perverso argumento constituye una alarma y llama a reflexionar acerca de cómo especula la Policía Federal con el conjunto de órdenes internas y

medidas políticas que se hallan enmarcadas en la vocación de no reprimir los conflictos sociales de los dos gobiernos kirchneristas. El operativo fue respaldado pocas horas después por el jefe de Gabinete, Aníbal Fernández, quien afirmó que la Federal “hizo lo que tenía que hacer”. Fernández reconoció que la policía estaba presente en el desarrollo previo de los hechos pero consideró que no debió haber actuado de otra manera, ya que, si hubiera seguido a los manifestantes, habría sido interpretado como “una provocación para producir disturbios”, dado que “en ese momento no había ninguna cosa que indicara que tenía que haber un conflicto” y al sector donde se produjo el asesinato “no pueden acceder móviles y hay que ingresar caminando”.⁴⁰

La prematura y falaz defensa del accionar policial habilitó el posterior argumento de la fuerza, que pretendió presentar su accionar omisivo como respetuoso de las normas vigentes. El mensaje reviste mayor gravedad porque quien ocupa la jefatura de Gabinete de Ministros es el mismo funcionario que estuvo al frente de la conducción política de las fuerzas federales y se transformó en defensor y vocero de la estrategia de no represión. Este planteo alimenta la peor interpretación de dicha política, la reduce a una orden de no intervención y la vacía de su contenido sustantivo respecto de la defensa de los derechos de los manifestantes.

3.2. PARQUE INDOAMERICANO: TRES MUERTOS EN LA REPRESIÓN DE UNA TOMA DE TIERRAS EN VILLA SOLDATI

El 3 de diciembre, centenares de familias ocuparon de forma pacífica varias hectáreas del Parque Indoamericano en Villa Soldati, al sur de la ciudad de Buenos Aires, en reclamo de viviendas debido al aumento de los alquileres en las villas.

Personal de un móvil de la Policía Federal que estaba en el lugar detectó la ocupación tres días después. La Comisaría 36^a comunicó el hecho al cotitular de la Fiscalía Penal Contravencional y de Faltas n° 12, Cristian Carlos Longobardi, quien el 7 de diciembre requirió⁴¹ la orden de allanamiento y desalojo del predio⁴² al Juzgado de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y

40 Extraído de declaraciones a Radio 10 realizadas el 21 de octubre por la mañana.

41 Causa 59 884/10, Sumario 1272, caratulado “NN, NN s/infr. art. 181, inc. 1, C.P.- Usurpación”.

42 El Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con un “Protocolo de actuación para la restitución de inmuebles usurpados dirigido a fiscales y órganos del Gobierno de la Ciudad que intervienen en el procedimiento” (Resolución FG 382/2010 del Ministerio Público Fiscal). Allí, dentro de las fases establecidas, se determinan los pasos a efectuar por

de Faltas n° 6, a cargo de la jueza María Cristina Nazar. La funcionaria –que luego consideró que se trató de “una decisión difícil”– hizo lugar al pedido ese mismo día y facultó en términos amplios⁴³ para el uso de la fuerza pública al comisario de la Seccional 36 de la Policía Federal, Emilio Ramón Miragaya, sin establecer medidas de regulación ni de control específicas. Tampoco notificó a la defensa pública ni informó a los ocupantes sobre sus derechos.⁴⁴

En su resolución se refiere al predio de 130 hectáreas como un “domicilio”, lo cual pone en duda su inteligencia de la situación en la que intervino, su conocimiento del derecho aplicable y su comprensión de las consecuencias de la orden que impartía. El predio se encuentra en un importante estado de abandono, y no está acondicionado ni mantenido como otros espacios públicos de la ciudad. Las expectativas de los vecinos de la zona sobre el destino de estas tierras se han canalizado en algunos procesos participativos conducidos por las gestiones municipales anteriores que, sin embargo, nunca se concretaron.

parte de los actores involucrados para evitar o disminuir los riesgos de un procedimiento, tomando en cuenta que puede presentarse población en situación de vulnerabilidad social, por lo que se requiere un censo previo al procedimiento. Está prevista una etapa de mediación, que también fue obviada alegando una “situación de urgencia”.

43 La orden judicial de allanamiento y desalojo firmada por Nazar el 7 de diciembre contiene una fórmula que indica al personal de las fuerzas de seguridad: “Se encuentra facultado a hacer uso de la fuerza pública en caso de ser estrictamente necesario y que las circunstancias de hecho así lo impongan (art. 108, CPPCABA), debiendo proceder en un todo de acuerdo a las disposiciones establecidas en el capítulo 2, título III, Libro Segundo, del Código Procesal Penal de la Ciudad de Buenos Aires (Ley 2303), así como también el Código de Conducta para funcionarios, de hacer cumplir la Ley de Organización de Naciones Unidas”.

44 Este procedimiento fue solicitado por el fiscal y aprobado por la jueza, sin notificar a los ocupantes sobre los derechos que los amparan ni darles acceso a un defensor, en contradicción con la Resolución FG 382/2010 del Ministerio Público Fiscal, cuyo art. 5 establece que al momento de una desocupación debe notificarse a los afectados sobre derechos y garantías que les caben, como la asistencia legal y técnica por parte de letrados de su confianza o de un defensor oficial. Esa resolución, dictada por el fiscal Garavano, no se encuentra vigente porque él mismo supeditó su validez a la adopción por parte del defensor general de un criterio global de actuación. Mientras que la redacción parece proteger el derecho de defensa de los afectados por un desalojo, en verdad afirma que el fiscal no tiene obligación legal de notificar de la existencia de la causa al defensor público, poniendo en cabeza de los imputados –en sentido amplio del término, estuvieran o no imputados de manera formal aún– en la causa penal la obligación de contactar al defensor penal desde el lugar de los hechos. La Defensoría General se encuentra preparando una acción judicial para cuestionar esta resolución.

Cuando el defensor público de turno, Marcelino Civitillo, solicitó que se le diera intervención y se garantizara el derecho de defensa de los ocupantes⁴⁵ antes de que realizaran el desalojo, la jueza Nazar rechazó de manera explícita la mediación de la defensa en una resolución del 7 de diciembre,⁴⁶ que antecede a la orden de allanamiento y desalojo. A pesar de habersele negado a la defensa pública la posibilidad de intervenir, ni la jueza ni el fiscal Longobardi ejercieron la supervisión judicial directa del operativo, pues ninguno estuvo presente en el Parque Indoamericano cuando se llevó a cabo el desalojo.

En esos primeros momentos se establecieron elementos decisivos que explican el desastre que siguió a la actuación de las fuerzas de seguridad, y reflejan el completo desconocimiento del problema de fondo respecto de las políticas de vivienda, que es, por supuesto, muy anterior.

En primer lugar, la decisión de recurrir al fuero penal instaló un conflicto social y a sus protagonistas en los carriles propios del delito y los dejó en manos de las agencias del sistema punitivo de seguridad, que son gestionadas, además, con una visión conservadora de impronta represiva. En segundo lugar, la jueza trasladó el pedido del fiscal de forma acrítica, habilitó el uso de la fuerza pública sin imponer ninguna medida de control para la ejecución de una orden semejante y sin notificar a la defensa pública, lo cual equivale a la firma de un cheque en blanco para la policía. Esta autorización para reprimir es característica de hechos en los que el Poder Judicial abandona su rol de contralor y se limita a suscribir requerimientos fiscales y brindar una cobertura de aparente legalidad para el accionar policial. En tercer lugar, esa habilitación amplia para el uso de la fuerza se dirigió al titular de una comisaría, lo cual –en el contexto actual de funcionamiento de la Policía Federal– favoreció la ejecución del operativo al margen de todo mecanismo de gobierno y control civil.

Ese mismo día, en horas de la mañana, se dirigieron al Parque Indoamericano 200 efectivos de la Federal acompañados por 60 agentes de la Policía Metropolitana. Hasta ahora se desconocen detalles acerca de cómo se articuló la coordinación entre las fuerzas,⁴⁷ o del diseño de un operativo al que se sumaron la Infantería y la Comisaría 52^a. En un primer momento fue presentado a los medios como un despliegue conjunto exitoso por las autoridades porteñas

45 Fs. 28 de la causa.

46 Fs. 29 de la causa.

47 En la causa penal no consta con claridad quién dio la orden de intervención de la Policía Metropolitana. Sin embargo, dado que el ministro de Justicia porteño Montenegro estaba presente en el parque en el momento del desalojo, es posible suponer que él mismo haya dado la orden de intervenir a la fuerza a su cargo.

presentes en el lugar, tal como había sucedido pocos días antes en la difusión del primer “gran operativo antidrogas de la Metropolitana” en la Villa 31.⁴⁸

Ambas fuerzas policiales reprimieron, persiguieron y golpearon a los ocupantes, y realizaron disparos con escopetas desde un puente cercano a la Villa 20. En dos lugares distintos del parque, pero con el mismo tipo de munición, se produjeron los asesinatos de Rosemary Chura Puña, boliviana, de 28 años, y de Bernardo Salgueiro, paraguayo, de 24. Según las declaraciones realizadas en la Seccional 52 de la propia Policía Federal por quien acompañaba a Salgueiro, Alejandra González, los disparos provinieron de las armas de las dos policías formadas sobre el puente que domina la Villa 20. Otros testigos ratificaron esta versión.

Es importante considerar la extensión del parque y la distancia con que ocurrieron las muertes para dar cuenta de la embergadura del operativo. Si bien los cuerpos aparecieron en el perímetro del parque, proyectiles de las armas de las policías fueron encontrados adentro del predio. No se trató sólo de la descarga de armas en torno de un conflicto aislado, fue una represión generalizada sobre todo el terreno.

La mayoría de las personas que declararon ante la justicia coincidió en responsabilizar a la Federal,⁴⁹ dato que es compatible con el informe balístico de la Gendarmería recibido por el fiscal Sandro Abraldes.⁵⁰ A partir de una investigación interna de la fuerza, el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos comunicó la orden formal de desafectar a seis integrantes por arrojar piedras, golpear a un joven en el suelo e intentar encubrir la acción agrediendo a los camarógrafos de televisión.⁵¹

48 Véase Clarín.com, “Operativo antidrogas de la Metropolitana en la Villa 31”, 27 de noviembre de 2010.

49 La policía porteña salió a defenderse y manifestó que su personal sólo utilizó postas de goma y que sus armas no permiten el uso de postas de plomo. En otras ocasiones, se ha comprobado que escopetas de uso habitual de las fuerzas policiales admiten el uso indistinto de goma o plomo.

50 El informe indica que los proyectiles de plomo extraídos del cuerpo de ambas víctimas pertenecían a “posta de munición múltiple”, compatible con los cartuchos de Itaka que dispara la Federal. Además, en varios testimonios recogidos por la fiscalía se mencionó un pedido de interrupción de la represión hecha por los vecinos a los jefes policiales, tregua que sólo habría durado veinte minutos (cf. *Página/12*, “Los testigos del desalojo apuntan a la Federal”, 14 de diciembre de 2010).

51 Entre los policías desafectados se encuentran: el comisario Eduardo Pereyra; el subcomisario Ángel Notarfrancesco, a cargo del personal que agredió con piedras a los manifestantes y golpeó en el suelo a un joven de la Villa 20; el agente Nahuel Fernández; el jefe de la seccional, principal Roberto Morales; el sargento Alejandro Romero, y el cabo de la Policía

Ya alertado del operativo mediante los medios de comunicación, el defensor de turno insistió con su planteo para tomar intervención, pero la magistrada rechazó el pedido y alegó la inexistencia de imputados, por lo cual consideró que los afectados por el desalojo no requerían defensa.

Además de los asesinatos, hubo más de una decena de heridos⁵² y los ocupantes desalojaron el sitio, que debía ser preservado de nuevas incursiones por la Policía Metropolitana. Sin embargo, al día siguiente el parque fue reocupado por centenares de personas que pidieron negociar con las autoridades políticas para encontrar una solución a su problema de vivienda. Frente a la nueva ocupación, los vecinos de los edificios cercanos comenzaron a manifestarse.

Si bien era público el malestar de los vecinos del barrio por esta situación, en la causa penal no hay constancias de que alguno haya efectuado una denuncia. El nuevo pedido de desalojo fue impulsado por el propio estado local, a través de la Corporación Buenos Aires Sur, por parte del coordinador del área Legal y Técnica, Ariel Solar Grillo.⁵³

El jefe de Gobierno, Mauricio Macri, se negó a negociar⁵⁴ con los ocupantes a lo largo de todo el conflicto, en una postura que resulta incompatible con la resolución de un conflicto de tales características. Como respuesta a las críticas que el gobierno nacional le había dirigido por las deficiencias de su política de vivienda –cuyo presupuesto contaba a diciembre de 2010 con una subejecución récord de 82%–, afirmó que detrás de la ocupación había grupos delictivos vinculados al narcotráfico, problema que relacionó con la política nacional de inmigración: “Todos los días llegan cien, doscientas personas nuevas a la ciudad de Buenos Aires, que no sabemos quiénes son porque llegan de manera irregular, de la mano del narcotráfico, la delincuencia [...]. Convivimos con una situación descontrolada, donde parecería que la ciudad

Montada Patricio Sabah (cf. *Página/12*, “Pasaron a disponibilidad”, 15 de diciembre de 2010).

52 El CELS emitió un comunicado donde expresó su enérgico repudio a la represión y exigió al Poder Ejecutivo nacional avanzar hacia una regulación específica sobre la actuación de las policías. Disponible en: <www.cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1341>.

53 Existen dos denuncias de Grillo efectuadas mediante correo electrónico en las que pide el desalojo del predio: una del 6 de diciembre y la segunda del día siguiente.

54 El jefe de Gobierno porteño declaró: “No vamos a ceder, no vamos a negociar”, y reivindicó que en materia de vivienda su gobierno “ha hecho más de lo que se había hecho en los últimos diez a quince años”. *Página/12*, “Macri le echó la culpa a ‘la política migratoria descontrolada’”, 9 de diciembre de 2010.

de Buenos Aires se tiene que hacer cargo de los problemas habitacionales de todos los países limítrofes”.⁵⁵

Esta afirmación carece de cualquier sustento fáctico. Los datos del Censo de Población 2011 muestran que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el distrito con menor incremento poblacional del país, y la proporción de migrantes de países limítrofes sobre la población total se mantiene estable desde hace más de un siglo. La incorporación de un discurso xenófobo en el momento más crítico de los acontecimientos, cuando las víctimas fatales eran de origen boliviano y paraguayo, constituyó, además de un acto discriminatorio e incriminatorio, un desatino político mayúsculo que sólo agudizó la tensión. Como se constató en el accionar de los policías metropolitanos, el discurso del jefe de Gobierno envió una señal respecto de que las personas afectadas no podían ser consideradas sujetos de derecho como el resto de los ciudadanos. Las amenazas, los insultos xenófobos y las diversas formas de agresión física por parte de los efectivos de la Metropolitana no pueden deslindarse del marco interpretativo que el jefe de Gobierno pretendió instalar en el conflicto. Advertido por sus consejeros de imagen, Macri se presentó en conferencia de prensa flanqueado por un amigo boliviano y un amigo paraguayo, dirigentes de asociaciones tradicionales y poco representativas.⁵⁶

55 Ello provocó una enérgica protesta por parte de las representaciones diplomáticas boliviana y paraguaya. La embajada de Bolivia manifestó que “Macri genera un clima de xenofobia a la comunidad boliviana. Estigmatiza a quienes aportan al desarrollo”. Por su parte, el gobierno de Paraguay expresó a través de un comunicado oficial emitido por la Cancillería su preocupación ante la muerte del paraguayo Bernardo Salgueiro, y exigió “el esclarecimiento y la sanción de los responsables”. Respecto de los dichos de Macri, sostuvo que las “declaraciones formuladas por algunas autoridades” en Buenos Aires son preocupantes, pues “facilitan el rebrote de un clima xenofóbico contra la comunidad paraguaya y otras comunidades latinoamericanas residentes en el vecino país”. A su vez, el representante en Bolivia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Denis Racicot, manifestó su preocupación por la situación de migrantes bolivianos en la Argentina a propósito de los sucesos en Buenos Aires, convocó a las autoridades competentes a “buscar una solución en el marco de respeto de los derechos humanos de las personas”, solicitó que se investigaran los hechos y resaltó que los bolivianos “tienen [en el país] la protección de la ley, como todos los ciudadanos”.

56 Los canales de televisión y los radios no hicieron ninguna mención en sus editoriales al discurso xenófobo de Mauricio Macri. Sobre esta cuestión véase el análisis que se presenta en el *Informe sobre los discursos discriminatorios en las coberturas periodísticas de los hechos sucedidos en el Parque Indoamericano* del Observatorio de la Radio y la Televisión (el Observatorio es un espacio de cooperación institucional conformado por la Autoridad de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) y el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM).

Cuarenta y ocho horas después de ocurridas las muertes no se habían pronunciado los máximos responsables políticos de la Policía Federal ni de la Metropolitana para brindar información detallada y convincente de lo acontecido y, hasta ese momento, ningún funcionario político había logrado promover una solución pacífica de fondo sobre el conflicto social. Es notable que la cuestión central que seguía en disputa tanto en el discurso del gobierno local como en el desempeño de la jueza Nazar fuera el desalojo.

El 9 de diciembre se produjeron graves enfrentamientos cuando personas que se presentaban como vecinos del parque, algunos de ellos con armas de fuego y otros con barras metálicas, trataron de expulsar a los ocupantes. Los indicios apuntan a que no se trataba de vecinos, sino de patotas armadas asociadas a barrabravas, organizadas para forzar el desalojo y generar un clima de caos. Algunos medios de comunicación filmaron a un hombre que apuntaba y disparaba hacia el interior del predio, quien luego fue identificado como Julio Capella, presunto barrabrava de Huracán.⁵⁷ Otros testigos afirman que también llegaban disparos desde los pisos superiores de los edificios lindantes con el parque.

En medio del ataque, Emiliano Canaviri Álvarez, boliviano con residencia permanente en el país, de 38 años, recibió un disparo en el pecho, por el que perdió la vida. Hasta el momento de la redacción de este informe se desconocía el origen del disparo y aún no existían peritajes.⁵⁸ Según su esposa, Canaviri Álvarez salía por la puerta del parque cuando la Policía Metropolitana comenzó a disparar. Acusó a la fuerza porteña de tratar a la comunidad boliviana “peor que a un animal” ya que en el momento de los hechos los efectivos les gritaban: “Bolivianos de mierda, váyanse a su país”.⁵⁹ Un reflejo extremo del discurso del jefe de Gobierno en la práctica de la policía a su cargo.

57 El ministro de Seguridad porteño Guillermo Montenegro admitió que Capella había sido empleado de la obra social de la Ciudad de Buenos Aires, pero aseguró que ya estaba desvinculado. Capella declaró que el arma que empuñaba era de juguete y, al momento del cierre del capítulo, estaba pronto a ser citado por la justicia penal de la ciudad para prestar declaración indagatoria.

58 El juez Eliseo Otero, a cargo de la causa de los homicidios, no quiso investigar a la patota futbolero-sindical que fue filmada cuando atacaba a quienes estaban en el predio, y se negó a detener a Julio Capella, a pesar de las pruebas ofrecidas por el fiscal de instrucción, Sandro Abraldes. Otero se declaró incompetente y pidió que se abriera otro expediente en el fuero federal. El fiscal Abraldes tiene indicios que incriminarían a las fuerzas de seguridad en las dos primeras muertes, pero no puede avanzar en investigar a los grupos violentos, que podrían tener relación con el tercer homicidio, debido a la posición de Otero. Véase *Página/12*, “Las ocupaciones en el laberinto judicial”, 9 de enero de 2011.

59 *Página/12*, “Sangre en Soldati”, 10 de diciembre de 2010.

Las respuestas políticas continuaban siendo evasivas. Macri pidió que el gobierno nacional resolviera el conflicto y, basado en la supuesta incapacidad de la Metropolitana, le solicitó que enviase a la Policía Federal para desalojar el parque. Una de las carencias que Macri predicó sobre la fuerza a su cargo fue la inexistencia de un cuerpo de infantería. El mismo argumento fue sostenido por la jueza penal interviniente. El gobierno porteño dispone de agencias locales de desarrollo social, de por lo menos 1800 agentes de seguridad propios, un carro hidrante y 24 patrulleros último modelo, no obstante lo cual supuso que la única manera de resolver el conflicto era a través de la imposición de mayores grados de violencia con una fuerza de choque. Esto pone en evidencia el modelo de intervención policial que el Ejecutivo porteño y la jueza consideraban indispensable frente a la ocupación. Hacer depender de una unidad de infantería la intervención del Estado frente a un conflicto social, en especial uno de semejante intensidad y complejidad como el de Soldati, supone una concepción del Estado como entidad violenta, coherente con la noción de que el derecho penal es la herramienta privilegiada para canalizar los conflictos.

El 10 de diciembre, fecha en que se conmemora el día internacional de los derechos humanos, se mantuvo una tenue presencia de la Policía Metropolitana mientras una parte del predio permanecía ocupada y continuaban los hechos de violencia. Esa tarde, una vez más, supuestos vecinos —que dirigentes de distintas organizaciones con presencia en la Villa 20 y en la zona de Los Piletones identificaron como barrabravas de Boca Juniors, Deportivo Español, Huracán y Nueva Chicago— ingresaron a los tiros al parque, donde resistían centenares de familias, y amenazaron a los trabajadores de los medios de comunicación para que se retiraran. Resultaron heridos varios ocupantes y al menos dos policías mujeres de la Metropolitana, y se inició un enfrentamiento entre los agresores y los ocupantes, con piedras y palos. Los disparos hacia el interior del predio se escucharon durante horas, sin que personal de la Metropolitana controlara la situación, ni se hiciera presente otra fuerza o interlocutor de algún gobierno. Dos patrulleros de la Federal se mantenían al margen del conflicto y afirmaban que no tenían instrucciones de intervenir, y unos minutos después se retiraron. En simultáneo, se realizaba un corte de calle contra la ocupación y se impedía el acceso de las ambulancias.

Los periodistas y camarógrafos se encontraban a una distancia de quinientos metros del ataque, mientras eran amenazados y atacados por quienes agredían a los ocupantes. El grupo que acampaba en el parque les pedía que permanecieran allí, ya que la visibilidad que pudieran aportar les brindaba un mínimo de seguridad. Algunos periodistas relataron que los policías de la Metropolitana habían permitido el acceso de los atacantes al predio.

Mientras tanto, se llevaba adelante una audiencia convocada por la jueza Nazar en respuesta al pedido del fiscal Longobardi de una nueva orden de allanamiento y desalojo. La jueza convocó al fiscal y a representantes de la Asesoría General Tutelar de la Ciudad, de la Dirección General de Atención Inmediata, de la Defensa Pública de la Ciudad, de la Fiscalía General, de la Procuraduría General, del Ministerio de Desarrollo Social, del Instituto de Vivienda, de la Policía Metropolitana, del Ministerio de Espacio Público, del Consejo de la Magistratura, del Ministerio de Justicia de la Ciudad, de la Defensoría del Pueblo y de la Corporación Buenos Aires Sur. La convocatoria ampliada a actores disímiles marcó un cambio en la orientación de la magistrada entorno al conflicto.

Durante la audiencia, el gobierno local insistió en su dificultad para controlar la situación y garantizar el respeto por la integridad física de los ocupantes, además alegó la inexistencia de recursos para solucionar el déficit de viviendas. Según el criterio de las autoridades, el distrito más rico del país, no estaba en condiciones de resolver ninguna de las dimensiones del conflicto. Al presentar su plan de acción, se limitó a mencionar los proyectos futuros de puesta en valor de la zona. Esa misma tarde, la presidente Cristina Fernández anunció por cadena nacional la creación del nuevo Ministerio de Seguridad y criticó las expresiones xenófobas del jefe de Gobierno porteño. Su atinado discurso sobre la relación esencial entre derechos humanos y seguridad contrastaba con las imágenes de violencia que se transmitían desde Soldati.

Durante el mensaje presidencial, un grupo obligó a una ambulancia del Sistema de Atención Médica de Emergencia (SAME) a detenerse y bajar al herido que transportaba. Las primeras versiones, surgidas del relato del médico, señalaban que el herido había sido ejecutado en el lugar, lo cual imprimió al hecho una connotación de crimen político que se tornaba más significativa por la coyuntura en que había sucedido. La Policía Federal negó la existencia de un cuarto muerto, si bien unos días después circuló la versión de que el cuerpo había aparecido en la morgue. La situación se aclaró finalmente cuando la pareja de Julio Valero, boliviano, de 19 años, desmintió su muerte y dijo que el joven se encontraba vivo y en buenas condiciones. Al momento de la redacción de este informe funcionarios judiciales no consideraban esclarecido este episodio.

En el transcurso de la semana más conflictiva, los jueces porteños Roberto Gallardo y Elena Liberatori tomaron intervención y dictaron resoluciones, en el caso de Gallardo para evitar el desalojo y proteger a los ocupantes, a través de la delimitación del perímetro del parque con fuerzas de seguridad nacionales (Gendarmería, concretamente). La jueza Liberatori, por su parte, convocó a un conjunto de representantes de instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales –entre ellas el CELS– a una reunión de trabajo, a fin

de conocer sus opiniones antes de tomar una decisión.⁶⁰ El 11 de diciembre, *Liberatori* adoptó una decisión similar a la de Gallardo, y agregó la necesidad de asistencia sanitaria y alimentaria para las familias que permanecían en el parque. El Superior Tribunal, sin embargo, resolvió negar la competencia de los jueces del fuero contencioso administrativo y confirmó a la jueza Nazar.

El jefe de Gobierno requirió una audiencia con la presidente, que no le fue concedida, pero luego fue convocado por el gobierno nacional, que se ofreció como garante del diálogo que solicitaban los ocupantes. Las tres partes se reunieron avanzada la madrugada del 11 de diciembre en el Ministerio del Interior. Los intentos de negociación terminaron de manera sistemática en la negación por parte del gobierno porteño de avanzar en algún plan de vivienda. Su postura era que los ocupantes debían retirarse sin más demora. El gobierno nacional propuso aportar la tierra para que la ciudad construyera las viviendas, un ofrecimiento que debe ser ponderado a la luz de la determinante incidencia del valor del suelo en todo plan de vivienda social, que se extrema cuando se trata de obras en la ciudad de Buenos Aires. La reunión se interrumpió cuando Macri abandonó la mesa de negociaciones, luego de negarse a cerrar cualquier acuerdo al respecto, y cuando todavía especulaba con conseguir la orden judicial de desalojo por parte de Nazar. Esa misma madrugada, el Ministerio Público reiteró a la jueza el pedido de desalojo a través de un equipo de fiscales conformado para la ocasión.⁶¹

El 11 de diciembre por la mañana la misma jueza que el martes había ordenado reprimir a los ocupantes rechazó los nuevos pedidos de desalojo. La magistrada consideró que “el pedido no era consistente con la solución propugnada por el gobierno, en la cual el único e inmediato objetivo es lograr pacificar

60 Véase acta suscripta ante la Jueza *Liberatori* por diversos legisladores de la Ciudad de Buenos Aires, el Defensor General de la Ciudad de Buenos Aires, la Asesoría Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, el equipo de curas de las villas de la Ciudad de Buenos Aires, Adolfo Pérez Esquivel, ACIJ, CELS, Observatorio de Derechos Humanos de la Ciudad de Buenos Aires, entre otros, el 10 de diciembre de 2010, en la que se manifiesta el común acuerdo para la inmediata presencia de fuerzas de seguridad que garanticen la integridad física de las personas que se encontraban en el lugar, su asistencia sanitaria y la convocatoria por parte del Gobierno de la Ciudad a una mesa de diálogo que involucre a los afectados en el conflicto. Acta disponible en <<http://www.cij.gov.ar/nota-5729-Villa-Soldati-la-jueza-Liberatori-y-asociaciones-sociales-pidieron-la-inmediata-presencia-estatal.html>>.

61 El fiscal General porteño, Germán Garavano, emitió la Resolución 431/2010, por medio de la cual resolvió conformar un equipo de trabajo por los hechos del Parque Indoamericano, integrado por los fiscales Luis Cevasco, Sandra Guagnino y Claudia Barcia, además del mencionado Cristian Longobardi.

la zona y evitar nuevos enfrentamientos posibles” y entonces sí dio lugar a las condiciones básicas que había exigido la defensa pública (establecer un censo, identificar a los actores de los delitos, etcétera), aunque ignoró los estándares internacionales de uso de la fuerza que también la defensa había incluido en su pedido. Los argumentos de la jueza –quien continuaba planteando que la investigación estaba en manos de los fiscales– para rechazar el pedido eran, sin embargo, aplicables a la situación del martes. Pero aún con esa salvedad, esta nueva argumentación constituye un interesante precedente.

Luego de diversas gestiones, el 11 de diciembre el gobierno nacional acordó con el Ejecutivo porteño, sin la presencia de los representantes de los afectados, disponer un operativo desplegado por la Gendarmería Nacional con la presencia del Grupo Albatros de la Prefectura Naval, para evitar nuevas agresiones.⁶² Los gendarmes formaron alternados, uno de frente y otro de espaldas, hasta rodear la zona de acceso al parque e ingresar a él, y así se demarcó un perímetro que abarcó el área de los ocupantes.

Funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social de la nación comenzaron a censar⁶³ a los ocupantes. Una vez realizado el censo, los gobiernos anunciaron que se realizaría un plan de viviendas financiado en partes iguales por ambas jurisdicciones, que no privilegia a las personas que efectuaron la toma. La nota central del anuncio fue la advertencia enfatizada por el jefe de Gabinete nacional: “Todo aquel que usurpe no tendrá derecho a formar parte del plan de vivienda ni a acceder a ningún plan social”. Una represalia de muy difícil aplicación que, en caso de llevarse a cabo, resultaría inconstitucional. El gobierno porteño remarcó este argumento frente a las tomas que tuvieron lugar en los días siguientes.

Con la presencia protectora pero a la vez disuasiva y aislante de la Gendarmería y la gestión de funcionarios del gobierno nacional los ocupantes abandonaron el predio de manera pacífica.

La salida de la crisis de Soldati continuó con una serie de ocupaciones de menor escala en diferentes terrenos fiscales y privados.

62 Esta última fuerza con la finalidad de custodiar las viviendas y monoblocs de la zona. Además, el operativo contó con helicópteros y carros hidrantes de la fuerza federal de seguridad.

63 El censo realizado por el Ministerio de Desarrollo Social dio como resultado un total de 5866 personas que ocupaban y acampaban en el Parque Indoamericano. Incluidas las que no estaban allí aunque integraran las familias, el censo llegó a las 13 333 personas.

4. LA DESOCUPACIÓN PACÍFICA DE LA TOMA DE DIECISÉIS DÍAS DEL CLUB ALBARIÑO

El 7 de diciembre se presentó una denuncia ante el Juzgado Federal n° 3, a cargo de Daniel Rafecas, por la inminente toma de un predio que pertenece al ente que administra los ferrocarriles estatales, pero que fue cedido temporalmente al Complejo Deportivo Albariño, de Villa Lugano. Rafecas entonces puso en conocimiento de esta situación al comisario de la Seccional 48 de la Policía Federal, y le ordenó reforzar la custodia sobre el inmueble. Sin embargo, en la noche del 12 de diciembre el terreno –de menos de una manzana– fue efectivamente ocupado por un centenar de familias, en su mayoría provenientes de la lindante Villa 15. Como en la toma al Parque Indoamericano, el aumento de los alquileres y las dificultades para conseguir quién les alquile a las familias con niños, motivaron la ocupación. El 13 de diciembre Rafecas informó al jefe de Gabinete que su advertencia del 7 de diciembre había carecido de efectos, y le encomendó arbitrar los medios necesarios para establecer, con la fuerza de seguridad que el gobierno nacional designara y sin fijar plazos para el desalojo, un perímetro⁶⁴ con el siguiente propósito:

- a) Prevenir hechos de violencia entre los ocupantes del predio y los vecinos del barrio.
- b) Impedir el ingreso de más personas al predio.
- c) Evitar el ingreso de materiales de construcción.
- d) Disponer las medidas necesarias para proceder al desalojo pacífico del predio, debiéndose velar por la seguridad física de la totalidad de las personas vinculadas al evento.

El comisario que ignoró la advertencia del 7 de diciembre fue relevado de su cargo.⁶⁵ En una reunión con las autoridades políticas, el juez insistió con su criterio, pero tanto Aníbal Fernández como el jefe de la Gendarmería, Héctor Schenone, y el nuevo titular de la Federal, Enrique Capdevilla, consideraron que el riesgo de establecer un perímetro era excesivo.⁶⁶

La ocupación generó una inmediata reacción de los vecinos, con algunos insultos cargados de racismo, pero sin acciones de violencia física de consideración. No obstante, a esta protesta luego se le sumó un grupo que arremetió con

64 El cordón perimetral debía incluir el bloqueo de un boquete abierto entre el club y la villa.

65 *Página/12*, “Saber y poder”, 19 de diciembre de 2010.

66 *Ibíd.*

palos, piedras y armas contra los ocupantes del club,⁶⁷ de modo similar a como había ocurrido pocos días antes en el cercano Parque Indoamericano. Según investigaciones periodísticas, nuevamente barrabravas estuvieron involucrados en la agresión, algunos de los cuales habrían participado también en Soldati.⁶⁸

El 16 de diciembre Rafecas reiteró su mandato de disponer un perímetro dentro del terreno tomado y garantizar “la integridad física de todas las personas que se encuentran en el radio del predio ocupado, tanto de los que están en su interior, como de los que permanecen fuera del mismo”.⁶⁹ Ya en funciones como ministra de Seguridad, Garré acató la orden del juez y ese mismo día dio instrucciones para que la Policía Federal estableciera un cordón de control y protección del perímetro del terreno ocupado. Esta medida, que frenó las agresiones sin hacer uso de la fuerza, no se completó porque los ocupantes le impidieron el ingreso a la Federal. A diferencia de lo ocurrido unos días antes en el Parque Indoamericano, los ocupantes se negaban a ser censados y exigían “respuestas inmediatas” para retirarse.⁷⁰ Según fuentes judiciales: “Los ocupantes hicieron una suerte de vallado humano: para ingresar [los policías] hubieran debido hacer uso de la violencia, lo cual está fuera del marco de actuación que le impartió el juzgado”.⁷¹

El viernes 17 el conflicto se agravó, se agudizaron los enfrentamientos tras el retorno de los barrabravas, y la policía no intervino sino hasta la noche, cuando efectivos rodearon el terreno ocupado y se instalaron vallas en las inmediaciones.

Rafecas fue convocado por los ocupantes a dialogar el sábado 18. Se reunió con 50 personas en el predio y les propuso un encuentro con autoridades del gobierno nacional. Las familias jóvenes con niños pequeños respondieron favorablemente, pero, cuando llegaron cinco hombres mayores con un abogado, la reunión se diluyó: “Cuando pasó el tiempo sin novedad, una mujer le avisó a Rafecas que nadie vendría a darle una respuesta. Rafecas alcanzó a ver a los cinco pesados cuando se acercaban a un auto, con cuyo conductor

67 *Página/12*, “La nueva toma cerca de Soldati”, 14 de diciembre de 2010.

68 De acuerdo con *Página/12*, una de las personas que habría organizado y participado de la agresión contra los ocupantes fue Eduardo “Manzana” Santoro, hincha del club Nueva Chicago, y hermano de Miguel Ángel “Manzanita” Santoro, barrabrava del club Boca Juniors, quien fue asesinado de dos balazos a fines de diciembre de 2006. Esta misma persona, según el diario, días antes se había mezclado con los vecinos de Escalada y Dellepiane, cerca del Parque Indoamericano, y había atemorizado la zona (véase *Página/12*, “Palos, piedras y armas de fuego en el menú”, 14 de diciembre de 2010).

69 A fs. 1569, segundo párrafo.

70 *Página/12*, “Un día de tensión en el Club Albariño”, 17 de diciembre de 2010.

71 *Ibíd.*

hablaron. Por la información que recogió en el lugar, esa presión se ejerció en defensa del negocio inmobiliario que constituyen los setenta lotes en que puede parcelarse el club”.⁷² Frente a este episodio, el juez decidió impulsar una investigación que indagara las causas de la repentina intransigencia de quienes podrían estar lucrando con la ocupación.

Durante esos días aumentaron las agresiones de personas que se presentaban como vecinos del barrio, tanto hacia los ocupantes como hacia los agentes de la Policía Federal. Mientras afuera tenían lugar las protestas y los ataques, en el interior del predio el diálogo con las autoridades nacionales estaba estancado. Rafecas y Garré dieron entonces por fracasadas las tratativas con los ocupantes.⁷³

El 19 de diciembre, el juez impartió nuevas instrucciones al jefe de la Policía Federal. No sólo reiteró el mandato de establecer un perímetro y la preservación de la integridad de los ocupantes, los vecinos y del personal policial desplegado, sino que encomendó la realización de tareas de inteligencia para identificar y detener a los “organizadores y responsables del delito investigado, y determinar si existe una organización criminal destinada a la usurpación y venta de tierras ocupadas ilegalmente en la zona, para lo cual, entre otras medidas que se consideren pertinentes, deberá procederse, en la medida de lo factible, a la instalación de cámaras de filmación, en especial sobre el sector trasero, donde está el muro derribado y la calle interna que da a C. Álvarez”.

La coordinación entre el juez y la ministra fue clave. El 20 de diciembre, Garré declaró a los medios de comunicación que se realizaría un desalojo pacífico, aunque pidió paciencia con los plazos. Manifestó que se proponía identificar a los responsables de la toma que se negaban a negociar e incluso a censarse, y pidió a los vecinos de la zona que dejen trabajar a la Policía Federal sin crear nuevos hechos de violencia: “Estamos cumpliendo minuciosamente con la ley, en contacto directo con el juez Rafecas. Un ingreso violento como el que piden Mauricio Macri y Eduardo Duhalde, con gases y armas, puede producir víctimas. Allí hay criaturas, mujeres y gente mayor. Nadie racionalmente puede pensar que entrar en forma violenta puede resolver el problema”.⁷⁴

Las imágenes captadas por las cámaras ocultas instaladas en el lugar convencieron a Rafecas de que había una organización que lucraba con la usurpación realizando ventas ficticias de terrenos ocupados. Tras este resultado, el 21 de

⁷² *Ibíd.*

⁷³ *Página/12*, “Tengan paciencia, vamos a recuperar el predio”, 21 de diciembre de 2010.

⁷⁴ *Ibíd.*

diciembre dispuso la captura de cuatro personas sospechadas de ese delito, que no estaban presentes en la ocupación, uno de los cuales, al cierre de este Informe, permanece prófugo.⁷⁵ Entre los detenidos figuraba uno de los cinco hombres que interrumpieron la reunión entre Rafecas y los vecinos. El juez ordenó a distintas dependencias de la Policía Federal que “profundicen la investigación [...] para determinar si hay otros responsables de una ocupación que habría estado destinada a obtener dinero mediante la falsa venta de tierras a personas que necesitan viviendas y que habrían sido engañadas por los responsables de la usurpación”.⁷⁶

Las protestas de los vecinos continuaban intensificándose y la ministra de Seguridad se acercó en persona a dialogar con un grupo y explicarles los procedimientos que se llevaban adelante.

El 26 de diciembre, Rafecas libró una orden de detención de otras catorce personas acusadas de los delitos de usurpación y asociación ilícita, cinco de las cuales fueron efectuadas ese mismo día.⁷⁷ El 27, después de negociaciones entre los ocupantes y los funcionarios judiciales, la Policía Federal procedió al desalojo pacífico: las personas abandonaron el lugar y no hubo heridos.

75 El primer detenido fue Guillermo Ramón Ferreira, quien regenteaba una bailanta y otros negocios en Ciudad Oculta, acusado de ser el autor intelectual de la usurpación. Fue indagado por el juez Rafecas y enviado a la unidad de Marcos Paz hasta que se resolviera su situación procesal. El todavía prófugo es Regino Abel Acevedo, un supuesto puntero de la zona relacionado con el PRO, que vive en Villa Fátima. Acevedo fue echado del Ministerio de Medio Ambiente porteño en marzo de 2007. Según la Resolución 177 de ese ministerio, prestaba servicios en el Ente de Higiene Urbana y fue condenado en agosto de 2004 por el Tribunal Oral en lo Criminal n° 3 de Capital Federal a un año de prisión por resultar “coautor penalmente responsable del delito de lesiones leves, agravado por concurso premeditado de tres personas”, en una causa en la que no se defendió y “la imputación enrostrada resulta fehacientemente probada con el fallo condenatorio” (véanse *Página/12*, “Dos investigadores con orden de captura”, 22 de diciembre de 2010, y sobre su posible vinculación política con el PRO, *Página/12*, “El dilema de los punteros descontrolados”, 23 de diciembre de 2010). El tercer detenido es Reinaldo Silvero González (*Página/12*, “Otro detenido por la toma del Albariño”, 24 de diciembre de 2010). Las fuentes indicaron que, por la misma causa, falta detener a otras tres personas señaladas como integrantes de la misma organización. Véase <[http://www.infobae.com/general/556196-0-0->](http://www.infobae.com/general/556196-0-0-).

76 *Página/12*, “El segundo preso por tomar el Albariño”, 26 de diciembre de 2010.

77 Dos de ellos, según informaron fuentes judiciales, “están sospechados de ser los principales organizadores de esta y otras tomas similares en las intermediaciones”. Se trata de Carlos Fernández, argentino, de 45 años, y Luis Alberto Fredez Domínguez, paraguayo, de 26. “Se calcula que [...] podría[n] haber obtenido por el loteo del club Albariño entre 300 y 500 mil pesos” (*Página/12*, “La política le ganó a la represión”, 29 de diciembre de 2010).

Diferentes procedimientos signaron un final inverso al del Parque Indoamericano sólo unos pocos días después. En primer lugar, en forma opuesta a las amplias habilitaciones para el uso de la fuerza impartidas por la jueza Nazar, resulta central el énfasis de Rafecas en la prevención de la violencia: cada una de las órdenes (a las autoridades políticas y a las policiales) establece expresamente el objetivo del desalojo pacífico y la preservación de la integridad física de las personas que pudieran ser afectadas, tanto dentro como fuera del predio, así como del personal policial involucrado. Esta clara y enérgica posición del juez condicionó el accionar de todos los involucrados. Además, fue central que el mismo juez trabajara en la investigación de la eventual usurpación y sus responsables, por un lado, y en las vías tendientes a un desalojo pacífico, por el otro. Esta centralización de la actividad judicial en torno de un conflicto social es excepcional y contrasta con la fragmentación que primó en la toma del Parque Indoamericano.⁷⁸

En segundo lugar, los encuentros personales entre los ocupantes y el juez interviniente y entre los vecinos y la ministra de Seguridad permitieron ganar tiempo, habilitaron canales de comunicación y fueron, asimismo, una fuente de información decisiva para definir la estrategia política y judicial.

En tercer lugar, no obstante algunos desajustes iniciales, resultó destacable la coordinación entre el trabajo del juez y la gestión política de la seguridad, que fue impartida a la Policía Federal de modo claro y categórico.

Finalmente, la identificación de los eventuales autores del delito de usurpación diferencia la situación de los involucrados en la ocupación, sin acusar de forma indiscriminada a las personas que toman un predio (como en el caso del Indoamericano, donde la orden judicial se refería en términos amplios a la situación como una “usurpación”) y apuntando a los aspectos estructurales del eventual delito de usurpación.

5. CONSTITUCIÓN: DETENCIÓN DE TRABAJADORES Y MILITANTES POLÍTICOS EN EL MARCO DE UNA PROTESTA

Cuando aún no se había resuelto la situación en el predio del Club Albariños, el 23 de diciembre tuvo lugar el último episodio del año que involucró un conflicto social, su represión y judicialización. Un grupo de trabajadores

⁷⁸ El CELS ha planteado que tal fragmentación puede evitarse centralizando las causas conexas en el juez que investiga el hecho de mayor gravedad (*Página/12*, “Las ocupaciones en el laberinto judicial”, 9 de enero de 2011).

ferroviarios tercerizados⁷⁹ que reclamaban ser efectivizados, apoyados por el Partido Obrero –que tras el asesinato de Mariano Ferreyra sigue encabezando el reclamo–, llevó a cabo un corte de vías en Avellaneda.

Poco antes del mediodía comenzó el corte, que se extendería hasta las 19, aunque el servicio de la línea Roca no se reanuda sino hasta la madrugada siguiente. Transcurridas seis horas de la medida, se inició una protesta frente a la Estación Constitución –que ya había sido cerrada–, que incluyó pedradas y saqueo de comercios.⁸⁰

La protesta se intensificó cuando un grupo de jóvenes sorteó a la guardia de infantería de la Policía Federal que les cerraba el paso y entró por la fuerza a algunos locales de la estación, de donde sustrajeron mercaderías. La policía los expulsó, mientras la protesta seguía afuera. Las corridas y pedradas continuaron durante casi tres horas. Se desconoce aún si existió algún tipo de organización previa de esta protesta, o si existe alguna vinculación entre el grupo que manifestaba en la Estación y los responsables del corte en las vías.⁸¹

La policía no habría utilizado balas de goma, pero sí camiones hidrantes cargados con agua coloreada, gases lacrimógenos y gas pimienta. Según testigos, algunas de las detenciones fueron efectuadas, hasta avanzada la noche, por policías vestidos de civil.⁸²

Entre los heridos, el caso de mayor gravedad fue el de Luis Enrique Pizarro Araya, de 60 años, quien entró en coma por un traumatismo de cráneo, y finalmente murió como consecuencia de las lesiones, el 6 de enero de 2011.⁸³ El día de los incidentes fueron internadas otras cuatro personas, de 18, 22, 51 y 66 años, y ocho policías fueron atendidos por distintas heridas en el Hospital Churruca. Esa noche la información oficial indicaba que ha-

79 Diferentes fuentes consultadas coinciden en indicar que los trabajadores tercerizados de la línea Roca que negociaban su incorporación plena a la empresa ferroviaria no participaron en este corte de vías. En este caso la protesta fue realizada por trabajadores tercerizados de esa y otras líneas que carecían de organización sindical previa y dirigentes del Partido Obrero ante la posibilidad del pase a planta que surgiera con el asesinato de Mariano Ferreyra.

80 *Página/12*, “Horas de furia en la estación Constitución”, 24 de diciembre de 2010.

81 *Página/12*, “Volver a vivir”, 26 de diciembre de 2010.

82 *Página/12*, “Piedrazos, agua y gas pimienta”, 24 de diciembre de 2010.

83 El caso Pizarro Araya es investigado por el fiscal Pablo Recchini, quien subroga la Fiscalía de Instrucción n° 47, bajo la carátula de “homicidio” (*Clarín*, “Murió uno de los heridos durante los incidentes en Constitución”, 6 de enero de 2011).

bía 34 detenidos.⁸⁴ La policía informó que había incautado armas blancas y “mochilas con piedras”.⁸⁵

El impacto del homicidio de Mariano Ferreyra había dado impulso a las negociaciones entre los empleados tercerizados y el Ministerio de Trabajo de la nación. Antes de los incidentes, se había acordado que el lunes 20 de diciembre el Ministerio firmaría una resolución por la cual a partir del 1º de enero 1000 trabajadores contratados pasarían a integrar la planta permanente.⁸⁶ La fecha fue pospuesta para el 27 de diciembre y luego para la primera semana de enero.

El mismo 24, por orden de la presidente Fernández de Kirchner, el secretario de Transporte, Juan Pablo Schiavi, presentó una denuncia penal en el Juzgado Federal de Quilmes, a cargo de Luis Armella, contra quienes habían obstruido las vías. Argumentó que se había instigado la medida mientras continuaban las tratativas en el Ministerio de Trabajo y afirmó que iba “a pedir que el juez accione con toda la severidad”.

El 5 de enero, Armella procesó a cuatro militantes del Partido Obrero –Esteban Merino, Darío Hospital, Miguel Morales (los tres integran Causa Ferroviaria) y Eduardo Belliboni (del Polo Obrero)– por extorsión, que prevé penas de cinco a diez años, e interrupción de las vías de transporte, con penas de tres meses a dos años.⁸⁷ El juez expuso una concepción extremadamente conservadora sobre el derecho de protesta:

La protesta social no da derecho a quitarle el libre tránsito a la ciudadanía y el Poder Ejecutivo tiene atribuciones para detener los cortes de vías flagrantes y no alentar estas actitudes. Es hora de que todos los poderes del Estado tomen conciencia de que no se puede permitir que la protesta social dé lugar a los cortes de rutas, calles o vías y a tomar la vía de los hechos. La ciudadanía no puede ser rehén de unos pocos. Es una forma de autoritarismo más autoritaria que la de la autoridad constituida.⁸⁸

84 En la División Roca de la Policía Federal quedaron 19 detenidos a cargo del Juzgado Correccional n° 12, y otros 15 en la Comisaría 16ª, a cargo del juez correccional Luis Pigni.

85 *La Nación*, “Graves disturbios en Constitución tras un corte de 7 horas en las vías”, 24 de diciembre de 2010.

86 *Página/12*, “Volver a vivir”, 26 de diciembre de 2010.

87 *La Nación*, “Murió el hombre que había sido herido en Constitución”, 6 de enero de 2011.

88 *Ibíd.*

Armella había detenido e incomunicado a Hospital y a Merino antes de tomarles declaración indagatoria. Ambos negaron los cargos en su contra, responsabilizaron a la Unión Ferroviaria de buscar una “revancha” por los miembros del sindicato detenidos por el crimen de Ferreyra y reclamaron su liberación.

Luego de las indagatorias, Armella liberó a los imputados y les impuso abstenerse “de realizar cualquier tipo de actividad que implique interrupción de las vías del tren o de cualquier otro servicio de transporte público”. El magistrado también concedió la eximición de prisión a Belliboni y Morales. Además del corte, Merino y Hospital están acusados de haber intimidado al Ministerio de Trabajo y a la Ugofe SA –junto a 150 personas–, de haber exigido el pago de sueldos y la incorporación a la planta permanente de 60 personas mediante la suscripción de un documento, negándose a liberar las vías mencionadas si no se cumplía con el reclamo.

Las causas derivadas están en manos de los jueces correccionales Fernando Pigni y Raúl García, quienes investigan la supuesta comisión de atentado y resistencia a la autoridad, daños y lesiones durante los incidentes acaecidos en Constitución. Los fiscales serán Diego Molina Pico y Marcela Sánchez.⁸⁹

6. PALABRAS FINALES SOBRE EL RETORNO AL CONTROL DE LA VIOLENCIA POLICIAL FRENTE A LOS CONFLICTOS SOCIALES

El control de la violencia policial en el contexto de protestas sociales fue consecuencia de una lectura oportuna y adecuada de los hechos represivos de 2001 y 2002, que efectuó la gestión de Néstor Kirchner. Las distintas policías son reacias a aceptar grados o regulaciones del uso de la fuerza, por lo que las órdenes hasta entonces parecían tener que limitarse a “miren” o “tiren”.⁹⁰ Entre otros factores, la desconfianza del gobierno en sus fuerzas de seguridad lo llevó a disponer una política de no agresión respecto de la protesta social.

89 *Página/12*, “Por un puñado de pesos ‘para armar quilombo’”, 28 de diciembre de 2010.

90 “A la Policía hay que darle consignas netas. Blanco o negro. Hay que decirle ‘miren’ o ‘tiren’. Si la orden es más ambigua será difícil que la cumplan... incluso que la entiendan.” La frase, palabra más palabra menos, fue repetida varias veces ante sus allegados por el secretario de Seguridad Juan José Álvarez y expresa una vieja sabiduría. “La atesoran quienes comandan fuerzas de seguridad y también quienes militan o hacen política en la calle. Hay ocasiones en las que los uniformados tratan de limitar la violencia y hay otras en que salen de cacería” (*Página/12*, “Miren o tiren”, 27 de junio de 2002).

Pese a esta vocación, no se establecieron regulaciones específicas del uso de la fuerza, ni en protocolos de actuación.

La ausencia de reformas en las fuerzas federales, en especial la Policía Federal,⁹¹ y su autogobierno se han impuesto a esta política de control. Como se ha mencionado, esta misma policía esgrimió el argumento de la no represión para justificar su conducta omisiva frente al grupo que abrió fuego contra manifestantes y asesinó a Mariano Ferreyra.

La necesidad de avanzar en una regulación positiva, que no sólo imponga a las policías la prohibición de herir o matar, sino también la responsabilidad por la seguridad de los manifestantes, fue otra de las críticas que se han reiterado desde el CELS a lo largo de los últimos años.

En agosto de 2006, una singular disputa en el espacio público evidenció la necesidad de que el gobierno nacional instrumentara acciones positivas para proteger los derechos de los manifestantes. Ante una convocatoria del entonces referente opositor Juan Carlos Blumberg, Luis D'Elía, en ese momento subsecretario de Tierras para el Hábitat Social, anunció que realizaría una contramarcha, con el evidente propósito de desincentivar la participación en la convocatoria opositora. Si bien los dos actos –que se realizaron a pocas cuadras de distancia– culminaron sin incidentes, resultó cuestionable la ausencia de mensajes y acciones claras por parte del Ejecutivo tendientes a garantizar los derechos de los manifestantes.

Las normas internas de las fuerzas federales de seguridad que reflejan la política del gobierno nacional respecto de la protesta social desde 2003 tienen diversas debilidades, como hemos visto en la introducción. Su accionar frente a los conflictos que sucedieron a lo largo del año que pasó demuestra que sus falencias tienen que ver no solamente con su bajo rango normativo, sino que además no están identificados los criterios operativos que deben regular su accionar. A las autoridades judiciales a cargo de la investigación de algunos de los casos más serios de 2010 les llevó semanas dar con las reglas que deben regir la actuación de las fuerzas de seguridad. Esta oscuridad en las normas internas es un obstáculo para el control político y judicial.

El 29 de octubre de 2010, Cristina Fernández partió de la Casa de Gobierno en el cortejo fúnebre que acompañaba el féretro del ex presidente Néstor Kirchner hacia el Aeroparque y una multitud se lanzó sobre su auto para hacerle llegar expresiones de apoyo. Cuando la guardia policial intensificó la fuerza para evitar que se acercara, la presidente abrió la puerta del auto y se asomó para dar la orden de que la gente no fuera agredida. Un gesto de coherencia con una de las políticas más características del gobierno de su esposo y

91 Véase el capítulo III.

del suyo, que contrastó con la realidad de la actuación de las policías durante 2010.

A diferencia del trato obtenido por los representantes de la comunidad indígena reprimida en Formosa, atendidos con frialdad por el ministro del Interior, la presidente recibió en persona a los familiares de Mariano Ferreyra y de las primeras dos víctimas fatales del Parque Indoamericano. Las medidas que siguieron a estos encuentros permiten pensar que el diagnóstico oficial del accionar policial en esos hechos está en directa relación con la reforma que luego se anunció y que implicó la creación del Ministerio de Seguridad.

En sus primeras declaraciones luego de asumir el cargo, la ministra de Seguridad Nilda Garré aseguró que “la represión no es el recurso para la solución de los conflictos que se presentan en las sociedades”.⁹² La forma en que el Ejecutivo gestionó, junto al juez federal Daniel Rafecas, la desocupación del predio del Club Albariño refleja la clara toma de posición respecto de la prevalencia de la política por sobre la fuerza en este tipo de conflictos sociales.

Por su parte, en un discurso posterior al cambio en la cúpula de la Policía Federal,⁹³ la presidente subrayó estos principios para “superar falsos debates” en “materia de seguridad”. Fernández sostuvo: “Tenemos claro lo que es una manifestación social y el crimen y el delito, y no se puede proceder de la misma manera frente al crimen organizado y una manifestación, aunque ella adopte medidas o conductas que no deben ser imitadas”.⁹⁴

La denuncia presentada por el gobierno nacional contra los manifestantes que cortaron las vías el 23 de diciembre en Avellaneda plantea una preocupante contradicción en el discurso presidencial. El tratamiento diferenciado de los conflictos sociales respecto del crimen debe sostenerse tanto respecto de las agencias de seguridad como del sistema judicial.

El papel de la justicia continúa siendo dispar y su impacto decisivo en cada etapa, como se desprende de la lectura de los casos. Su involucramiento previo en las problemáticas de fondo, casi siempre asociadas a derechos funda-

92 Como dijimos, fue también nombrada como secretaria de Seguridad Interior la fiscal de la causa por la muerte de Mariano Ferreyra, Cristina Caamaño.

La cercanía temporal del hecho y el lugar que la fiscal dio a las hipótesis sobre la responsabilidad policial en la causa son elementos que reafirman la impronta de la gestión respecto de los conflictos sociales.

93 El gobierno designó como jefe de la PFA al comisario Enrique Capdevilla en reemplazo del comisario Néstor Valleca, quien llevaba seis años en el cargo, y como subjefe al comisario Alejandro Di Nizo, en reemplazo de su par Jorge Humberto Oriolo.

94 Página oficial de la Presidencia de la Nación, “La Presidenta encabezó el lanzamiento del Operativo Centinela”, 20 de diciembre de 2010.

mentales insatisfechos, puede evitar o agudizar los conflictos. Las órdenes que imparten a la policía tienen un impacto directo en el desencadenamiento de la violencia o en el cuidado de la integridad de los actores involucrados. Su poder resulta ambivalente para recrudecer los conflictos o para destrabarlos pacíficamente. Cuando la violencia ha causado víctimas, su desempeño en el esclarecimiento de los hechos no siempre asegura una investigación seria y rápida. Finalmente, cuando se resuelve un conflicto de manera pacífica con la participación de actores políticos,⁹⁵ es fundamental su seguimiento por parte del poder judicial a lo largo del tiempo.

Los hechos del último año erosionaron el umbral establecido desde 2003, tal como se demostró con el intenso debate generado luego de que la ministra Garré ratificara la política de prohibir a las fuerzas federales portar armas en los operativos de seguridad en el contexto de protestas sociales:

La idea de que la Policía Federal concorra armada [a desalojar el Club Albariño] es directamente descabellada. En los países más avanzados existe ese mismo protocolo. Tal vez nosotros estamos más estrictos en que no se usen gases ni balas de goma, que pueden producir muertes si se dispara desde cerca. De todas maneras, siempre hay una tercera línea de policías, en las intermediaciones, con armamento, para el caso de que haya que intervenir en una situación grave. Más allá de todo, el camino de la recuperación del predio debe ser el de la cordura y responsabilidad.⁹⁶

En esa oportunidad, la Policía Federal se mostró de acuerdo con la medida, mientras que referentes de la oposición y de los medios de comunicación planteaban un nivel de alerta e indignación incompatible con una norma establecida y practicada durante años, que además aplican las fuerzas de seguridad de grandes naciones democráticas, como Holanda, Canadá o Gran Bretaña.

95 Por ejemplo, a mediados de diciembre en el partido de Quilmes se presentaron ocho ocupaciones en terrenos privados y públicos. La reacción de las autoridades políticas ha sido intervenir a través del diálogo y el relevamiento de datos para buscar alternativas distintas a la solución judicial de desalojo, situación que muestra el espacio que existe para intervenciones políticas previas o paralelas que eviten generar afectaciones mayores sobre los derechos de los ocupantes. Véase *Página/12*, “Hay una psicosis”, 16 de diciembre de 2010.

96 *Página/12*, “Tengan paciencia, vamos a recuperar el predio”, 21 de diciembre de 2010.

El jefe del Gobierno porteño y la dirigente de la Coalición Cívica, Elisa Carrió, compartieron la crítica a esta medida, que consideraron peligrosa, y aseguraron que podría aplicarse pero jamás anunciarse. Sin embargo, la idea de que quienes protagonicen un conflicto social tomarán ventaja de la autolimitación del Estado para aplicar el uso de la fuerza letal no tiene fundamentos históricos ni internacionales. La experiencia argentina más reciente demuestra que, cuando fue explícita la autolimitación del Estado para el uso de la fuerza en el contexto de las protestas, los movimientos sociales adaptaron, en abrumadora mayoría, sus estrategias de seguridad a ese nuevo código de la calle, y muchos también revieron estrategias políticas más amplias.

En todo caso, hacer pública la decisión de no reprimir con armas que puedan tener resultados letales es, al revés de lo que plantean los referentes opositores, una condición para que esta medida colabore a desescalar los conflictos, y también para que las policías se sepan más controladas, no sólo por los mecanismos institucionales sino ampliamente por los manifestantes y la ciudadanía en general.

Finalmente, y en un nivel más profundo, la contención del uso de la fuerza en las manifestaciones sociales constituye una medida necesaria para devolver a los policías una imagen de sí mismos como profesionales de la seguridad, y así desplazar su autopercepción e imagen pública de militares que enfrentan enemigos internos. Lejos de debilitarlos, ayuda a construir un ideal de civil experto en proporcionar seguridad durante un conflicto mediante un amplio espectro de recursos, bajo la conducción del poder político. Resulta imposible soslayar el impacto que medidas de este tipo tiene para la subjetividad policial, para los canales de interlocución del Estado con la sociedad civil y para el ejercicio de los derechos humanos, que no se agotan ni en la integridad física ni en la libertad de expresión.

Los gestos simbólicos y las medidas asumidas hacia el final de 2010 permiten pensar en un retorno a los estándares de no represión de la protesta, que deben ser profundizados para mantenerlos vigentes. Entre las condiciones para que ello ocurra se encuentran la gestión de cada conflicto y las señales permanentes hacia las policías. También el fortalecimiento de consensos políticos y sociales respecto de cómo debe posicionarse el Estado ante estas situaciones: el mencionado debate sobre la prohibición de portar armas en estos operativos policiales muestra con nitidez dos concepciones de la seguridad ciudadana y del accionar policial ligadas a dos modelos antagónicos de gestión de la conflictividad social. Si bien la opinión pública se muestra ambivalente, los mayores costos políticos se han derivado históricamente de los muertos producto de la represión policial. Para sostener estos apoyos se requiere un manejo fluido de la información sobre las negociaciones en curso, que con-

trarreste el alarmismo político y mediático frente a la ausencia de represión. El impulso de una ley nacional⁹⁷ que establezca principios de actuación para estas circunstancias –a la que puedan adherir las provincias, como sucedió con la Ley de Seguridad Interior– puede constituirse en una herramienta poderosa para afianzar derechos fundamentales del sistema democrático a lo largo del territorio nacional.

97 Según una encuesta realizada luego de los hechos del Parque Indoamericano por la consultora OPSM-Zuleta Puceiro, el 64% de los encuestados consideró que frente a conflictos de este tipo es conveniente “esperar y negociar” y sólo el 27,3% que hay que “reprimir y desalojar”. Si bien la medición puede verse muy afectada por los homicidios recientes, muestra un contexto de opinión pública dispuesta a tolerar abordajes políticos más complejos frente a estas situaciones. La encuesta abarcó 600 casos en toda la ciudad de Buenos Aires, personas mayores de 18 años en condiciones de votar (véase *Página/12*, “Contradicciones porteñas”, 19 de diciembre de 2010).

V. La situación de las personas privadas de libertad

El aumento de la inseguridad tras los muros*

El sesgo punitivo de las políticas de seguridad descrito en los capítulos anteriores de este informe encarna en un modelo particular de funcionamiento de la justicia penal y de la cárcel. Este paradigma importa también un modo de castigo. Se trata de la forma más extrema de encierro y configura una de las caras más crueles de la vulnerabilidad social.

El endurecimiento de la respuesta estatal tiene su máxima expresión en las decisiones de política criminal, judicial y penitenciaria de la provincia de Buenos Aires, donde está detenida cerca de la mitad de la población carcelaria del país.¹ Se manifiesta en el aumento de las detenciones policiales, el afianzamiento y la legitimación del denominado olfato policial como motor de la selección de personas, el escalamiento de las penas y el consecuente incremento de la población encerrada. Y cobra efecto en la crueldad y la violencia como sellos particulares del castigo bonaerense.

* El presente capítulo fue escrito por Paula Litvachky y Anabella Museri, con la colaboración de Eva Asprella, Mariano Lanziano y Luciana Pol, todos integrantes del CELS. El informe fue posible gracias al trabajo de funcionarios, organizaciones y activistas que a diario defienden y promueven los derechos de las personas privadas de libertad. Su esfuerzo y compromiso personal hacen que en muchos casos el sufrimiento sea menor y se mueva la maquinaria estatal en la dirección correcta. Agradecemos en especial al Dr. Juan Carlos García Dietze que representó como abogado a Carlos Maidana, al Defensor General de San Nicolás, Gabriel Ganón, y a los defensores oficiales María Fernanda Mestrín, Karina Costa, Marcela Piñero, Celina Berterame y Julián Axat, por la valiosísima información y colaboración que nos prestaron. Además, agradecemos al Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria por la información brindada y el trabajo conjunto.

¹ Según datos del Sistema Nacional Estadístico de la Pena (SNEEP) de 2008 habría 54 537 personas privadas de libertad en todo el país. Sin embargo, esta información es parcial en tanto no registra a las personas detenidas en dependencias policiales y unidades de Gendarmería. Por otro lado, cabe señalar la mora por parte del Ministerio de Justicia para dar a conocer estos datos, ya que sólo fueron difundidos hacia 2008.

El presente capítulo centra su análisis en la situación provincial para mostrar las consecuencias sociales y políticas de sostener un paradigma autoritario de la seguridad. Asimismo, se propone dimensionar la magnitud de las violaciones de derechos que se esconden tras el discurso legitimador del encierro como respuesta estatal privilegiada. El modelo duro de la seguridad se articula con el sistema carcelario más extendido, violento y cruel del país.

Los delitos perseguidos, la cantidad de personas detenidas y las condiciones en las que permanecen encerradas son el resultado de decisiones políticas y de dinámicas de funcionamiento de las burocracias penales. No son un dato neutro o natural de la realidad sino construcciones sociales que se refuerzan a partir de lo que cada agencia hace, omite o deja hacer.

En los últimos años, las regresiones vinculadas con la reforma de la Policía Bonaerense y con el aumento de la autonomía de las instituciones de seguridad se combinaron con las políticas de demagogia punitiva, el incremento de la privación de la libertad y las políticas carcelarias enfocadas en la construcción edilicia. Como es evidente, tampoco se trabajó en una agenda para revertir el carácter estructural de la violencia en los lugares de encierro².

Estas decisiones, lejos de tener impacto en la prevención del delito, se trasladan al afuera. Es imposible evitar que la violencia intramuros tenga efectos en la sociedad, de la que las cárceles forman parte. De hecho, asombra que las abundantes reflexiones acerca de los crecientes niveles de crueldad en cierto tipo de delitos no incorporen como variable elemental lo que sucede en el SPB.

Por el contrario, en línea con las acciones que el Poder Ejecutivo bonaerense sostuvo desde el comienzo de su gestión en 2007, las reformas legislativas en relación con el sistema penal siguieron centradas en cambios procesales enfocados en la prisión preventiva y en medidas justificadas en la seguridad, pero dirigidas a ampliar la estructura judicial (por ejemplo, creando más juzgados y fiscalías) y a cuestiones de prueba en los procedimientos penales.

2 En relación con la reforma del Sistema Penitenciario Bonaerense (SPB) puede hacerse la misma mención que la referida a la Policía Bonaerense. No se avanzó en un cambio de paradigma vinculado con la institución que está a cargo de las unidades penales provinciales. En este sentido, un dato de mucha relevancia para comprender que no se profundice en el control civil sobre el SPB es que el ministro Ricardo Casal es un ex penitenciario. “El ministro Ricardo Casal fue cabo, adjuntor y subalcaide del Servicio Penitenciario provincial durante la dictadura militar. Ingresó como guardia, en 1978 fue ascendido a cabo y desde 1980 fue adjuntor. En 1981, la resolución III N° 787/81 lo convirtió en subalcaide del escalafón técnico y profesional, es decir personal superior con rango de oficial. Recién pidió su baja como penitenciario en 1992, con el grado del alcaide mayor.” Véase, *Página/12*, “Atando cabos”, 27 de junio de 2010.

Los estudios más importantes en materia de sociología jurídico-penal demuestran que la cárcel sólo tiene la capacidad de inhabilitar a las personas que pasan por el sistema y reproducir la violencia dentro y fuera de sus muros.³ El contacto con quienes vivieron esa experiencia permite ver las huellas imborrables que deja en sus cuerpos y en sus historias personales. Hoy definen el castigo, las condiciones inhumanas de detención, la negación de derechos básicos, las torturas y el maltrato, los traslados constantes y el alejamiento de sus familias. Es imposible evitar el reflujo social de esta perversión.

El sistema de justicia provincial se mantiene, cuando menos, indolente frente a este fenómeno. Salvo excepciones y algunos pocos avances en la respuesta judicial ante casos extremos, la indiferencia de los funcionarios en contacto cotidiano con esta realidad es pasmosa. La orientación del sistema punitivo provincial se mantiene incólume ante las denuncias de altos niveles de violencia, arbitrariedad, discriminación y sufrimiento. Y aquellos funcionarios que intentan acciones diferenciales padecen y deben sortear los obstáculos que se presentan para revertir el statu quo. Al respecto se destacan las acusaciones y los procesos disciplinarios contra jueces o defensores que deciden liberaciones anticipadas.

Sin embargo, la dimensión estructural de la situación torna imposible que los hechos queden silenciados tras los muros. En algunos casos, los detenidos o sus allegados logran contactarse con alguna instancia que les permite avanzar con su demanda a partir de los defensores oficiales, los organismos de derechos humanos, algunos pocos jueces o los medios de comunicación. En esas oportunidades, las explicaciones oficiales acerca de la violencia carcelaria quedan asociadas a la sobrepoblación o a casos aislados. En contraste, los hechos que salen a la luz y las dinámicas del poder político y de las burocracias penales permiten entrever la matriz institucional y cultural que hoy da forma y contenido al castigo.

En este capítulo se presenta un análisis de las manifestaciones de esta matriz punitiva y violenta. En primer lugar, se exponen datos sobre la dimensión cuantitativa del castigo y se presentan casos concretos que exhiben las características principales del encierro. Luego se detallan algunas medidas adoptadas durante el año que pasó. Por último, se identifican espacios institucionales clave para la denuncia y el control, con potencialidad para forzar cambios y lograr ciertos pisos mínimos que puedan hacer frente a las medidas regresivas motivadas por la demagogia punitiva.

3 Véanse, por ejemplo, Thomas Mathiesen, *Juicio a la prisión*, Buenos Aires, Ediar, 2003, y David Garland, *Castigo y sociedad moderna*, México, Siglo XXI, 1999.

1. LOS NÚMEROS DEL CASTIGO

La afirmación de que la cantidad de detenidos corresponde a la evolución de los índices de criminalidad ha quedado descalificada por diversos estudios desde hace mucho tiempo. Las burocracias del sistema penal son las que a diario toman decisiones que determinan cuántas personas son detenidas y quedan privadas de libertad, por qué motivos y delitos el Estado los persigue.⁴ Este funcionamiento del sistema se configura y sostiene a través de las líneas políticas de la gestión oficial, los márgenes de autonomía funcional de las instituciones penales y sus tradiciones culturales.⁵

A continuación presentamos las cifras disponibles que iluminan este funcionamiento. Sin embargo, es preciso advertir sobre las limitaciones y deficiencias de la información oficial, lo que hace que muchos de estos análisis sean parciales o se enuncien a modo de tendencia. Este problema persiste en cuanto a la información que debe producir el Poder Ejecutivo provincial y a pesar de que hace tres años comenzaron a funcionar nuevos sistemas de información judicial, como el Sistema Informático del Ministerio Público (SIMP) y el Registro Único de Detenidos (RUD), bajo la órbita de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires, para lo cual se invirtieron importantes recursos.⁶

Cabe señalar que a partir de la Resolución 48/10 de la Suprema Corte de la provincia (SCBA) se obtuvo información respecto de la cantidad de personas detenidas y con arresto domiciliario que se encuentran a disposición del Poder Judicial de la provincia. Aunque se trata de datos muy valiosos, las cifras no concuerdan con la información del Poder Ejecutivo de la provincia, lo que pone de manifiesto la necesidad de que se produzca información oficial confiable y consistente sobre la cuestión judicial y penitenciaria.

1.1. LAS DETENCIONES POLICIALES

Es fundamental dimensionar cuántas personas tienen contacto con el sistema penal y entenderlo como un espacio de tránsito para individuos seleccionados.

4 Se trata de una premisa central del “enfoque del etiquetamiento” del ámbito de la sociología jurídica y la criminología, que ha generado un quiebre en cómo se analiza el sistema penal y la sociedad en general. Para más información véase, por ejemplo, Roberto Bergalli, “Origen de las teorías de la reacción social”, *Revista de Sociología*, n° 13, Buenos Aires, 1980.

5 Véase Sofía Tiscornia (comp.), *Burocracias y violencia*, Buenos Aires, Estudios de Antropología Jurídica, 2004.

6 Frente a varios pedidos presentados, la respuesta es que aún no hay información disponible para difundir, a pesar de que se trata de datos básicos sobre las personas detenidas y el funcionamiento de la justicia.

Frente a la falta de información pública, el dato más relevante es la evolución de las aprehensiones policiales, es decir, la cantidad de personas que son detenidas por la policía ya sea por averiguación de identidad, porque cometieron una falta o una contravención, o por la imputación de un delito.

Aprehensiones en la provincia de Buenos Aires. Años 2002-2009							
2002	2003	2004	2005	2006*	2007*	2008	2009*
81 012	88 140	112 349	140 675	153 472	129 340	202 596	248 546

* La cifra total para estos años ha sido obtenida a partir de la proyección de datos parciales (hasta octubre para 2006 y 2007, y hasta agosto para 2009).

Fuente: Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Los datos de 2010 no han sido presentados.

Los números muestran que el nivel de aprehensiones policiales aumentó en forma sostenida hasta triplicarse entre 2002 y 2009. Estas detenciones callejeras son dispositivos reservados a los uniformados a la espera de convalidación judicial. Sin embargo, algunas ni siquiera quedan registradas en los libros de las comisarías. Su aumento es un dato de absoluta relevancia para explicar hacia dónde se direcciona el control punitivo y evaluar el contenido y la eficacia de las políticas de seguridad y criminales que se impulsan. En su conjunto, detención y trámite judicial definen la selectividad con la que trabaja el sistema penal.⁷

Como primer punto, las detenciones por averiguación de identidad son una práctica cuestionada debido a los altos márgenes de arbitrariedad que habilitan y a la falta de sustento como dispositivo de seguridad. En un estudio de 2009, el Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria encontró que, de un total de 658 detenciones por averiguación de identidad, sólo en 2 casos se iniciaron actuaciones por delitos tipificados en el Código

7 Al respecto, Marcelo Saín señala que “la sustantiva diferencia entre la policía y las restantes agencias de criminalización secundaria reside en que aquella configura la instancia primera y principal del proceso de selección criminalizante. Las agencias judiciales y penitenciarias se limitan apenas a administrar aquellos casos y personas que fueron criminalizados efectivamente por las policías, convirtiendo así a éstas en una de las principales agencias de control social” (Marcelo Saín, *El leviatán azul. Policía y política en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008, p. 115). Además, véase Sofía Tiscornia, Lucía Eilbaum y Vanina Lekerman, “Detenciones por averiguación de identidad. Argumentos para la discusión sobre sus usos y abusos”, en *Detenciones, facultades y prácticas policiales en la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, CELS-CED, 2000.

Penal.⁸ Como es evidente, estos datos cuestionan la eficacia de este tipo de detenciones para la prevención y en la represión de los delitos.

Sin embargo, su racionalidad radica en el trabajo territorial de las fuerzas policiales. En un relevamiento realizado por el juez de garantías de Mar del Plata, Juan Tapia, en un lapso de sesenta días se registraron 2256 detenciones policiales por averiguación de identidad y 389 por la supuesta comisión de un delito.⁹ Este contacto de ciertos grupos con la policía y el sistema penal es parte del dispositivo de construcción del otro y la reproducción de los estereotipos. Implica, por un lado, la privación de la libertad pero también graves consecuencias personales. De alguna manera, significa formar parte de un grupo en relación constante con las agencias de seguridad y ser hostigado por ellas. Se agrega, por supuesto, la situación de vulnerabilidad social de la persona afectada y su familia.

Si bien este diagnóstico es denunciado por diversos actores provinciales, durante 2009 y 2010 el gobierno bonaerense decidió promover una reforma muy cuestionada al Código Contravencional, que partía de una modificación del trámite procesal, pero sostenía la legitimidad de la intervención policial amparada en el paradigma peligrosista. A través del nuevo código se buscó ampliar las facultades de detención con figuras basadas en la peligrosidad de las personas, justificada en un fuerte sesgo estigmatizador, como la ebriedad, la mendicidad, la circulación por la vía pública con el rostro oculto, o la actividad de los cuidacoches. Destacamos que, por lo menos, existió un fuerte frente opositor a esta reforma, que permitiría hablar de algunos acuerdos básicos instalados en el ámbito provincial y pronosticar que esta iniciativa legislativa no prosperará en el futuro.¹⁰

8 Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria, *Informe anual 2009*, Buenos Aires, 2009.

9 Cf. Juzgado de Garantías n° 4, del departamento judicial de Mar del Plata, causa "González, Lucas O. s/hábeas corpus", del 30 de junio de 2008 (Lexis 70046302). El juez Juan F. Tapia sostuvo que "durante el lapso en el cual se recabara información (aproximadamente setenta días), se demoraron en este departamento judicial por averiguación de identidad a un total de 2256 personas, no existiendo registro alguno de éstas prácticas dentro del Poder Judicial, siendo comunicada cada una de estas detenciones a los juzgados de garantías con posterioridad al cese de dicho trámite, lo que impide un efectivo control sobre la legitimidad de la detención". Además, señaló que "en el mismo período temporal se detuvieron por su presunta participación en la comisión de un delito en el Departamento Judicial Mar del Plata a un total de 389 personas, ello con la previa decisión de un agente fiscal que dispuso la aprehensión de las personas, el control ulterior de un juez de garantías, la inmediata asignación de un defensor oficial y el ingreso inmediato de los datos en el Registro Único de Detenidos (RUD) que lleva adelante la Procuración General".

10 El 3 de noviembre de 2010 tuvo lugar una audiencia pública en el Senado de la provincia, en la que se manifestó el absoluto rechazo por parte de todas

La desaparición de Luciano Arruga, tras haber sido detenido en Lomas del Mirador, es un ejemplo extremo de este diagnóstico, aunque de ninguna manera excepcional para las vivencias de los jóvenes de la zona.¹¹ De un modo dramático, este caso da cuenta de la interacción constante entre los adolescentes de los barrios pobres y la policía, y la trama de ilegalidades en la que están inmersos unos y otros. Muestra la vida de un joven en contacto cotidiano con la policía y el sistema penal. Combina detenciones arbitrarias, hostigamientos, alojamiento ilegal en comisarías, reclutadores policiales y no policiales, y dispositivos de ilegalidad y encubrimiento, que permiten que desaparezca una persona sin que se logre averiguar qué fue lo que le pasó luego de más de dos años.

También revela la existencia de un circuito que se perpetúa por acción u omisión de la justicia. Estas relaciones son conocidas por los funcionarios judiciales, circulan de manera cotidiana por sus oficinas, llegan a sus oídos, están presentes en las declaraciones, en los resultados de los peritajes, en las causas penales cruzadas que se abren o en sus propias relaciones con la policía. Los jóvenes de barrios marginales están en contacto permanente con las fiscalías y los juzgados, refieren o los inducen a relatar el modo en que son hostigados, reclutados o habilitados a delinquir.¹²

Este modo de funcionamiento judicial pudo observarse también en un inminente relevamiento realizado en algunos departamentos de la provincia de Buenos Aires. Se han registrado, por ejemplo, casos de aprehensiones policiales convalidadas sin más por la fiscalía, que ingresan bajo el rótulo de “resistencia a la autoridad”. Durante un turno de una defensoría oficial hubo 25 personas detenidas y en 4 casos se imputó “resistencia a la autoridad”. En uno de ellos, la persona permaneció una noche en la comisaría y durmió en un cuarto junto a bolsas de basura porque pidió que lo sacaran del calabozo en el que había varios detenidos que tenían facas. Un día después, durante la declaración del imputado, la misma fiscalía que había avalado que la persona permaneciera detenida sin ninguna averiguación sobre las causas de su detención advirtió al leer el acta policial que no se desprendía de ella ningún delito y, por lo tanto, dispuso su archivo.

las instituciones públicas de control, universidades, profesores, funcionarios judiciales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y activistas que participaron. La posición del CELS puede verse en “Observaciones al proyecto de reforma al Código de Faltas de la Provincia de Buenos Aires”, disponible en <www.cels.org.ar>.

11 Para un análisis detallado del caso, las prácticas policiales y la investigación judicial véase el capítulo IV.

12 Vale la pena tener presente las denuncias del juez de La Plata, Luis Arias, acerca de la presión policial a niños para que participen en delitos. Véase <http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1189555>.

La utilización de la figura de “resistencia a la autoridad” como justificación residual para una aprehensión ilegal no es nueva. Lo que llama la atención es que la fiscalía la habilite, cuestión que advierte sobre las continuidades entre el accionar de las fuerzas de seguridad y el papel del sistema judicial. El conocido olfato policial es la referencia para evaluar y legalizar estas prácticas. Así, los nuevos procedimientos procesales rápidos, como por ejemplo los abreviados por flagrancia, han permitido desplazar el foco de la discusión y desincentivar una mirada judicial más aguda.

Los párrafos anteriores pretenden develar la relevancia de realizar un análisis conjunto de las diversas prácticas englobadas en el universo de las detenciones policiales y la convalidación judicial para el ejercicio del poder punitivo. Sin embargo, resta hacer una mención a las detenciones por delitos que desembocan en privaciones de libertad durante largos períodos, y que son las que alimentan los lugares de encierro donde las personas permanecen hacinadas en la provincia.

La selectividad que caracteriza al sistema penal y su foco en los delitos contra la propiedad no es nueva. Frente a la falta de información disponible, se toma como muestra los casos seleccionados por la policía en el departamento de San Nicolás, que pueden servir para corroborar que la provincia no ha logrado profundizar (aun cuando se lo hubiera propuesto) su política de persecución penal a los casos graves y de criminalidad compleja. Del total de 1756 detenciones policiales realizadas durante 2010, 905 (51%) fueron casos leves o hechos vinculados con el control territorial.¹³ Los delitos más graves, como homicidios, privación de la libertad, delitos sexuales o aquellos en los que hay armas (robos, abusos, tenencias), representan el restante 49%.¹⁴

A esta descripción deben agregarse los efectos que la privación de libertad tiene para el entorno familiar y personal del detenido. Sus consecuencias implican una multiplicación de los efectos del encierro para un número mucho mayor que el de las personas que están tras los muros. De este modo, puede tenerse una idea de la dimensión que adquiere el universo en contacto con el sistema punitivo, conformado por los detenidos por averiguación de identidad, por contravenciones o faltas; los detenidos por razones penales y por cuestiones tutelares o asistenciales (mayores y menores de edad); los que están

13 Son los casos de autolesiones, desobediencia, lesiones en riña, violación de domicilio, falsificación, alteración o supresión de la numeración registral, amenazas, daño, estupefacientes (tenencia simple y para consumo personal), hurto, resistencia a la autoridad y lesiones leves.

14 Sobre la base del “Listado de aprehendidos considerados todos los delitos desde el 1º de enero de 2010 hasta el 30 de noviembre de 2010”, Sistema Informático del Ministerio Público, Departamento de San Nicolás.

sometidos a un proceso penal pero conservan su libertad,¹⁵ y las personas que sufren las consecuencias del encierro en su entorno familiar.

1.2. LA POBLACIÓN PRIVADA DE LIBERTAD POR RAZONES PENALES.¹⁶

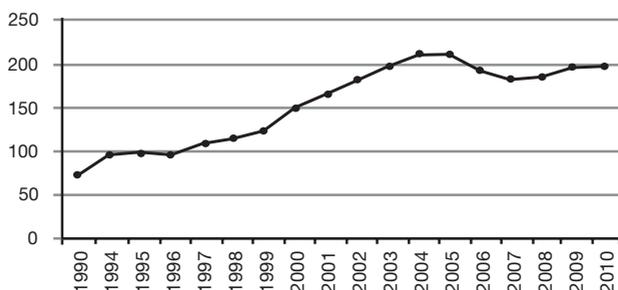
LA PRISIÓN PREVENTIVA COMO DISPOSITIVO CENTRAL

DE LOS DISCURSOS DE CONTRARREFORMA

En los últimos tres años, la población penal de la provincia de Buenos Aires aumentó 11% y pasó de 27 107 detenidos en diciembre de 2007 a 30 076 en noviembre de 2010.¹⁷ Tal como muestra el siguiente gráfico, existe un incremento sostenido y significativo de la tasa de encarcelamiento, que pasó de 181 en 2007 a 196,4 en noviembre de 2010.

Evolución de la población privada de su libertad en la provincia de Buenos Aires

Años 1990-2010. Tasa c/100 000 habitantes



Fuente: CELS, sobre la base de datos del SPB y el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Los datos de 2010 corresponden al 30 de noviembre.

- 15 El ministro de Justicia, Ricardo Casal, sostuvo en una nota periodística que son 38 000 las personas “excarceladas”. Véase <<http://www.eldia.com.ar/edis/20100810/laprovincia21.htm>>. Esta información no puede corroborarse con datos oficiales públicos.
- 16 Aclaremos que sólo se registra y analiza la población mayor de edad detenida por razones penales.
- 17 Sobre la base de la información respecto de detenidos en el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) y en comisarías del Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Dirección General de Certificación y Seguridad Profesional. Al 30 de noviembre de 2010 había 3334 detenidos en comisarías y 26 742 en el SPB, es decir, un total de 30 076 personas privadas de libertad en la provincia.

La privación de libertad en la provincia está definida por la prisión preventiva, el juicio abreviado¹⁸ y las aberrantes condiciones de detención.¹⁹ Una herramienta interesante para analizar la cuestión en la Argentina y en la provincia de Buenos Aires en particular es el trabajo de Jonathan Simon y Malcolm Feeley, *La nueva penología*.²⁰ Los autores señalan la tendencia de la justicia actuarial de incapacitar de forma selectiva a determinados grupos de individuos a partir del análisis de riesgo y no ya por argumentos relativos a la culpabilidad. Este cambio trajo aparejado un nuevo tipo de proceso criminal que implica una creciente confianza en el encarcelamiento, combinando expectativas sobre vigilancia y custodia. Se produce un desplazamiento desde la preocupación por castigar individuos hacia el “managing” de agregados de grupos peligrosos. En contraste con la vieja penología que se basaba en la atribución de culpabilidad, la nueva se encuentra menos preocupada por la responsabilidad, la falta, la sensibilidad moral, el diagnóstico o la intervención y el tratamiento del ofensor. Más bien, se enfoca en técnicas para identificar y manejar grupos calificados por su peligrosidad. Se propone agrupar y clasificar para separar a los menos peligrosos de los más peligrosos y emplear así las estrategias de control de manera racional.

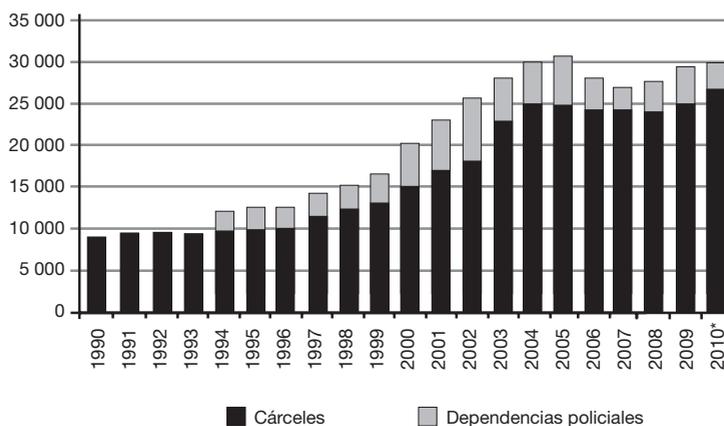
El desmedido y no problematizado crecimiento de la población penal más allá de la estructura penitenciaria y la detención de miles de personas sin sentencia firme, combinado con mecanismos tendientes a acelerar el proceso judicial incluso a costa de las garantías de los imputados, certifica la vocación punitiva del sistema. El siguiente cuadro muestra el aumento de la población carcelaria en los últimos años y el uso de las comisarías como anexos de un sistema penitenciario colapsado.

18 El juicio abreviado implica en la práctica la no realización del juicio oral y de un proceso que resguarde las garantías de los imputados. Para más información véase CELS, *Informe sobre el sistema de justicia penal en la provincia de Buenos Aires*, realizado en 2004 como parte del proyecto de “Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina”, del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, disponible en <www.cels.org.ar>.

19 Véanse imágenes de 2009 sobre las condiciones de detención en comisarías en <www.cels.org.ar>.

20 J. Simon y M. Feeley, “La nueva penología: notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicaciones”, en *Revista Delito y Sociedad*, n° 7, 1995.

**Evolución de la población privada de la libertad
en la provincia de Buenos Aires en unidades penales
y dependencias policiales**
Años 1990-2010



* Los datos de 2010 corresponden al 30 de noviembre.

Fuente: CELS, en base a datos del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Las ansias de encarcelamiento son promovidas también desde algunos medios de comunicación y por actores políticos, quienes presentan información que no resiste el menor análisis. Se trata de la difusión del miedo. Un ejemplo extremo ha sido la posición de Orlando Ferreres, quien en una nota publicada por el diario *La Nación* afirmó que la Argentina “debería [...] tener 304 000 presos, o sea que andarían sueltos unos 250 000 delincuentes según este criterio”.²¹ Del mismo modo puede ser analizada la afirmación de la senadora Hilda Duhalde, cuando manifestó que, dado que el ministro de Justicia de la provincia Ricardo Casal había reconocido que faltaban 10 000 plazas carcelarias, eso implicaría que un número equivalente de delincuentes estaría suelto por la calle. Según la senadora faltarían, por lo menos, 20 cárceles más en la provincia.²² Lo que no dicen estos exponentes de la demagogia punitiva

²¹ *La Nación*, “La inseguridad, un drama de todos”, 23 de noviembre de 2011.

²² Estas afirmaciones fueron realizadas ante la Comisión de Justicia y Asuntos Penales del Senado de la Nación, durante la discusión del proyecto de servicio cívico militar, que fue aprobado por la Cámara, aunque luego no logró la sanción en Diputados. La senadora aseguró días después en los medios: “si

es que la falta de cupo carcelario no se traduce en la liberación de detenidos sino, por el contrario, en su hacinamiento y alojamiento donde se pueda, incluso en comisarías en condiciones inhumanas, en *containers* o en galpones de la Gendarmería, como ocurre en el norte del país. Lo que pretenden con estos mensajes es instalar la idea de que no hay suficientes encarcelados, que debe haber más presión policial y, en línea con lo escrito por Nills Christie,²³ propiciar la industria de la construcción de cárceles y el control del delito. No es posible afirmar que estas posiciones representan voces marginales, ya que es política oficial la convalidación del crecimiento del sistema penitenciario bonaerense a expensas de la detención de personas hacinadas y la justificación de la construcción de cada vez más plazas carcelarias.

Estas ideas que se tratan de instalar en la opinión pública conviven con hechos como el que se describe a continuación. En el mes de noviembre dos jóvenes de 16 años quedaron detenidos en forma preventiva por intentar llevarse una botella de vino de un local de la ciudad de La Plata. Amenazaron con un vidrio al dueño, que se había negado a venderles, y fueron aprehendidos a escasos metros del lugar por la policía. La jueza María José Lezcano confirmó el pedido de prisión preventiva solicitado por la fiscal Silvina Pérez; ambas entendieron que la respuesta debía ser la privación de libertad.²⁴ El

debemos dejar de construir caminos para hacer más cárceles, hagámoslo. Se trata simplemente de una cuestión de prioridades”. Véase *La Nación*, “Chiche Duhalde propone hacer menos caminos y más cárceles”, 12 de agosto de 2010.

23 Nills Christie, “La industria del control del delito”, Buenos Aires, Ediciones del Puerto, 2006.

24 Véase, en este sentido, la posición del Subsecretario de Política Criminal e Investigaciones Judiciales del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, César Albarracín. En una nota de opinión, el funcionario sostuvo que “los Defensores Generales de la Provincia de Buenos Aires dieron a conocer un informe en el que pretenden demostrar que el sistema penitenciario bonaerense tiene una capacidad máxima de alojamiento de 15 600 internos. En el mismo escrito, reclamaron en forma urgente la sanción de una Ley de cupos. En resumidas cuentas, pretenden que el Estado libere en forma inmediata a poco más de 14 000 presos”. Según Albarracín estas posiciones “tienen como denominador común la pretensión de que se obligue al Poder Judicial o al Ejecutivo a que dispongan la liberación de todos los procesados o condenados que sean necesarios para no sobrecargar al sistema penitenciario”. Estas iniciativas “más allá de las buenas intenciones, parten de una concepción que termina tensando innecesariamente el sentido y la finalidad de las garantías”. Afirma, a su vez, que el SPB dispone de 8000 plazas nuevas, cuestión controvertida en los hechos, pero que evidencia la orientación política oficial a la construcción carcelaria. *Diagonales*, “Un informe oficial plantea que las prisiones albergan a casi el doble de su capacidad”, 12 de septiembre de 2010.

caso fue discutido en un hábeas corpus presentado por el defensor juvenil Julián Axat. La Cámara de Apelaciones decidió liberar a uno de los chicos y dictar la prisión preventiva para el que se había llevado la botella, por un plazo de seis meses. En una decisión que causa perplejidad por el modo en que transgrede la Convención de los Derechos del Niño, la Cámara justificó la prisión preventiva ilegal con estos argumentos:

Entiendo que, si bien debe tenerse en claro que la privación de libertad del menor como cautelar debe ser una medida de último recurso, de carácter subsidiario, de naturaleza excepcional, que debe aplicarse en el menor tiempo posible y debe ser debidamente fundada, es necesario señalar que debe considerarse al mismo tiempo, el respeto que debe tener el menor de edad por los derechos y libertades de terceras personas, debiendo asumir una función constructiva y responsable ante la sociedad, respetando el medio que lo rodea, así como al resto de la comunidad y a sus familiares (art. 6, 33 y ccs. de la Ley 13. 634; 40 C.D.N.; 1 D.U.D.H.).

La ineficacia de estas políticas de Estado respecto de los menores en situación de calle, conduce a los mismos al extremo de desarrollar conductas sin una red que los contenga, hasta llegar al final de la línea, con una respuesta a su problemática que nadie quiere, ni espera para ellos, pero que, frustrados todos los intentos de contención social, terminan con la aplicación del sistema penal, que no es la solución a sus problemas, sino que resulta ser la última ratio.²⁵

Por si no quedara claro en la resolución, son los mismos funcionarios quienes eligen la vía penal como respuesta estatal, aunque pareciera que hablaran de un sujeto encarcelador abstracto. Frente a la privación de derechos y la ausencia del Estado como garante de las condiciones mínimas de educación, salud y habitabilidad, los jueces se indignan porque los niños no cumplen con los preceptos de sus propias normas morales. No se indignan por la marginación, ni tampoco, como se verá más adelante, se espantan frente a actos de violencia institucional.

El uso de la prisión preventiva es sintomático del modo en que es pensada y aplicada la coerción penal. Así, las reformas al Código Procesal Penal para limitar las excarcelaciones y las morigeraciones han sido el bastión del que

²⁵ Decisión de la Cámara de Apelaciones de La Plata, del 7 de diciembre de 2010, en el caso "MH y HE s/hábeas corpus", n° 17 235.

se valió el gobierno para demostrar eficiencia en materia de seguridad.²⁶ La pena anticipada a la sentencia de culpabilidad se ha convertido en un factor determinante para el sostenimiento de un sistema penitenciario que utiliza las comisarías para ampliar su capacidad y alojar personas por largos períodos.²⁷

Durante los últimos dos años, el porcentaje de presos preventivos giró en torno al 74%.²⁸ En este punto, la información producida por el gobierno provincial presenta serias deficiencias y en muchos casos es contradictoria. Por estos motivos, para realizar un análisis más detallado, se utilizó la información que el Ejecutivo bonaerense presentó a la SCBA en el caso “Verbitsky” en mayo de 2010, por ser la más completa disponible.²⁹ Según esta fuente,

26 Para más información véase “Los compromisos democráticos y la vigencia de los derechos en la provincia de Buenos Aires: el encierro deshumanizador”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

27 Para más información véanse los informes anuales del CELS y el minisitio sobre la situación carcelaria en la provincia de Buenos Aires, disponible en <www.cels.org>, así como el del Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria, disponible en <www.comisionporlamemoria.org>.

28 Parte diario del SPB del 3 de junio de 2010.

29 La información presentada ante la SCBA no coincide con la que surge de los partes emitidos por el SPB, ni tampoco con los datos enviados al CELS por la Dirección Provincial de Política Penitenciaria del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Las últimas cifras oficiales a las que se tuvo acceso manifiestan que a fines de 2010 había 19 994 personas procesadas (66,3% del total). Sin embargo, los últimos intercambios con las oficinas que proveen información muestran vacíos que ponen en duda su confiabilidad. En su aclaración a un pedido de informes del CELS, la Dirección Provincial informó que desde junio adoptó un nuevo modo de registrar los datos judiciales (nota del 20 de agosto de 2010) que “se basa en la registración en carácter de penados a aquellos internos respecto de quienes se recepcione el correspondiente oficio librado por un juzgado de ejecución provincial”. Según esta dependencia, “es en virtud de lo indicado que el número de internos registrados como condenados-penados va en aumento con incidencia directa sobre el número de internos que figuran como procesados”. Ante un nuevo pedido de aclaración del CELS, mediante nota del 14 de diciembre de 2010, la Dirección Provincial respondió que esa nueva metodología consideraba como condenados con sentencia firme a aquellos que sólo cuentan con sentencia de juicio. Sin embargo, no resulta correcto ese modo de registro de la situación procesal de la población penal y, por ende, el índice de presos preventivos. Por ello, el análisis es realizado sobre la base de la información presentada por el Ministerio de Justicia a la SCBA en mayo de 2010. Por otra parte, como mencionamos, ni el SIMP ni el RUD han aportado los datos necesarios para aclarar, con información judicial fidedigna, el índice de prisión preventiva en la provincia. Para un análisis acerca de la información oficial judicial y penitenciaria puede consultarse el artículo del CELS, “El uso de la información estadística y la forma de definir el problema de la prisión preventiva”, disponible en <www.cels.org.ar>.

para esa fecha el 73% de los detenidos se encontraba sin condena firme.³⁰ De ese universo de 21 171 detenidos sólo entre 4600 y 5000 tenían una condena de primera instancia. De este modo, alrededor de 17 571 detenidos (60% del total del sistema) todavía no habían llegado siquiera a una primera sentencia de culpabilidad.

Se observa, no obstante, un aumento de la cantidad de presos con condena firme. En diciembre de 2007 había 4224 personas condenadas en la provincia y en julio de 2010 esta cantidad creció a 7718 personas, lo que representa un incremento relevante. Este cambio podría atribuirse, entre otras cosas, a algunos mecanismos introducidos para dinamizar los tiempos de la justicia provincial. Sin embargo, el dato no refleja un menor uso de la prisión preventiva.

Si bien la información oficial es muy deficiente para realizar una evaluación precisa del tema, algunos análisis permiten definir ciertas tendencias. Por un lado, puede observarse que aumentó la cantidad de detenidos, de 27 107 en 2007 a 30 132 en mayo de 2010 (12%). A su vez, en el mismo período se produjo un incremento de la cantidad de presos preventivos, que pasaron de 19 738 a 22 171, a los que se suma el mencionado crecimiento de la cantidad de detenidos con sentencia firme (alrededor de 10% en tres años).

La mayor cantidad de presos preventivos en términos absolutos mostraría que no se han registrado cambios sustanciales en el uso de este recurso respecto de las nuevas personas que ingresan al sistema, lo que profundiza el significativo incremento de la tasa de encarcelamiento. Además, los datos sugieren un proceso más acelerado de confirmación de las prisiones preventivas en condenas como consecuencia probable de la mayor velocidad con que se resuelven los recursos de casación, dado el aumento de la cantidad de jueces en esa instancia. También tendrían influencia sobre este tema la ampliación del sistema de flagrancias a otros departamentos judiciales de la provincia y el sostenimiento del juicio abreviado como forma de resolución de los casos.

En palabras más simples, estaría ingresando una mayor cantidad de detenidos al sistema, a los que se les aplica en forma generalizada la prisión preventiva, medida que se confirma mediante sentencias con mayor rapidez. Sin embargo, esta aceleración de los tiempos procesales no logra reducir la cantidad de personas con prisión preventiva, dado el aumento de los nuevos ingresantes y el efecto de acumulación que tiene su dictado casi automático. El gobierno provincial niega la existencia de esta lógica abusiva, pero los datos que presenta, desprolijos e incompletos, no permiten sustentar esa posición.

30 El total de detenidos era 30 132, de los cuales 26 092 (86,5%) estaban en cárceles del SPB y 4040 (13,5%) en comisarías.

2. LAS DIMENSIONES DEL CASTIGO: EXCLUSIÓN, VIOLENCIA Y MUERTE

En el punto anterior se analizó la magnitud del fenómeno del encarcelamiento bonaerense. A continuación se focaliza sobre el endurecimiento del castigo, sus rasgos violentos y deshumanizadores.³¹ La información oficial sobre la violencia carcelaria no ha sido presentada por la Subsecretaría de Política Criminal, a pesar de los reiterados pedidos del CELS. Los datos del Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria son un registro confiable de esta realidad penitenciaria. Se trata de información que muestra sólo una parte de la extensión de las prácticas violentas, dados los problemas de producción y acceso a la información oficial, además del alto nivel de subregistro existente que no incluye a las comisarías, donde está alojado alrededor del 10% de los detenidos.

Según la información de la Comisión Provincial, surgida a partir de datos de la misma agencia penitenciaria,³² en el primer semestre de 2010 se denunciaron 3849 hechos de violencia. Es decir, un promedio de 21 por día. Del total, 929 fueron casos de represión y 849 casos de peleas entre varios internos, lo que advierte sobre la forma de gestión de la población penitenciaria. Además, 348 casos fueron caratulados como “autolesiones”, y 282, como “accidentes”, datos que podrían corresponder a hechos encubiertos de violencia y que re-

31 Se trata de un fenómeno que se extiende a los diversos lugares de detención del país y que también constituye un grave problema regional. El incendio de la cárcel San Miguel, al sureste de Santiago de Chile, en el que murieron 83 personas el 8 de diciembre 2010 es un claro ejemplo. La unidad tenía capacidad para 900 personas y alojaba a 1900 en condiciones inhumanas. Es muy significativo que Chile haya implementado una reforma que modernizó su procedimiento penal y que logró invertir la proporción de presos preventivos en relación con los condenados. Sin embargo, a partir de una política criminal muy dura mantuvo una de las tasas de encarcelamiento más altas de la región, lo que generó este alarmante nivel de sobrepoblación carcelaria que explica en gran medida las muertes producidas por el incendio. Esto lleva a pensar que la modernización del sistema penal no implica que sea necesario discutir su función como instancia de resolución de conflictos sociales, ni tampoco dignificar el castigo. Para más información sobre la situación en América Latina, véase Fernando Salla, Paula Rodríguez Ballesteros y otros, *Democracy, Human Rights and Prison Conditions in South America*, San Pablo, Universidad de São Paulo, 2009.

32 Fuente: Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria, sobre datos informados por el SPB a los juzgados de garantía, y de los juzgados al Comité contra la Tortura. El subregistro es importante; además de lo que puede no informar el SPB, sólo el 60% de los juzgados envían información. Sin embargo, esto representa un avance en relación con el 2009, año en el que sólo informó el 35% de los juzgados.

presentan un indicador del riesgo a la integridad física al que están sometidas las personas privadas de libertad.

Además, surge que en las Unidades 2, 3, 4, 15, 17, 29, 35 y 50, que suman alrededor de 4600 detenidos (un 15% del total), al menos 1 de cada 3 personas sufrió hechos de violencia registrados por el SPB.

Por último, en relación con las muertes, mientras que en 2008 murieron 112 personas en el SPB, en 2009 hubo 116 decesos y en 2010, fueron 124 las personas que perdieron la vida tras los muros provinciales. Este dato es aún más alarmante si se considera que la población carcelaria es en su mayoría joven.³³

En los apartados que siguen se describen algunos casos que permiten percibir qué implica estar detenido en la provincia de Buenos Aires y dimensionar la profundidad del problema presentado cuantitativamente.

Dadas las actuales condiciones de encierro, el encarcelamiento trasciende la privación de la libertad y se convierte en la privación estructural del conjunto de derechos básicos.³⁴ La violencia y la arbitrariedad aparecen allí donde se niega el acceso a la atención de la salud, la alimentación, las condiciones básicas de habitabilidad, la seguridad, la educación, el trabajo y el trato digno, por mencionar algunos de los derechos negados. Las cárceles, comisarías, institutos de menores y neuropsiquiátricos permanecen como lugares donde en algunos casos se priva a las personas encerradas hasta del derecho a la vida. Esta violencia sobrepasa los muros y circula también fuera del sistema penitenciario, cuestión que no es problematizada en el ámbito político ni judicial.

2.1. LO CRUEL, INHUMANO Y DEGRADANTE.

EL DETERIORO DE LA SALUD Y LAS MUERTES POR FALTA DE ATENCIÓN

No hay duda de que lo que se presenta como el remedio frente a la inseguridad resulta, con creces, peor que el problema que pretende resolverse

³³ A modo de ejemplo, según datos del SNEEP 2008 el 68% de la población penitenciaria de todo el país tenía entre 18 y 34 años, a lo que se añade el 18% que tenía entre 35 y 44 años. Véase SNEEP 2008, Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

³⁴ Según el ex relator contra la tortura, Manfred Nowak, las condiciones de detención en las que se produce esta privación estructural de derechos importa un castigo inhumano y degradante, en los términos de la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas. Remarca esta situación para los casos de detenciones en dependencias policiales. Cfr. *Report of the Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, del 5 de febrero de 2010, parr. 230 y 232. Disponible sólo en inglés. (A/HRC/13/39/Add.5).

mediante las medidas compulsivas de privación de libertad.³⁵ Las amenazas latentes se transforman muchas veces en tragedias concretas e irreversibles, que requieren la participación activa o pasiva de distintos actores del sistema: jueces, fiscales, defensores, médicos, policías, agentes penitenciarios y funcionarios políticos, entre tantos otros. La enumeración de los factores que permiten estas dinámicas punitivas y la configuración de un castigo tan cruel precisan de un estudio más detallado. A continuación se describen algunos de los hechos que padecen como víctimas o espectadores las personas que se encuentran tras las rejas.³⁶

Perder la vista

HQA se encuentra detenido en un “buzón” (celda de aislamiento) de una unidad del SPB al momento del cierre de este informe y está a punto de perder la vista. Tras ser operado por un desprendimiento de córnea, y pasados más de dos meses de la intervención, no volvió a recibir atención médica. Durante ese tiempo los penitenciarios lo obligaron a dejar constancia de que había sido revisado por un médico. En la Unidad 31, donde no hay personal especializado que pueda asistirlo, le dijeron que no había móviles para trasladarlo a un hospital extramuros y, como consecuencia de ello, perdió dos turnos que tenía programados. Su pareja recurrió al defensor público, que presentó oficios para que recibiera la atención requerida. HQA fue alojado durante más de una semana en los buzones, casi sin poder ver, porque entendieron que estaba en riesgo su seguridad debido a conflictos con los internos del pabellón, problemas que fueron incentivados por el mismo SPB.³⁷ Desde el juzgado se envió un escrito que ordenaba la atención médica, pero no fue acatado por las autoridades penitenciarias. El interno fue llevado a un hospital extramuros

35 Como dato paradójico y cruel, el menor de edad acusado de haber intentado robar una botella de vino, al que la Cámara de La Plata le confirmó la prisión preventiva, había nacido en prisión con su madre. Estuvo allí hasta los 6 años y luego transitó por institutos de menores. Los jueces, ante la evaluación de que el chico no tenía contención ni sentido de la responsabilidad, decidieron encerrarlo otra vez para lograr su resocialización, fundamento principal para justificar el dictado de la prisión preventiva.

36 Se utilizan iniciales para proteger la identidad de las personas mencionadas.

37 Las autoridades les reprocharon a los “limpieza” (internos en quienes se delega la seguridad interna de los pabellones) que no hubieran anticipado que la pareja de HQA se presentaría ante las autoridades para solicitar la protección de sus derechos. En represalia, les dijeron que los iban a “engomar” (encierro en el pabellón por un tiempo prolongado) a todos. En este contexto, la seguridad de HQA corría peligro. Consideraron que lo mejor era alojarlo en un buzón, es decir, aislarlo mientras perdía la vista.

sólo luego de que el Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria interpusiera un hábeas corpus y el juzgado ordenara por segunda vez que lo atendieran. Días después, los médicos confirmaron que el recluso perdió la capacidad de visión de un ojo por falta de tratamiento y dejaron constancia del hecho en un certificado que quedó en poder de los funcionarios del SPB. El juzgado recibió un informe de los penitenciarios, quienes transcribieron las palabras de la médica del Hospital Santa Lucía, pero omitieron la parte en que los responsabilizaba por no haberle proporcionado la atención médica debida. Desde el juzgado no solicitaron mayor información.

Después de la consulta, HQA volvió a la Unidad y al aislamiento en el buzón, donde lleva más de veinte días a la espera de que en algún momento se disponga una nueva fecha para operarlo. Su mujer busca, desesperada, ayuda porque él asegura que va a coserse la boca y no va a comer más, porque ya no tiene sentido.

Morir por negligencia

LAMP se encontraba detenido en la Unidad 36 de Magdalena. A pesar de que habían detectado que era portador de HIV no recibía tratamiento. A causa de una infección respiratoria su estado de salud comenzó a deteriorarse. Su esposa se dirigió al Juzgado de Garantías para pedir que lo trasladaran a una unidad hospitalaria y le sugirieron que consultara al defensor oficial a cargo. En la Defensoría le pidieron que se presentara cada dos o tres días porque no podían “tener en la cabeza a los quinientos detenidos”. Al no recibir una respuesta satisfactoria, y tras varias consultas a distintos organismos estatales y no estatales, logró que su esposo fuera trasladado a la Unidad Hospital 22 de la localidad de Olmos. Poco después, el estado de su esposo se agravó. Estaba débil, le costaba respirar y no podía llevar a la boca los alimentos y medicamentos. Lo único que le repetía al oído era que sentía miedo, que nadie lo acompañaba y que sus compañeros fumaban y le tiraban el humo en la cara. Al día siguiente la mujer recibió la información de que su esposo había muerto.

Morir encadenado

PDD estuvo detenido en varias comisarías: Bahía Blanca, la Comisaría 3^a de Dock Sud y la Comisaría 5^a de Lanús, que alojaba personas a pesar de estar clausurada por orden judicial. Tenía problemas de salud vinculados con el consumo de drogas y era portador de HIV. Fue internado en el Hospital Evita, donde permaneció dos semanas y luego retornó a la comisaría. Durante su detención, el defensor de ejecución y el juez enviaron oficios para solicitar su traslado, pero no obtuvieron respuesta de la policía. Ante el agravamiento de

su estado, los médicos aconsejaron llevarlo a una sala de mayor complejidad, porque su problema respiratorio había empeorado y sufría una gastroenteritis aguda. El 21 de julio, según relató su madre, la policía decidió sacarlo del hospital y llevarlo a la Comisaría 3ª de Sarandí. Su madre se acercó varias veces a pedir que lo trasladaran a un centro de salud. PDD le contaba que no recibía la medicación y que en la comisaría lo maltrataban. Su condición se agravó y a principios de agosto lo volvieron a trasladar al Hospital Evita, donde estuvo internado en terapia intensiva, encadenado, hasta el día de su muerte. Si bien casi no presentaba signos de vida, lo mantuvieron esposado y así lo vio morir su madre.

Morir encadenado II

DRP estaba detenido en la Unidad 3 de San Nicolás. El 12 de octubre él, su sobrino y sus hermanos, que también estaban alojados allí, fueron golpeados por agentes del SPB. Al día siguiente, DRP fue encontrado por un defensor en una celda de la guardia armada de la unidad, atado de pies y manos, tirado en el piso, sin luz ni acceso a agua, con un colchón destruido, y sin comida desde el día anterior. DRP iba a ser trasladado por supuestos problemas con los penitenciarios,³⁸ pero él se resistía porque su madre debía realizarse diálisis a diario y no podría visitarlo en otras dependencias. Como protesta, ingirió una bombilla y otros objetos metálicos, y amenazó con seguir comiendo elementos cortantes si lo reubicaban. A pesar de los reiterados hábeas corpus presentados por la defensa, fue trasladado a distintas unidades sin recibir atención médica ni la dieta adecuada para eliminar los objetos ingeridos. Comenzó a padecer severos dolores abdominales y su estado de salud empeoró. El 31 de octubre ingresó a la Unidad Hospital 22 de Olmos y unos días después volvió a la Unidad 3. Lo operaron en un hospital extramuros de Zárate, pero fue demasiado tarde para salvarle la vida. Las horas posteriores a su muerte permaneció encadenado a una camilla. Los jueces no remitieron el oficio al hospital para que pudieran entregar el cuerpo a la familia porque entendían, según dijeron a la defensa, que el cadáver era “jurídicamente una cosa” y, por lo tanto, ellos ya no debían intervenir.

38 Según la versión dada por el director de la Unidad Penitenciaria 3, habría agredido a un miembro del Servicio Penitenciario y por ese motivo se solicitó su traslado a otra dependencia, con aviso al Tribunal Oral Criminal nº 1 de San Nicolás.

Este nivel de sufrimiento es denunciado en forma sistemática por algunos integrantes de la defensa pública, por funcionarios del Poder Judicial y por las organizaciones que realizan monitoreos. Revela la configuración que adquiere el castigo en la provincia de Buenos Aires, tanto en unidades del servicio penitenciario como en las comisarías. Las sucesivas denuncias motivaron la visita del relator para las personas privadas de libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Rodrigo Escobar Gil, en junio de 2010. Luego de su paso por Buenos Aires, la CIDH emitió un duro comunicado que advertía sobre las falencias y las violaciones de derechos constatadas en los lugares de detención de la provincia.³⁹ En relación con la visita a una de las comisarías sostuvo:

Durante la visita, la CIDH constató que 20 personas estaban detenidas en situación de hacinamiento extremo en el área de calabozos, que consta de tres celdas sin ventanas ni puntos de ventilación, un corredor y un baño. En cada celda duermen tres personas y en el piso del corredor duermen 11 personas. Los detenidos están encerrados las 24 horas del día, sin acceso a luz natural y sin realizar ningún tipo de actividad productiva o recreativa. A pesar de que las comisarías de policía son centros concebidos para detenciones transitorias, al momento de la visita de la CIDH, todas las personas privadas de libertad en la Comisaría 3^a de Ensenada habían estado allí por períodos de entre 3 y 18 meses, de acuerdo al registro oficial de población detenida. Asimismo, la CIDH verificó la existencia de dos personas enfermas sin el tratamiento médico adecuado, y fue informada de que los detenidos no recibirían atención médica salvo que lo disponga un juez, caso en el que deben ser trasladados a un centro asistencial. La Comisión Interamericana solicitó al Estado de Argentina que las personas privadas de libertad en la Comisaría 3^a de Ensenada sean ubicadas de inmediato en un lugar que cumpla con los requisitos para una detención en condiciones dignas.

El deterioro de la salud y las muertes de estas personas, en su mayoría jóvenes, se dan en un entorno en que la violencia está naturalizada y la desprotección de las personas privadas de libertad, muy extendida.⁴⁰ Por lo general, son si-

39 Relatoría de la CIDH, comunicado de prensa 64/10, 21 de junio de 2010, disponible en <<http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2010/64-10sp.htm>>.

40 A modo de ejemplo, el 3 de abril de 2006, la Defensoría General de San Nicolás, a cargo de Gabriel Ganón, interpuso una acción de amparo por

tuaciones que se agravan por el maltrato y las trabas burocráticas, que sólo a veces son superadas por la insistencia de algunos familiares, funcionarios o activistas.

Otro ejemplo revelador acerca de la desprotección de los detenidos y del modo en que es despreciada su vida por parte de algunos integrantes del sistema penal es la causa judicial iniciada tras el incendio del penal de Magdalena, por el que murieron 33 personas en 2005. En este hecho confluyeron distintas variables que mostraron la violencia ejercida sobre las personas privadas de libertad. En primer lugar, el incendio ocurrió en un módulo de bajo costo, donde 58 personas permanecían alojadas en condiciones aberrantes y en constante peligro. El módulo no se encontraba habilitado porque no contaba con el sistema hidrante necesario para casos de incendios. A estas condiciones estructurales se sumó el desempeño de los penitenciarios, contrario a su obligación de proteger y auxiliar a los detenidos a su cargo. Por este motivo, el fiscal y el juez de garantías entendieron que había razones para imputar el delito de abandono de persona seguido de muerte a quince agentes. Tal como se constató en la investigación judicial, entre las causas que determinaron la muerte de los detenidos figura el comportamiento de estos funcionarios, quienes no sólo se negaron a asistir a las personas atrapadas en el pabellón sino que además cerraron con candado la puerta por la que ellos mismos lograron escapar del incendio. De este modo, inhabilitaron la única vía para que pudieran salir los internos que pedían ayuda.

En noviembre de 2010, la Sala II de la Cámara de Apelaciones de La Plata, integrada por Sergio Almeida, Ricardo Szelagowski y María Sofía Rezzónico Bernard, dictó el sobreseimiento para 13 de los 15 imputados, en un fallo con graves errores jurídicos, inexactitudes y falsedades en sus fundamentos. Al mismo tiempo, elevó a juicio la imputación contra el jefe de la Unidad, Daniel Oscar Tejeda, y el jefe de Seguridad Exterior, Cristian Alberto Núñez. El sobreseimiento dictado deja incompleta la investigación y hace presumir la interpretación condescendiente de los jueces para con el resto de los penitenciarios responsables de no haber prestado auxilio, luego de haber ejercido

la ausencia de políticas integrales de prevención y tratamiento del sida, la tuberculosis y la hepatitis en las unidades penales 3 de San Nicolás, 21 de Campana, 13 y 16 de Junín. Luego de varias resoluciones judiciales y de las presentaciones de *amicus curiae* por parte del CELS y de la Comisión Provincial por la Memoria, la situación continúa siendo alarmante. Las presentaciones evidenciaron la inexistencia de una política efectiva en materia de salud. En particular, la falta de tratamiento de esas patologías, la carencia de instalaciones sanitarias adecuadas y las condiciones deplorables en las que viven los internos que las sufren.

una brutal represión que incluyó disparos con munición de goma, y que desencadenó el incendio del pabellón.

2.2. EL ARRAIGO DE LA VIOLENCIA INSTITUCIONAL

Torturas en la comisaría

En octubre de 2010 se conoció una de las peores denuncias de torturas contra un menor de edad en una comisaría. Un joven de 17 años, tras ser detenido por la policía en forma irregular por resistencia a la autoridad, padeció el horror del encierro.⁴¹ Los relatos manifiestan que en el calabozo al menos quince policías le dieron una brutal golpiza en todo el cuerpo. Luego lo sentaron en una silla con las manos atadas y le colocaron una bolsa en la cabeza. Lo siguieron golpeando con las armas y bastones de infantería durante casi una hora. En algunos intervalos, le sacaban la bolsa de la cabeza y le exigían que firmara una incriminación por el delito de resistencia a la autoridad. HAA se negó, por lo cual le metieron la cabeza en un tanque con agua podrida y volvieron a exigirle que firmara. Este episodio se extendió durante media hora, hasta que el adolescente accedió a firmar la declaración. En el calabozo, los policías le advirtieron que si denunciaba lo sucedido lo matarían a él y a su familia. Como suele ocurrir, lo llevaron al médico de policía, que, sin escucharlo, protegió a sus pares y no registró las marcas evidentes de las torturas. Su detención duró alrededor de ocho horas y a las once de la noche lo dejaron en libertad. El caso pudo conocerse porque el joven se animó a denunciarlo.

Es sabido que las personas privadas de libertad en la provincia padecen situaciones de tortura, maltrato y violencia. Diversas instancias internacionales de protección de derechos humanos han corroborado la grave situación denunciada y reclamado al Estado argentino políticas para prevenir y sancionar la tortura, así como para garantizar condiciones dignas de detención.⁴² Pero la

41 Sobre la irregular detención de este joven y para más información, véase el capítulo IV. El relato surge de la denuncia que interpuso el defensor oficial, Julián Axat, junto a Silvina Pérez, fiscal a cargo del Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil de La Plata, y el Comité Contra la Tortura de la Provincia de Buenos Aires.

42 Por un lado, el Comité de Derechos Humanos, en las “Observaciones finales” para la Argentina de marzo de 2010 (CCPR/C/ARG/CO/4), estableció que “observa con preocupación la abundante información recibida relativa al uso frecuente de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes en las comisarías de policía y en los establecimientos penitenciarios, especialmente en provincias tales como Buenos Aires y Mendoza. Observa igualmente que muy pocos casos denunciados son objeto de investigación y juicio, y son aún

situación permanece invisibilizada por parte de los medios de comunicación y las autoridades provinciales.⁴³ De modo intermitente, los diarios presentan algunas noticias, casi como una cuestión residual en la agenda pública y polí-

menos aquellos que terminan en la condena de los responsables, lo que genera altos índices de impunidad”.

Por otra parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en las “Observaciones finales” para la Argentina de julio de 2010 (CEDAW/C/ARG/CO/6), declaró “su preocupación por la información recibida en cuanto al alto número de mujeres encarceladas, la persistencia de la violencia contra las reclusas, los casos repetidos de registros e inspecciones vaginales, los incidentes de mujeres matadas mientras se encontraban detenidas y, en general, las malas condiciones de detención. Asimismo, observa que siguen siendo limitadas las medidas cuyo objeto es impedir que se repitan esos actos, garantizar una mayor protección a las detenidas y enjuiciar a los responsables de actos de violencia sexual cometidos en cárceles contra mujeres”.

Además, el Comité de los Derechos del Niño, en las “Observaciones finales” para la Argentina de junio de 2010 (CRC/C/ARG/CO/3-4), al referirse a la tortura y otros tratos inhumanos o degradantes, expresó “gran preocupación por el elevado número de denuncias en la provincia de Buenos Aires (120 registradas entre 2007 y 2009) de actos cometidos por policías u otros agentes de la fuerza pública, en particular contra menores infractores y niños de la calle”. A la vez que “le preocupa particularmente el número de suicidios comunicados durante la privación de libertad, así como las formas de lesión autoinfligida”.

Por último, el relator para las personas privadas de libertad, Escobar Gil, tras su visita a la provincia de Buenos Aires en junio de 2010, manifestó en el comunicado de prensa 64/10 su “profunda preocupación por la información recibida, según la cual en los centros de detención se inflingen torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes. En particular, se tuvo conocimiento de golpizas frecuentes, muchas veces seguidas de duchas frías; la práctica de la ‘falanga’ o ‘pata-pata’, consistente en golpes propinados en la planta de los pies; y maltratos mediante disparos con balas de goma; aislamiento prolongado en celdas de castigo; hacinamiento y malas condiciones materiales”.

Durante la visita, la Relatoría también “tuvo conocimiento de tratos crueles inflingidos a M. como parte del ‘ritual de iniciación’ para ingresar al grupo de élite del SPB”.

- 43 Un ejemplo de esto es lo ocurrido el 19 de junio de 2010, cuando el ministro de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Ricardo Casal, fue entrevistado por las periodistas Margarita Torres y Silvina Garrido acerca del desaparecido Luciano Arruga, en el programa “La página del medio”, de Radio Provincia. En un diálogo ríspido, Casal negó que su política fuera de mano dura y que hubiera crecido la tasa de prisionización. Las autoridades de la radio consideraron que interrogar al ministro sobre esos temas constituía una falta de respeto y el 22 de junio el director de Producción Radial y Programación de la radio, Oscar Castañeda Alippi, y el director de Gestión Comercial, Ricardo Luis Spaletti, comunicaron la cesantía de los periodistas Marcelo Chapay y Silvina Garrido, a la vez que prohibieron colgar la entrevista en la página de la emisora en Internet. Para más información véase <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-148400-2010-06-27.html>>.

tica, que aparece sólo como nota amarilla o anecdótica. Sin embargo, durante 2009, uno de los rituales de la violencia carcelaria logró reunir los ingredientes necesarios para convertirse en un hecho noticiable. La crueldad del castigo trascendió el oscurantismo cuando los noticieros de mayor audiencia y los principales diarios nacionales informaron acerca de un hecho de violencia ejercido por agentes del SPB contra un integrante de esa misma fuerza.

Los miembros del Grupo de Intervención de Emergencias (GIE) de la Unidad 45 de Melchor Romero le realizaron una bienvenida o bautismo a Carlos Maidana. Lo encapucharon, golpearon, desnudaron y encadenaron a una reja, simulando un fusilamiento. En su relato, la víctima contó que, mientras sufría esas torturas, le decían “estás empezando a ser un GIE”. El episodio fue filmado por otro de los agentes con su teléfono celular. La descripción de los hechos es escalofriante. Según consta en la causa judicial, Maidana se encontraba tomando mate con sus compañeros de trabajo cuando

[...] fue inmovilizado por uno de ellos –el adjunto y el jefe del grupo– mediante una toma de ahorcamiento, y luego esposado de manos, con la ayuda de los dos restantes, contra una de las ventanas de la oficina. Inmediatamente después le colocaron una máscara anti-gas en el rostro y un casco antimotoín en la cabeza y el jefe del grupo le bajó los pantalones, los calzoncillos y le rasuró parcialmente la zona pubiana con una máquina de afeitar. Todo ello era filmado por el tercer imputado con la cámara de su celular. El restante agresor –quien al tiempo de los hechos estaba en condición de saliente de servicio– se colocó un casco de bombero en la cabeza y burlonamente, mediante el empleo de un encendedor y un aerosol en spray, hizo fuego hacia arriba y abajo muy cerca de los genitales de Maidana. De igual modo, el jefe del grupo, con un fierro, le dio un par de golpes al casco antimotoín que la víctima tenía colocado en su cabeza. Posteriormente, el mismo sujeto de sexo masculino esposó a Maidana de espaldas –esto es mirando hacia la ventana-, circunstancia ésta que fue aprovechada por el coimputado saliente de servicio, quien con una escopeta en sus manos se acercó por detrás a Maidana, le pasó el cañón por el trasero, mientras el jefe de grupo lo cacheteaba en los glúteos y lo rociaba con alcohol [...]. En otra de las tomas se advierte que uno de los sujetos le quita una de las esposas, da vuelta a la víctima y la vuelve a esposar a las rejas de la misma ventana pero ya de espaldas, momento en el cual el otro sujeto entra con una escopeta larga, simulando un proceso de ingreso a celdas, acercando el arma a los glúteos de la víctima mientras el otro sujeto le aplicaba golpes en las nalgas.

La denuncia llegó a juicio oral durante el mes de octubre de 2010 y el proceso permitió correr el telón para ver lo que está silenciado y oculto. Las rutinas, la cultura penitenciaria, los códigos y la manera en que se sociabilizan los encargados de gobernar y administrar las unidades carcelarias provinciales.

El proceso judicial que tuvo lugar muestra la naturalidad con que los integrantes de la justicia penal de la provincia toman contacto cotidiano con estas marcas de violencia, indicadores del nivel de sufrimiento que se vive en las cárceles.⁴⁴ Advierte también sobre la carencia de políticas concretas para enfrentar esta situación desde una mirada estructural.

La defensa de los imputados sostuvo que Carlos Maidana prestó su consentimiento para que efectuaran estas acciones sobre él, porque, según ellos, había dicho que se bancaba una bienvenida.⁴⁵

También es sintomático que estas prácticas hayan sido motorizadas por el jefe del GIE de la unidad, y ejecutadas por sus integrantes. Funcionan como pruebas para ser aceptado en el equipo que se encarga de intervenir en las tareas de mayor complejidad, como las emergencias (en las que funciona como grupo antidisturbios) o los traslados internos y externos. Los penitenciarios imputados y quienes atestiguaron afirmaron que la bienvenida es una experiencia necesaria que permite adquirir conocimientos para intervenir en las emergencias del SPB. Según el relato de Maidana, al finalizar el rito, el jefe del grupo admitió que lo soltaran y le dijo que fuera a lavarse. Cuando regresó les prometió a él y a sus compañeros 20 horas extras y le dio el día libre para descansar. Estos relatos permiten entender el modo en que los jefes manejan los grupos y qué elementos y prácticas utilizan como incentivos y prebendas.

De los testimonios surgió, asimismo, que para los acusados lo ocurrido fue una broma, “una pavada normal, que nunca imaginaron que podía terminar en una causa”. La mayoría de los imputados y testigos declararon que todos fueron sometidos a la bienvenida cuando ingresaron al GIE.⁴⁶ Los testimo-

44 Paula Litvachky y Josefina Martínez, “La tortura y las respuestas judiciales en la provincia de Buenos Aires”, en CELS, *Colapso del sistema carcelario*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005.

45 Si bien para el presente análisis no resulta relevante, la jueza resolvió que no habría indicios de tal consentimiento.

46 Los testimonios repetían, uno a uno, que el ritual no tenía ningún fin denigratorio ni humillante, sino que se trataba de una forma de aceptación en el grupo. Muchos habían pasado por eso, en cada uno de los grupos de pertenencia. Por ejemplo, Fernando Hugo Álvarez, quien trabaja en el GIE, dijo que “las bienvenidas voluntarias son habituales en los grupos especiales”. Sebastián Rinaldi, quien se desempeñó en el grupo hasta 2008, sostuvo que

nios revelan también el código de silencio que impera en el grupo, entendido como un necesario lazo de solidaridad con la institución y sus compañeros. Los otros agentes reprocharon a Maidana que hubiera traicionado a sus superiores y a la institución al haber dado a conocer los hechos. En todo caso, sostuvieron, debería haber realizado una denuncia interna.

La audiencia oral permitió conocer las principales técnicas de negación de la violencia, tal como son presentadas por Stanley Cohen en su análisis sobre los genocidios.⁴⁷ Cohen habla del triángulo de la atrocidad conformado por las víctimas, los perpetradores y los espectadores. Cada variante de la negación aparece en el discurso: la literal (no pasó nada), la interpretativa (lo que pasó es en realidad algo distinto) y la implicatoria (lo que pasó está justificado).⁴⁸ En el juicio se dijo que se trató de un fenómeno “normal y extendido”, y hubo negación de la lesión y de la víctima. Aparece la misma técnica lingüística a partir de la cual lo terrible es referido como algo mundano; se lo sustantiva: al fin y al cabo, es “la bienvenida”.

Durante las audiencias se preguntó a funcionarios jerárquicos del GIE su opinión sobre los hechos grabados. En general, su respuesta fue que les pa-

las iniciaciones eran “medidas de bienvenida y de apoyo de los pares”. Dijo que siempre se hicieron con consentimiento y que los testigos que negaron su existencia lo habían hecho por miedo a la jefatura. También contó que su propia bienvenida había consistido en quedar esposado dos o tres minutos a una cucheta con una cámara de gas colgada. Por su parte, la testigo Laura Merele dijo que trabajó en el GIE alrededor de dos años y que para ellos era normal actuar de esa forma, por lo que consideraba que, con total seguridad, se actuó con consentimiento. Sostuvo que nunca había visto una bienvenida como la del video, pero que, si Maidana hubiera dicho “basta”, no hubieran seguido. También afirmó que esas prácticas eran conocidas por todos. Por su parte, Sergio Muinio dijo que, al ingresar al GIE, le hicieron una bienvenida que consistió en esposarlo a una pava para que cebara mate y no hubo agresión física. Explicó que, dentro de la bienvenida, “había golpes en broma, se bajaban los pantalones, pero que con armamento nunca se jugó”. También sostuvo que Maidana hubiera podido gritar y ser escuchado o dar intervención a los superiores y no hacerlo público, por lo que consideró que buscaba un rédito económico.

47 Stanley Cohen, *Estados de negación. Ensayo sobre atrocidades y sufrimiento*, Buenos Aires, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho, UBA-British Council Argentina, 2005. El autor se pregunta: “¿Cómo pueden las personas actuar de maneras que causan consternación y, sin embargo, continuar desligándose de sus acciones y negando su significado como malignas, inmorales y criminales?”, y afirma que tales desconocimientos no son estados mentales privados. “Están fijados en la cultura popular, los códigos de lenguaje banal y las legitimaciones fomentadas por el Estado. Estos estados mentales culturalmente compartidos les permiten a las personas ser perpetradores o espectadores colusorios” (p. 98).

48 *Ibíd.*, p. 121.

recía algo incorrecto, que desprestigiaba a la institución pero que, al mismo tiempo, tenían un excelente concepto de los imputados. En ningún momento manifestaron alarma por lo sucedido, temor o indignación. Del mismo modo, los imputados que reconocieron desde el comienzo su participación no expresaron vergüenza ni arrepentimiento. Sólo enfatizaron el supuesto consentimiento del compañero agredido. El anclaje de estas prácticas en la institución es evidente. Así está organizado y garantizado el círculo de reproducción de la violencia: en la formación, en la ejecución, en el hermetismo y en la impunidad. Al respecto, la sentencia afirmó:

[La jueza] no desconoce la dificultosa tarea que deben desarrollar los funcionarios del SPB en la actualidad, pero, si algo surgió del presente debate y para sorpresa de todos los concurrentes al mismo, fue la normalidad con que muchos de los funcionarios convocados hablaban respecto del hecho juzgado en autos. Resulta sorprendente que varios coincidieran en que estas prácticas hacen a la formación del funcionario en atención a las situaciones dificultosas que deben soportar con los detenidos. De ninguna manera la sociedad puede avalar que la formación de los funcionarios que tienen la delicada tarea de custodiar y cuidar a los internos, consiste en efectuar prácticas de las características que se ventilan en el caso de autos. Para ello, existen los cursos de formación física, teórica y psicológica, que se dictan para poder afrontar situaciones extremas dentro del penal.

Sin embargo, este relato evidencia también la incapacidad del sistema de justicia para hacerse cargo del carácter estructural y del arraigo que la violencia tiene en los lugares de encierro bonaerenses. ¿Es razonable que la jueza se sorprenda ante los hechos que salieron a la luz en este caso? ¿No le llegan, por su contacto cotidiano con el mundo de la cárcel, pruebas e indicios ciertos de esta circulación de la violencia? Son muchas las denuncias que se presentan debido al ritual de bienvenida que reciben los imputados al llegar a una nueva unidad, episodio que contaría con la participación de agentes penitenciarios y de los mismos detenidos. Durante la tortura a Maidana, los penitenciarios simulaban la entrada a un pabellón, en un trato similar al que ellos dan a los detenidos.

Este hecho revela la urgente necesidad de una reforma estructural del SPB, que no se limite a las tradicionales políticas superficiales de capacitación en derechos humanos, sino que aspire a otro modelo de organización que tenga en consideración que se trata de prácticas inmersas en la cultura y la gestión penitenciaria a nivel estructural. Tal como se presenta en el próximo aparta-

do, las medidas adoptadas por los poderes de la provincia permiten afirmar que no hay voluntad de avanzar en ese sentido. No sólo se está lejos de una reforma estructural sino que, además, esta forma de gobierno de los lugares de detención se mantiene en el centro de la administración.⁴⁹ En este caso en particular, el ejecutivo provincial decodificó el hecho como un caso aislado. No realizó ninguna intervención relevante que pudiera aprovechar la crisis para producir cambios sustantivos. El Ministerio de Justicia aportó, como apoyo a la víctima, una abogada civilista para que lo patrocinara. No obstante, sin contención, ni respuesta oficial, Maidana acudió al CELS para ver si se garantizaba, por lo menos, que su caso pudiera llegar a una condena y se le proporcionara alguna protección institucional.

El fiscal pidió el mínimo penal: dos años en suspenso. Lo justificó en la carencia de antecedentes de los acusados, el buen comportamiento durante el proceso y el “arrepentimiento activo demostrado durante el transcurso del debate”.⁵⁰ Además, solicitó que se aplicara la inhabilitación por el doble de tiempo de la condena, y que realizaran un curso o especialización en materia de derechos humanos.

3. POLÍTICAS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD: EL AUMENTO SOSTENIDO DE LA TASA DE ENCARCELAMIENTO

En los últimos años, el CELS ha denunciado el recrudecimiento de la política de encarcelamiento impulsada en forma activa por el gobernador Daniel Scioli. De modo intermitente, esta gestión ha promovido decisiones que implican ampliar el sistema punitivo en forma directa, o bien marcar la orientación de las decisiones de los otros dos poderes. En 2010 no se advirtieron cambios sustantivos.

49 Estos hechos dan sustento a los estudios que explican la violencia del sistema como la forma de gobernabilidad de esos espacios, complementaria a la delegación del orden interno en algunos detenidos. Para más información véase la serie *El sistema de la crueldad*, del Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria, disponible en <<http://www.comisionporlamemoria.org>>.

50 Durante el juicio oral los penitenciarios no manifestaron en forma espontánea estar arrepentidos. Sólo lo hicieron después de que el fiscal se los preguntara varias veces de manera directa, y sólo porque les había ocasionado la pérdida de su trabajo y problemas personales. Pero no hicieron ninguna autocrítica respecto de los hechos de violencia.

Desde que asumió la actual gestión hubo varias iniciativas para modificar el marco normativo y ampliar las facultades policiales y de los jueces en función de encarcelar de forma preventiva.⁵¹ Un punto central fue el impulso de políticas de endurecimiento de la legislación, que se materializaron con dos reformas al Código Procesal Penal para restringir las excarcelaciones⁵² y aumentar la presión sobre los jueces para que interpretaran el código del modo más restrictivo posible.

En medio de un nuevo escándalo político-mediático por un episodio de inseguridad desatado por una salidera bancaria,⁵³ que logró el efecto buscado de “pánico moral”,⁵⁴ el gobierno provincial respondió con el anuncio de un paquete de medidas. Fueron presentados catorce proyectos y se convirtieron en ley los que prevenían la ampliación de la estructura judicial por medio de la creación de ayudantes fiscales, junto con modificaciones y adecuaciones administrativas en juzgados y fiscalías. También se aprobaron los que disponían la validez de las grabaciones de audio y video y de las llamadas al número de emergencias policiales 911 como prueba procesal, así como la destrucción de armas incautadas en los procesos penales.⁵⁵

51 Para un análisis de las políticas y reformas impulsadas en relación con la cuestión policial véase el capítulo IV.

52 Las dos reformas fueron sancionadas como las leyes 13 943 y 14 128. Sobre la primera, es posible ver un análisis detallado en CELS, *Informe 2010*, cap. IV. La segunda estableció una modificación al art. 169 del Código Procesal Penal y dispuso que los jueces evaluarán la procedencia de la prisión preventiva en los casos de delitos cometidos con violencia o intimidación con armas de fuego, o con la intervención de menores de 18 años, teniendo en cuenta la escala penal resultante de la aplicación de los arts. 41 bis y quater del Código Penal. A su vez, sostiene que procederá la excarcelación en el caso de concurso real sólo si la pena aplicable no supera los ocho años de prisión. Es decir, que se mantiene la presión sobre los jueces para que evalúen la prisión preventiva de acuerdo con la pena en expectativa y no en relación con los peligros procesales.

53 El 29 de julio de 2010, Carolina Píparo, con casi nueve meses de embarazo, recibió un disparo en un intento de robo cuando salía de retirar dinero de su cuenta bancaria en Gonnet, provincia de Buenos Aires. El bebé murió una semana después. El caso tuvo gran repercusión en la opinión pública.

54 Se trata de un término presentado por Stanley Cohen que hace referencia a la reacción social, muchas veces exagerada, frente a la noticia de determinados acontecimientos. El autor lo explica a partir de la capacidad de los medios de comunicación para estigmatizar y definir determinados actos y grupos de personas como amenaza social, generando indignación moral, ansiedad y pánico. Véase Stanley Cohen, *Folk Devils and Moral Panics: The creation of the Mods and the Rockers*, Oxon, 2002 (3ª edición).

55 Del paquete de normas impulsado por el Poder Ejecutivo se sancionaron las leyes 14 170, 14 171, 14 172, 14 173, 14 174, 14 176, 14 177 y 14 178. Quedaron fuera de la discusión cinco proyectos que proponían más modificaciones

Además de estas medidas legislativas, el Ejecutivo provincial se concentró en la ampliación del sistema penitenciario como paliativo a la situación de hacinamiento y a la presión generada por el aumento de la tasa de encarcelamiento. Como es evidente, el constante incremento de la cantidad de detenidos ocasiona que el sistema, aun con la inversión de nuevos recursos, no registre mejoras sustantivas respecto de la superpoblación. La última información oficial disponible es la del Consejo de Defensores de la provincia, que luego de un relevamiento realizado entre junio de 2009 y julio de 2010 registró un nivel de sobreocupación del 96% en el sistema penitenciario provincial.⁵⁶ Y concluyó que “el dictado continuo de leyes destinadas a hacer ingresar a cada vez más personas a la cárcel –tanto a nivel federal como provincial– hace vano cualquier esfuerzo por superarla”, en la misma línea de lo que había observado la Corte Suprema al resolver el caso “Verbitsky”.⁵⁷

3.1. MÁS Y MÁS CÁRCEL: LA CONSTRUCCIÓN COMO RESPUESTA

La construcción de cárceles como aproximación al problema de la sobreocupación fue desestimada por la Corte Suprema como política viable para revertir las violaciones de derechos denunciadas:

Se está jugando una carrera entre la Administración, que amplía el número de celdas disponibles, y el número de detenidos en aumento, sin que haya perspectivas cercanas de que las curvas se crucen, lo que impide hacer cesar la violación de derechos fundamentales y en particular el derecho a la vida y a la integridad personal de los presos,

a la estructura del Poder Judicial de la provincia. Véase <<http://www.eldia.com.ar/edis/20100923/20100923155235.htm>>.

56 Véase el *Informe final* (período junio de 2009-junio de 2010) del Consejo de Defensores Generales de la Provincia de Buenos Aires, “Monitoreo de condiciones de detención en unidades carcelarias”, presentado al ministro de Justicia Ricardo Casal y a la SCBA, en el caso “Verbitsky”. Disponible en <<http://www.pensamientopenal.com.ar/01102010/situacion06.pdf>>. El cálculo se estableció sobre una definición de cupo carcelario limitada a los metros cuadrados y a algunas otras variables más. El mismo informe afirma que “no busca definir con exactitud cuál es el cupo carcelario ni, consecuentemente, las magnitudes exactas de superpoblación. Sólo procura mostrar el exceso de población que, de manera palmaria, resulta ya de la evaluación de algunas de la totalidad de las condiciones que deben ser tenidas en cuenta para un estudio integral del cupo”.

57 La Corte sostuvo que se había establecido sin controversia alguna que el aumento de la población carcelaria “responde básicamente a leyes provinciales en materia excarcelatoria y penitenciaria”. Cfr. CSJN, “Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus”, cons. 32 del voto de la mayoría.

del personal de custodia y de terceros. La experiencia corriente y técnica, y el sentido común, indicarían que, de seguir esta proyección, en el corto tiempo, el Estado provincial tampoco podría continuar su actual empeño, por obvias razones presupuestarias y políticas, o sea, porque se vería en la disyuntiva de continuar construyendo celdas indefinidamente o de atender otros requerimientos necesarios para el bienestar general (salud, educación, higiene pública, pavimentos, caminos, etc.). Esta perspectiva sería aun más peligrosa para los derechos que hoy se hallan comprometidos con las actuales condiciones de detención, pues se agravarían aun más y abarcarían a un número mayor de personas.⁵⁸

El informe del Consejo de Defensores presenta datos oficiales sobre la persistencia del nivel escandaloso de hacinamiento en los lugares de detención de la provincia, negado hasta hace muy poco por las autoridades. Después de conocido el informe, el ministro Casal anunció la construcción de 15 alcaldías departamentales y dos cárceles más en la provincia, mientras que el subsecretario de Política Criminal e Investigaciones Judiciales, César Albarracín, afirmó que con la revelación de estos datos estructurales “se persigue que el Estado no pueda encarcelar a quienes delinquen”.⁵⁹

Si bien en los últimos meses de 2010 pudo observarse una disminución de la cantidad de detenidos alojados en comisarías –1200 menos que a fines de 2009–, a cinco años del fallo de la Corte Suprema el uso de estas dependencias sigue siendo generalizado y las condiciones de detención, inhumanas. La actual gestión del gobierno bonaerense asumió con 2782 personas en dependencias policiales. En 2009 se dio el punto máximo de incremento, con 4552 detenidos en el mes de diciembre. Durante 2010 se produjo el descenso mencionado, pese al cual 3334 personas continuaban presas en comisarías a fines de noviembre. Esto implica que más del 10% del total de detenidos en la provincia se encuentra en las peores condiciones, y aún existe un 20% más, con respecto a diciembre de 2007, alojado en comisarías.⁶⁰

Las características del encierro en comisarías fueron comprobadas por la CIDH en la mencionada visita del relator para las personas privadas de libertad. También fueron puestas en conocimiento de otras instancias internacionales de

58 Fallo “Verbitsky”, considerando 31 del voto de la mayoría.

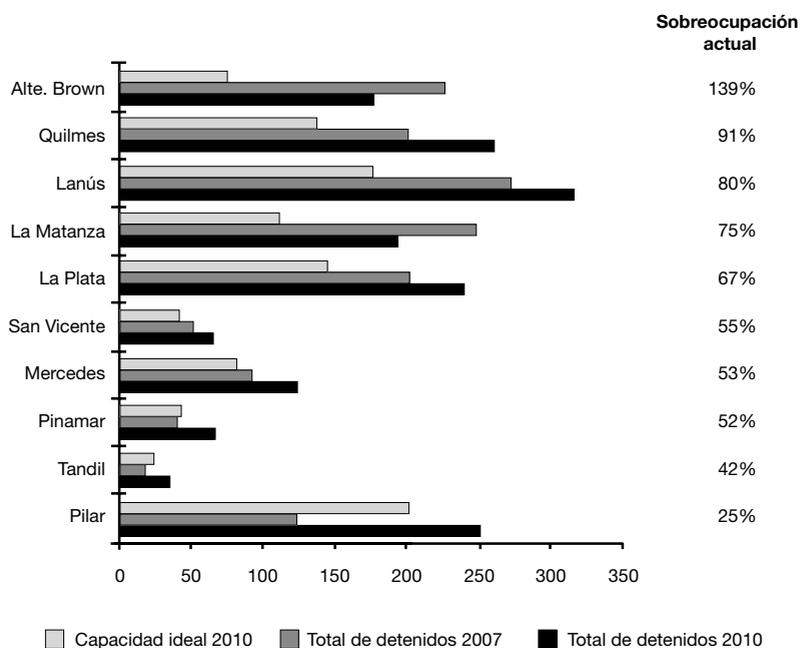
59 Véanse <<http://sur.elargentino.com/notas/lapidario-informe-sobre-carceles-bonaerenses>> y <<http://www.lanueva.com/hoy/nota/1470612e8f/1/76483.html>>.

60 Véase el gráfico “Evolución de la población privada de la libertad en la provincia de Buenos Aires...”, p. 183. del presente capítulo.

derechos humanos y de la Corte Suprema. Pareciera que la tendencia (provisoria, por ahora) a la disminución de la cantidad de personas en dependencias policiales tiene que ver con esas denuncias y con el impacto de las plazas nuevas agregadas este año. A pesar de ello, queda en evidencia que el problema estructural del SPB se encuentra lejos de una verdadera solución. Por ejemplo, la evolución de los distintos departamentos judiciales ha sido dispar. Más allá de la evolución general, en algunos casos se ha registrado un aumento de los detenidos alojados en comisarías que agravó la situación de hacinamiento, como ocurre en los departamentos de Quilmes, Lanús, La Plata y Pilar.

Distribución de detenidos por departamento judicial en 2007 y 2010

Nivel de hacinamiento en los espacios policiales



Nota: Los datos de 2010 corresponden al 29 de noviembre.

Fuente: Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

El gráfico muestra la distribución de detenidos en comisarías por departamento judicial en 2007 y en 2010, y la “capacidad ideal” de estos espacios, de acuerdo con los informes del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia. Sin

embargo, ello no implica, bajo ningún punto de vista, que estos lugares puedan ser considerados como una plaza penitenciaria, ya que no debería haber allí siquiera una sola persona detenida en forma permanente. Sólo se utiliza este parámetro a modo de ejemplo para demostrar el nivel de hacinamiento existente.

Contra lo que sostienen ciertos estereotipos mediáticos, no existe contradicción entre seguridad y derechos humanos. El alojamiento de miles de personas en comisarías policiales constituye un problema tanto por la violación de derechos humanos de los detenidos como por los inconvenientes de seguridad que genera, ya que distrae efectivos policiales de sus tareas específicas. Además, los diarios informan con frecuencia de las habituales fugas de detenidos de instalaciones preparadas para otra tarea, como la ocurrida en la última semana del año en la localidad de Glew.

En definitiva, el informe sobre el estado de las unidades penitenciarias elaborado por el Consejo de Defensores concluye que, sumando los detenidos en comisarías, podría hablarse de por lo menos un 96% de sobreocupación del sistema, diagnóstico confirmado por los relevamientos del Comité contra la Tortura y de diversos defensores públicos que realizan visitas periódicas. Esto indica que aun con los esfuerzos realizados para la construcción de nuevas plazas, la situación sigue siendo crítica. No es posible avanzar en una solución de fondo si ni siquiera se han institucionalizado los estándares que definen una plaza carcelaria de acuerdo con la normativa internacional. El informe del Consejo deja en evidencia que lo que es considerado una plaza por el Ministerio de Justicia no se adecua a esos criterios. Por lo tanto, es legítimo cuestionar la información oficial sobre la capacidad de las unidades. Tampoco puede decirse que las nuevas construcciones cumplen con el estándar de trato digno. El informe sostiene que parte del problema radica en que se han utilizado las alcaidías nuevas como lugares de detención permanentes, cuando en realidad fueron concebidas para el alojamiento transitorio de los detenidos. En este punto, “la sobreocupación de estas unidades también es consecuencia de que fueron concebidas como alcaidías, sin la infraestructura necesaria para el alojamiento permanente. Originariamente no poseían talleres, ni escuelas, y cuentan con muy reducidos espacios para el esparcimiento al aire libre”.⁶¹

Los defensores señalan algunas de las estrategias que se implementaron estos años para ocultar que el sistema alberga más detenidos que lo que su capa-

61 Esto se ve reflejado en la Resolución 1938 del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, que, al redistribuir la población penitenciaria, contempla las alcaidías como espacios de alojamiento permanente, junto con las unidades carcelarias.

cidad permite. Sostienen que “durante los últimos años, con la pretensión de multiplicar la capacidad del sistema para hacer frente al alarmante aumento de los índices de prisionización, en la mayoría de estas celdas se agregó una tarima o camastro y hoy conviven en ellas dos personas”.⁶² Este criterio de duplicación automática del cupo de las unidades fue convalidado por la Sala III del Tribunal de Casación, a partir de un recurso presentado por el propio SPB. Esta gravísima decisión habilitó al Poder Ejecutivo a disponer de manera arbitraria el cupo de las unidades, aun en violación de los estándares internacionales, lo cual debilitó el control judicial que debe regir sobre los parámetros que definen la capacidad de una unidad.⁶³

Además de la duplicación de camas se han construido pabellones en unidades preexistentes, pero sin añadir espacios comunes como baños o lugares de recreación. A su vez, se alojan detenidos por tiempo indeterminado en los pabellones de aislamiento o de separación del área de convivencia. Estos internos no recibieron una sanción formal y, en muchos casos, pasan allí períodos prolongados hasta tanto se consiga lugar en otras unidades penales. Incluso aquellos que no se encuentran bajo sanción pueden salir del pabellón sólo una hora por día.⁶⁴

Otro punto a tener en cuenta son los módulos de bajo costo⁶⁵ que suelen alojar a 60 personas en condiciones que han sido calificadas como inhumanas por el perito arquitecto de la SCBA, Daniel Negri. Al dictaminar sobre este tipo de pabellones en la Unidad 3 de San Nicolás, Negri sostuvo que “las condiciones de detención en los módulos de reciente construcción no admiten el menor análisis, el hacinamiento en un espacio único con una población de 50

62 *Informe* del Consejo de Defensores Generales de la Provincia de Buenos Aires, ob. cit.

63 TPC, Sala III, “Díaz, Fernando s/recurso de queja” (causa 23 377) y “Fiscal de Estado s/recurso de queja en hábeas corpus colectivo interpuesto por el defensor general. Unidad 5 Mercedes”, del 1º de julio de 2008. Esta sentencia fue recurrida y resta aún la decisión de la SCBA.

64 El juez de ejecución de Mar del Plata, Ricardo Perdichizzi, constató el agravamiento de las condiciones de detención en los sectores de aislamiento de la Unidad 15 de Batán. A raíz de ello ordenó al SPB, entre otras cosas, el cese del alojamiento de internos en el sector de aislamiento y separación sin que tuvieran una sanción formal, y el respeto de los tiempos máximos permitidos para retenerlos allí. A su vez, ordenó el cumplimiento del procedimiento para tramitar las sanciones disciplinarias. Causa “Internos alojados en la Unidad Penal 15, Batán s/actuaciones art. 25, inc. 3, CPP”, del 30 de abril del 2010.

65 Para más información véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2005*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005. El incendio de la Unidad 28 de Magdalena, en el que perdieron la vida 33 detenidos, se produjo en uno de esos pabellones.

internos en el módulo A y 53 internos en el módulo B hablan de condiciones inhumanas y de la necesidad urgente de encarar una serie de reformas que hagan de ese sector un ámbito digno y seguro”.⁶⁶

En cuanto al contenido de la política criminal y penitenciaria, la construcción de cárceles no puede ni debe concebirse como la principal respuesta para enfrentar esta situación de violación estructural de derechos. Por un lado, porque la experiencia comparada indica que el sistema funciona de tal manera que las plazas que se agreguen serán utilizadas para incorporar más detenidos. Mientras la presión se ubica en el aumento de la tasa de encarcelamiento, la voracidad del sistema penal hace que las políticas de construcción nunca sean suficientes, y el único efecto que se logra es hacer crecer el sistema (y el negocio) carcelario.⁶⁷ Por otra parte, se ha demostrado que el ritmo de construcción de plazas penitenciarias en la provincia nunca supera más que mínimas proporciones de lo planificado y anunciado.⁶⁸ Por el contrario, existe consenso entre quienes trabajan las cuestiones penitenciarias acerca de que está pendiente aún el debate de una ley de control de la superpoblación para llegar a definir los estándares de plaza carcelaria y marcar un límite a estas ansias punitivas.⁶⁹

66 Según consta en el informe mencionado del Consejo de Defensores Generales de la Provincia de Buenos Aires.

67 Tal como señala Mathiesen, “un sistema carcelario es como una bestia de presa insaciable, un depredador que nunca está satisfecho. Las cárceles casi siempre están llenas hasta los topes, cuando no masificadas. Ésta parece ser la norma, tanto si el índice de delito registrado aumenta como si disminuye. [...] En consecuencia, una vez construida cualquier nueva prisión será llenada hasta los topes, mientras que las viejas prisiones permanecerán. Los argumentos de la irreversibilidad y de la insaciabilidad interactúan, reforzándose mutuamente” (Thomas Mathiesen, “Diez razones para no construir más cárceles”, *Nueva Doctrina Penal*, n° 1, 2005).

68 Véase al respecto la presentación del CELS ante la CSJN por el fallo “Verbitsky”, realizada en noviembre de 2009. Disponible en <www.cels.org.ar>.

69 Luego del fallo “Verbitsky”, en 2007 se convocó a una mesa de trabajo en el Senado de la provincia para discutir las reformas legales pendientes para cumplir con lo ordenado por la Corte Suprema. En esas reuniones participaron, entre otros, el Ministerio de Justicia, la Procuración General, la Defensoría de Casación, la Comisión Provincial por la Memoria, FUNDEJUS, el Colegio de Abogados de la provincia, el Colegio de Magistrados y el CELS. Allí se consensuó un proyecto de ley de sobrepoblación carcelaria (D-897/09-10; originariamente D-2139-07-08) que preveía la creación de una comisión multidisciplinaria que tendría la función de determinar, a partir de pautas claras y transparentes, la capacidad de alojamiento de los establecimientos del SPB, a la vez que establecía un mecanismo concreto para resolver el problema del alojamiento de personas por encima de la capacidad del sistema. En esa oportunidad se discutió sobre un proyecto del propio Poder Ejecutivo, además de propuestas del CELS y de la Defensoría

El enfoque gubernamental del problema queda de manifiesto en las estrategias de negación y resistencia mostradas en el ámbito judicial, cuando el Ejecutivo es interpelado por los jueces. Basta con observar la actitud desplegada por los representantes del Ministerio de Justicia y el fiscal de Estado en las causas donde se comprueban irregularidades. Como se ha mencionado, el gobierno apeló a los buenos oficios del Tribunal de Casación para convalidar la duplicación automática del cupo en el penal de Mercedes. Otro caso paradigmático ha sido el de la Unidad 15 de Batán. En abril, la Cámara de Mar del Plata, en un fallo preciso y bien fundado, exhortó al gobierno provincial a adecuar las condiciones de alojamiento del penal. Como estrategia, el Ejecutivo decidió plantear un conflicto de poderes: impugnó la sentencia de hábeas corpus y se negó a cumplir el mandato de los jueces. La Sala III del Tribunal de Casación, con el voto de los jueces Ricardo Borinsky y Víctor H. Violini, decidió validar esa impugnación y enviar el caso a la Suprema Corte provincial. Por supuesto que la decisión del tribunal es aún más grave que la postura del gobierno. Los jueces evadieron su función constitucional de garantizar los derechos de los detenidos, al modificar el objeto de discusión del hábeas corpus.⁷⁰

El gobierno provincial demostró la misma actitud ante otros hábeas corpus similares, con una estrategia de litigio agresiva que no valida la intervención judicial y dilata en el tiempo el cumplimiento de las sentencias.⁷¹

3.2. RESPUESTAS A LA VIOLENCIA

En un escenario con las características aquí descriptas, en el que resulta indudable la crueldad del castigo y el trato inhumano, la administración se limitó a

de Casación. Por otra parte, el informe mencionado del Consejo de Defensores de la provincia también sostiene que “resulta fundamental establecer una ley de control de cupos penitenciarios de modo tal que permita variar el eje de la política penitenciaria destinada a la construcción de cárceles y poner coto al circuito de movimiento de detenidos”.

70 Causa 9820, “Detenidos de la Unidad Penal 15 (pabellones 3 y 7) s/queja interpuesta por el jefe del Servicio Penitenciario (art. 433, CPP)”, y su acumulada 12 374, “Detenidos en la Unidad 15 de Batán s/recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Justicia y el fiscal de Estado”. Al momento de la elaboración de este capítulo está pendiente la resolución de un recurso extraordinario presentado por el CELS y la Defensoría de Casación.

71 Pueden mencionarse algunos que están en el ámbito de la SCBA, como el hábeas corpus “Verbitsky” o “Detenidos en la Unidad Penal 3 de San Nicolás. Recurso de casación” (causa P. 96 544), o “García, Marcelo Jorge, s/hábeas corpus”. También aquellos que llegaron al Tribunal de Casación, como “Díaz, Fernando s/recurso de queja” (causa 23 377) o “Detenidos del distrito de Lomas de Zamora s/hábeas corpus. Recurso de queja interpuesto por (el) jefe del Servicio Penitenciario” (causa 9371), del 30 de septiembre de 2008.

tomar medidas de gestión del encarcelamiento y la sobrepoblación, sin resolver la situación de trato inhumano y violencia estructural denunciada.

Es un indicativo de esta orientación que el principal programa oficial para prevenir la violencia carcelaria consista en el aislamiento y la neutralización de los detenidos conflictivos en pabellones especiales. Así, permanecen veintidós horas al día sin ver el sol, lo que por supuesto baja el nivel de conflictividad entre los internos, pero a costa de la alienación y la anulación de la persona. Esta política evidencia la forma de entender la violencia carcelaria sólo como hechos individuales con origen exclusivo en los detenidos.⁷²

Otras dos medidas del Poder Ejecutivo forman parte de las políticas de reducción de la violencia implementadas por el gobierno provincial. Por un lado, la Resolución 999 del Ministerio de Justicia y Seguridad bonaerense, que creó el “Programa de Fortalecimiento de Gestión de Unidades Carcelarias”, a cargo de una “Comisión Evaluadora” integrada por el ministro de Justicia y Seguridad, Ricardo Casal, y los principales responsables del SPB. Esta comisión recibe el apoyo de un equipo de auxiliares que funcionan como “inspectores y relevadores de la realidad carcelaria”, y están obligados a “visitar en forma sorpresiva o programada cada una de las unidades carcelarias al menos una vez al mes” para clasificarlas con un puntaje de 1 a 100. Esta cifra surgiría de la suma de cada uno de los ítems sometidos a evaluación, tales como las condiciones de alojamiento, alimentación, provisión de ropa, actividad laboral, educativa y recreativa, mantenimiento, prevención de la violencia, gestión de la conflictividad e implementación de programas especiales. Aún no se conocen los resultados de esta iniciativa, ni los parámetros concretos empleados para las calificaciones. Que el mecanismo se encuentre a cargo de una comisión integrada por los responsables del SPB, quienes debieran ser los controlados, permite calificar su creación como un simulacro cosmético dirigido a repeler las críticas sin buscar una modificación de las conductas y las condiciones estructurales que las motivan.

Por otra parte, la Resolución 1938 del Ministerio de Justicia y Seguridad reorganizó la distribución y clasificación de los internos en el SPB con el fin de avanzar en uno de los problemas más graves de la provincia: la denominada “calesita” de los detenidos a partir de traslados constantes entre las distintas unidades, que se ha convertido en un espacio permanente de tortura y maltrato.⁷³ Esta resolución ya motivó presentaciones de defensores públicos por

⁷² Esta política ha sido denunciada por la Comisión Provincial por la Memoria. Véase, por ejemplo, Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria, *Informe anual 2010*, Buenos Aires, 2010.

⁷³ Véase al respecto la sentencia del Tribunal de Casación “Detenidos alojados en pabellón 6 de Unidad Penal 3 San Nicolás s/recurso de casación”,

la arbitrariedad con que comenzó a implementarse (lo que también ha generado hechos de violencia), puesto que implica la libertad de decisión del SPB para reubicar detenidos sin el debido control judicial.

Una mención aparte merece el modo en que se ha configurado la respuesta judicial a estos temas, a partir de las iniciativas propias de los funcionarios y de su interrelación con el poder político. Por ejemplo, si bien todavía están abiertos los sumarios disciplinarios a jueces por disponer libertades, no se conoció ninguna sanción para los magistrados y funcionarios que dejan morir a los detenidos o que los privan del acceso a la salud, o que los mantienen en prisión preventiva más allá de los plazos constitucionales, o sin suficiente prueba, y luego se amparan en el error judicial para absolverlos.⁷⁴ Del mismo modo, el Poder Ejecutivo provincial ejerce presión a partir de su estrategia de litigio, convalidada por las instancias superiores. Esto genera la desprotección de jueces y defensores que promueven respuestas de activismo judicial para la protección de los derechos de las personas privadas de libertad.

4. LA NECESIDAD DE FORTALECER LOS MECANISMOS DE CONTROL Y PROTECCIÓN

La situación descripta pone en evidencia la importancia de la función de los organismos de protección de derechos y de las instituciones de monitoreo. El Poder Judicial es muy deficiente en este aspecto. Salvo excepciones, aún se mantiene la idea de que no es función de los jueces controlar lo que sucede con las personas que ellos mismos envían a prisión, o que son detenidas por la

firmada por los jueces Daniel Carral, Ricardo Borinsky y Horacio D. Piombo, del 29 de enero de 2010. Por su parte, el juez de Mar del Plata, Juan Tapia, decretó la inconstitucionalidad de esos traslados, fundamentado en que el paradero de las personas privadas de libertad debe ser controlado judicialmente. Cfr. Causa 17 297, del Juzgado de Garantías n° 3 de Mar del Plata, 15 de abril de 2010.

⁷⁴ Por ejemplo, en un reciente fallo el juez Luis Arias decidió que el Estado debía indemnizar a un hombre que estuvo detenido más de tres años acusado de un homicidio por el que fue absuelto por el Tribunal en lo Criminal n° 3 de Quilmes. En su sentencia unánime, el tribunal mostró las graves falencias de la investigación realizada por la fiscalía actuante. El hombre, a lo largo de su detención, fue golpeado tanto por los policías que lo detuvieron como por los presos con los que compartió una celda durante seis meses en la Comisaría 6ª de Ezpeleta. Véase al respecto "Indemnizan con más de \$500 mil a un inocente que estuvo más de tres años preso", diario *Hoy*, 19 de diciembre de 2010.

policía. El fallo “Verbitsky” definió con claridad la necesidad de impulsar una intervención judicial activa para la protección de los derechos y el control de las políticas ejecutivas y legislativas vinculadas con el encierro. Sin embargo, aún no se han logrado avances sustantivos al respecto.

Es cierto que en estos años se ha generado un desarrollo jurisprudencial interesante, que abrió nuevos canales de reclamo y consolidó el hábeas corpus colectivo y correctivo como vía procesal idónea. Varios de los precedentes mencionados a lo largo del capítulo sirven como ejemplos, a los cuales debe agregarse el fallo “Rivera Vaca” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), que ha señalado en forma categórica la necesidad de que la respuesta judicial en un hábeas corpus en el que se discute el agravamiento de las condiciones de detención no esté basada en formalismos sino en la búsqueda de una solución eficaz.

También es cierto que la propia CSJN ha revertido su decisión de intervenir en el tema, al derivar el caso “Verbitsky” a la SCBA. Por su parte, el máximo tribunal provincial ha resuelto el caso “García”, que marca un cambio importante en su forma de entender la función jurisdiccional,⁷⁵ pero ha demorado más de dos años en poner en funcionamiento la Subsecretaría para las Personas Privadas de Libertad, que deberá reforzar el proceso de ejecución del caso.

De modo que, sin avalar posturas optimistas, se advierten nuevos espacios de reclamo para ser aprovechados por quienes promueven derechos (organismos de monitoreo, organismos sociales y de derechos humanos, defensas públicas). En este punto, vale la pena dedicar unas palabras a la defensa pública provincial. Es estratégico, y muy destacable por el esfuerzo personal que implica, el trabajo de algunos defensores en la protección de los derechos de las personas detenidas. Por ello, es fundamental reiterar la necesidad de que la Defensa Pública provincial pueda organizarse en forma autónoma del Ministerio Público. En este capítulo se utilizó, como una de las fuentes principales, el informe elaborado por el Consejo de Defensores referido a la situación de sobrepoblación carcelaria provincial. Este relevamiento permitió contar con información oficial que desmiente las afirmaciones del Ejecutivo. También puso de manifiesto, ante la gravedad de la situación descrita, la inacción de

⁷⁵ En el caso “García, Marcelo Jorge, s/hábeas corpus”, del 18 de agosto de 2010, la SCBA consideró ilegítimo el rechazo de una acción de hábeas corpus colectiva y correctiva en favor de las personas privadas de libertad en las seccionales policiales de La Matanza. Estableció que “las decisiones jurisdiccionales adoptadas o a adoptar para asegurar derechos constitucionales, y en cumplimiento de compromisos internacionales que, de ser desoídos, podrían generar responsabilidad para el Estado, no constituyen un avance sobre las competencias de otros poderes en tanto pueden deslindarse los límites de las esferas propias de cada uno de ellos”.

jueces, fiscales y defensores, que no denuncian ni monitorean los lugares de detención. Sin embargo, interpela en forma directa al propio Consejo de Defensores, ya que no es suficiente que esa institución pública realice un informe de diagnóstico sin que se diseñen e impulsen, al mismo tiempo, estrategias coordinadas que sometan a discusión el problema y habiliten acciones concretas respecto de la violencia estructural que describimos en los apartados previos. Según la información obtenida hasta el cierre de este informe, no hubo progresos en tal sentido así como tampoco se presentaron propuestas de reforma, ni denuncias penales contra los responsables de la situación de maltrato extendido.

Por último, el 26 de noviembre de 2010, la Corte IDH levantó, luego de seis años, las medidas provisionales que había dictado sobre la República Argentina respecto de la Penitenciaría y la Unidad Gustavo André de Lavalle, de la provincia de Mendoza.⁷⁶ En aquel momento, fue necesaria la intervención de la CIDH y de la Corte IDH para que el Estado provincial y nacional se comprometieran a resolver la situación de extrema gravedad y urgencia que ponía en riesgo la vida y la integridad de las personas privadas de libertad en esa provincia. Esta circunstancia motivó la decisión de la Corte Suprema de exigir al gobierno provincial que implementara las medidas dispuestas por la Corte IDH.⁷⁷

La Corte IDH dejó sin efecto esta intervención porque entendió que “la urgencia e inminencia de la situación ya no concurren”. Sin embargo, fue enfática al destacar que su decisión no implica que la cuestión de fondo esté resuelta. El levantamiento de estas medidas no significa que el Estado quede relevado de sus obligaciones convencionales de protección. El tribunal sostiene en su resolución que “independientemente de la existencia de medidas provisionales específicas, el Estado se encuentra especialmente obligado a garantizar los derechos de las personas en circunstancias de privación de liber-

⁷⁶ Corte IDH, Asunto de las penitenciarías de Mendoza, Medidas provisionales respecto de la República Argentina, Resolución del 26 de Noviembre de 2010.

⁷⁷ Resoluciones de la Corte IDH, Caso de las Penitenciarías de Mendoza, Solicitud de medidas provisionales presentada por la CIDH respecto de la República de Argentina. Resolución de 22 de noviembre de 2004; Corte IDH. Caso de las Penitenciarías de Mendoza. Medidas provisionales respecto de la República de Argentina. Resolución de 18 de junio de 2005; Corte IDH. Caso de las Penitenciarías de Mendoza. Medidas provisionales respecto de la República de Argentina. Resolución de 30 de marzo de 2006; Corte IDH. Asunto de las Penitenciarías de Mendoza. Medidas provisionales respecto de la República Argentina. Resolución de 27 de noviembre de 2007; y resolución de CSJN, “Lavado, Diego Jorge y otros c/ Mendoza, Provincia de y otro s/ acción declarativa de certeza” (L. 733. XLII), del 20 de marzo de 2007.

tad". Es decir, mas allá de haber cesado la urgencia, el Estado se encuentra comprometido a continuar con el proceso interno iniciado hasta que finalice la situación de violación de derechos comprobada. Esto significa que tanto el gobierno federal como la CSJN mantienen su posición de garantes respecto de las acciones del gobierno provincial y deben realizar un seguimiento preciso de su respuesta. Según afirmaron los peticionarios de la acción mendocina ante la Corte IDH, la situación carcelaria provincial sigue siendo grave, lo que es materia de evaluación de la CIDH en el caso que está en trámite.

La violación de derechos de las personas privadas de libertad es un problema extendido en el país y es fundamental que se desarrollen políticas desde el Estado federal para garantizar que las provincias adecuen sus prácticas a los estándares internacionales. El Estado argentino tiene pendiente fortalecer las instancias de control internas (provinciales y federales), y en consecuencia resulta más fácil y eficaz recurrir a los mecanismos internacionales de protección de derechos para encontrar una vía de resolución ante estas denuncias.

El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT) –ratificado por nuestro país a fines de 2004– establece la obligación para los Estados parte de implementar un mecanismo nacional de prevención de la tortura y el maltrato. Es decir, apunta a que se establezcan dispositivos institucionales internos que generen canales de monitoreo y denuncia para elevar los estándares de protección de los derechos de las personas privadas de libertad.

El Estado federal y las provincias (con excepción de Chaco y Río Negro) se encuentran en deuda respecto de este compromiso. Desde la ratificación del tratado internacional se está discutiendo la creación del mecanismo nacional de prevención sin que se haya logrado su aprobación.⁷⁸ Durante 2010 se avanzó en el debate del proyecto de ley que retoma el modelo propuesto por un conjunto amplio de organizaciones sociales e instituciones de control. Se logró que esa iniciativa contara con el apoyo de casi todas las fuerzas políticas del país y que obtuviera dictamen de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados. Sin embargo, este impulso no alcanzó para que el proyecto lograra, al menos, media sanción. Esta demora en el trámite de creación de un mecanismo de prevención de la tortura interpela a los responsables políticos

⁷⁸ El proyecto de Ley de creación del mecanismo nacional de prevención de la tortura (expediente 4810-D-2009, Dictamen publicado en Orden del día n° 1648/2010) logró el dictamen de las Comisiones de Derechos humanos, Peticiones, poderes y reglamentos y Presupuesto. Para más información sobre el proceso de implementación del OPCAT y los proyectos provinciales, véase *Revista Pensamiento Penal*, disponible en <<http://www.pensamientopenal.com.ar/tortura>>.

para establecer acciones que garanticen la protección de los derechos de personas privadas de libertad ante su sistemática violación.

5. PALABRAS FINALES

En este capítulo se describió la configuración de una particular forma de castigo que integra la cosmovisión de la demagogia punitiva. Las políticas criminales y de seguridad autoritarias, centradas en el encarcelamiento y la neutralización del otro, se materializan en la irracionalidad, la desproporción y la crueldad del encierro bonaerense.

En contradicción con lo que se difunde en algunos medios de comunicación, las cifras y los relatos demuestran el funcionamiento de un sistema penal duro basado en políticas de seguridad que ejercen control social formal y fuerte presión sobre determinados grupos sociales. Las detenciones y el contacto asiduo con el sistema punitivo de amplios sectores de la población es cada vez mayor. En todo caso, lo que queda en evidencia es la falacia y la falta de efectividad de esas teorías. Y está claro que no resuelven los problemas que dicen querer atacar, sino que, por el contrario, los agravan.

La cárcel en la provincia de Buenos Aires funciona como lugar de alienación social y reproducción de la violencia. Las políticas implementadas sólo han buscado autocomplacer los discursos oficiales y enfocar los esfuerzos en la construcción de más plazas carcelarias. Ésta constituye una solución sin ninguna posibilidad de éxito. Los casos gravísimos que se describieron no son excepcionales. Forman parte de las prácticas diarias de los funcionarios políticos y judiciales. Se convive con esta tragedia y despreocupación social.

Estas crudas realidades vuelven a llamar la atención sobre las regresiones denunciadas en años anteriores, que se han consolidado en la provincia. Intentamos, por lo menos, que el tema se mantenga visible. En el *Informe 2010* comenzamos nuestro análisis con el incendio de la Comisaría 2^a de Lomas del Mirador, donde podría haber estado Luciano Arruga antes de desaparecer, y en el que murieron cuatro detenidos y varios resultaron heridos de gravedad. Más de un año después nadie supo qué pasó con ellos, ni el Estado se hizo responsable de esas muertes, cada vez más anónimas.

Esta violencia explica, en parte, muchas de las crisis sociales que estallan de manera intermitente. El contacto con el sistema punitivo es un elemento clave del proceso de exclusión y no un remedio mágico para todos los problemas.

VI. Agenda para la consolidación de las Asignaciones Universales por Hijo*

1. INTRODUCCIÓN

El programa de Asignaciones Universales por Hijo (AUH), creado en octubre de 2009 a través del Decreto 1602, significó un punto de inflexión en el tradicional abordaje de las políticas sociales frente a la pobreza basado en la diferenciación entre quienes estaban integrados al mercado formal de empleo y quienes no. El nuevo enfoque implica un cambio significativo respecto de la concepción de las medidas necesarias para lograr la inclusión social. Con este programa, el Estado reconoce que, pese a la reactivación económica, siempre habrá un número de personas que no podrán incorporarse al mercado de trabajo¹ y, por lo tanto, abre “un camino para pensar que la vía del empleo y la de las transferencias universales no deben ser vistas como excluyentes sino como estrategias que deben articularse”.² A un año de la puesta en marcha de esta iniciativa, es momento de realizar un balance sobre su impacto y de reforzar el debate para garantizar su consolidación.

Las AUH se han incorporado al conjunto de programas destinados a otorgar transferencias económicas a las familias con niños y adolescentes a su cargo, que varían según la situación de empleo de los adultos responsables. Por un lado están las Asignaciones Familiares Contributivas (AFC), que corres-

* Este capítulo fue elaborado por Diego R. Morales, Laura Royo, Verónica Carmona Barrenechea y Carolina Fairstein, integrantes del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS. Los autores agradecen los comentarios y aportes de Andrea Pochak.

1 El Decreto 1602/09 reconoce que, “si bien las políticas de Estado llevadas a cabo han producido una mejora en la situación económica y financiera del país reduciendo los niveles de pobreza y de marginalidad, alcanzándose, asimismo, un importante incremento del nivel ocupacional, subsisten situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender”.

2 Véase “Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda pública”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2010*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010, pp. 224 y ss.

ponden a los asalariados formales hasta un determinado tope³ y con montos diferenciados por zonas geográficas,⁴ y comprenden las asignaciones por hijo, por hijo con discapacidad, por escolaridad y por maternidad. Por otra parte están las Asignaciones Familiares (AAFF), componente no contributivo de las AFC, destinadas a los jubilados y pensionados y a los titulares del seguro de desempleo que tienen niños o adolescentes a cargo. Como otro subsistema no contributivo aparece ahora la AUH, dirigida a aquellos niños y adolescentes que no estén cubiertos por las otras dos modalidades previstas en la Ley de Asignaciones Familiares y “pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”.⁵ Por último, las asignaciones por crédito fiscal,⁶ que consisten en deducciones impositivas a quienes tributan ganancias por cada hijo hasta los 24 años de edad.

Las AUH hoy dan cobertura a 3 684 441⁷ niños, que representan el 38% del total de menores de edad del país. Las asignaciones familiares contributivas y las no contributivas de jubilados y receptores del seguro de desempleo alcanzarían a 4 800 000 niños y adolescentes del país (55% del total), y las deducciones de ganancias cubrirían a un 5% adicional. Según estimaciones de la OIT, todos estos programas comprenden al 98% de los niños, de modo

3 El Decreto 1388/2010 fija ese tope en 4800 pesos.

4 Las AFC tienen dos variables según las cuales cambian sus montos: la primera está relacionada con el nivel de ingresos, y establece un tope mínimo y uno máximo, de forma tal que a mayor salario más baja es la AAFF. La segunda variable está relacionada con la división geográfica del país, y distingue entre un “valor general” y cuatro regiones (zona 1: Formosa, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Salta (Orán); zona 2: Chubut; zona 3: Catamarca, Jujuy, Salta; y zona 4: Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur).

5 Cf Decreto 1602/09, art. 1º.

6 Cf. art. 23 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (ganancias no imponibles y cargas de familia): “En concepto de cargas de familia, siempre que las personas que se indican sean residentes en el país, estén a cargo del contribuyente y no tengan en el año entradas netas superiores a \$ 9000, cualquiera sea su origen y estén o no sujetas al impuesto: 2) \$ 5000 anuales por cada hijo, hija, hijastro o hijastra menor de veinticuatro (24) años o incapacitado para el trabajo”. Véase al respecto Fabio Bertranou (coord.), *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las Asignaciones familiares*, OIT, Proyecto ARG/06/M01/FRA. Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización, Buenos Aires, Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República Francesa, 2010.

7 Datos de personas cubiertas por la Asignación Universal por Hijo, entre noviembre de 2009 y abril de 2010, según el Ministerio de Trabajo. Citado por Emmanuel Agis, “Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Reflexiones y perspectivas a un año de su implementación”, presentación ante el Congreso de Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA) y la Fundación Friedrich Ebert, 25 de noviembre de 2010.

que restaría llegar a los 200 000 que todavía no están cubiertos por ningún componente del sistema. La OIT advierte que este número podría ser mayor, pues se trata de poblaciones que por su misma condición de vulnerabilidad no pueden ser contabilizadas, como ocurre, por ejemplo, con las personas indocumentadas.⁸

A la fecha de elaboración de este capítulo se han publicado numerosos informes⁹ sobre el impacto del programa. En general, todos los estudios señalan que las AUH generaron una reducción importante de la indigencia y moderada de la pobreza.¹⁰ También reconocen una repercusión positiva en la matriculación escolar. En la medida en que la magnitud y relevancia de esta política son innegables, en este capítulo además reseñaremos algunas debilidades que será preciso corregir en el corto plazo para lograr su consolidación.

Las AUH han demostrado de modo más claro que ninguna otra política pública previa la tan proclamada indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos. Por ello, su implementación representa una oportunidad única para exigir políticas integrales que, a la vez que apunten a la reducción de la pobreza por la vía de la transferencia de ingresos, también se dirijan a corregir las condiciones de vida de las personas en situación de vulnerabilidad y a remover los obstáculos que les impiden un adecuado acceso a los sistemas de salud y educación. La puesta en marcha de este programa también evidenció la necesidad de fortalecer los mecanismos de información y concientización sobre sus características y dimensiones, así como de complementarlo con efectivas campañas de documentación y mejoras en el control sanitario.

Un avance esencial tuvo lugar en 2010, al implementarse la primera actualización del monto de las AUH. El 28 de julio la presidente Cristina Fernández anunció el aumento de las asignaciones familiares por hijo –para trabajadores

8 Véase al respecto Fabio Bertranou (coord.), ob. cit.

9 Véanse, entre otros, Leonardo Gasparini y Guillermo Cruces, *Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas*, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, 5 de julio de 2010; Emmanuel Agis (CENDA-SID), Carlos Cañete (PROFOPE) y Demián Panigo (CEIL-Piette), “El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina”, disponible en <http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf>, mayo de 2010; Gerencia de Estudios de la Seguridad Social-ANSES (Vanessa D’Elia, Alejandro Calabria, Analía Calero, Julio Gaiada y Sergio Rottenschweiler), *Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Una política de inclusión para los más vulnerables*, Buenos Aires, mayo de 2010; y Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), *Documento de Trabajo n° 7: La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación*, Buenos Aires, noviembre de 2010.

10 Respecto de la pobreza, algunos estudios señalan una reducción de entre el 13 y el 30%, y respecto de la indigencia, de entre el 55 y el 70%.

del sistema formal–, así como de las AUH, que pasaron de 180 pesos a 220 pesos a partir de septiembre. El Decreto 1388/10, que efectivizó la medida, aclaraba además que ambas asignaciones eran igualables como parte del derecho a la seguridad social, si bien no establecía un método específico de actualización. En el futuro habrá que sostener la equiparación de los montos de ambos subsistemas y asegurar que mantengan su poder adquisitivo frente a la suba de precios.

El Estado reconoce así que el derecho a la seguridad social incluye este tipo de transferencias, las cuales deben garantizar cierto monto mínimo. Esta decisión no sólo manifiesta una clara voluntad de actualización –que deberá mantenerse en el tiempo y sostenerse con mecanismos institucionales– sino que además refuerza la idea de que ya no habrá marcha atrás: las asignaciones universales llegaron para quedarse y será ilegítimo cualquier reducción o recorte futuro.

2. EL IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO DE LAS AUH

Como ha transcurrido apenas un año desde la implementación de las AUH resulta difícil tener precisiones sobre su impacto y alcance. No obstante, es posible deducir que, por sus efectos económicos y sociales, se trata de la política social más importante de los últimos cincuenta años.

Un estudio que utiliza cuatro indicadores relacionados con dimensiones centrales del bienestar social (pobreza, indigencia, desigualdad y vulnerabilidad relativa) concluye que todos ellos experimentaron una notable mejoría, en especial en las regiones más carenciadas del país.¹¹ Este análisis demuestra que la indigencia se redujo entre 55 y 70%, y retornó a los niveles más bajos de la historia del país. Además, el índice de desigualdad –que mide cuántas veces el ingreso de los más ricos supera el de los más pobres– ha caído un 30%, lo que significa que la Argentina es el país más igualitario de América Latina. Esto implica que los grupos poblacionales vulnerables (como niños, madres solteras o familias numerosas) tienen una menor probabilidad de indigencia.¹²

11 Cf. Emmanuel Agis y otros, ob. cit.

12 El citado estudio señala que “a excepción de quienes habitan en el norte del país y de las familias con jefes de hogar con bajo nivel educativo, el resto de los grupos otrora vulnerables han dejado de serlo. Económicamente esto se verifica por el hecho de que ser niño, pertenecer a una familia monoparental con jefa mujer e hijos a cargo o a una familia numerosa, en lugar de incrementar, reduce la probabilidad de ser indigente [...], representando el

En cuanto al impacto sobre la pobreza, de acuerdo con la ANSES los efectos del programa son muy importantes, pues se trata de grupos no estáticos, de modo que “los requisitos en cuanto a salud y educación extienden los impactos a largo plazo, contribuyendo a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza”. Por ello, el organismo estatal calcula que las AUH redujeron “el 30% de la pobreza y el 55% de la indigencia”.¹³

Para el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA),¹⁴ en cambio, la consecuencia en la reducción de los niveles de pobreza ha sido moderada. El equipo dirigido por Eduardo Basualdo sostiene que el 69,1% de los menores alcanzados por las AUH habita en el 20% de los hogares más pobres de nuestro país. En el cuarto trimestre de 2009, al momento en que se sancionó el Decreto 1602, el 24,8% de la población (17,4% de hogares) se encontraba por debajo de la línea de pobreza. La completa implementación de la AUH supondría que ese porcentaje se redujese al 21,6% (15,2% de hogares). Esto implicaría una disminución en la tasa de pobreza del 13%.

Según este mismo informe, los hogares que reciben la AUH pero todavía se encuentran en situación de pobreza, tendrían de todos modos un incremento en sus ingresos familiares de un promedio de 431 pesos. Aunque no sea suficiente para que estas familias superen la línea de pobreza, resulta claro que esa suma adicional contribuye a aliviar su situación, en particular si se toma en cuenta que seguirán percibiendo este ingreso durante mucho tiempo.

Para CIFRA, el impacto de las AUH resulta mucho más significativo en la reducción de la indigencia, que pasaría de 6,6% de la población (4,8% de los hogares) a 3,2% (2,8%). En los hogares con niños la baja sería más marcada: de 10,5 a 4,1%, es decir, una disminución de más del 60%. Ello significa que gracias a las AUH abandonaron la condición de indigentes 1,4 millones de personas.

No obstante, los niveles de pobreza e indigencia no se han reducido tanto como se esperaba. CIFRA acerca algunas explicaciones de este fenómeno. Por un lado, “una importante proporción de los menores de 18 años que fueron incluidos en la ampliación del régimen de asignaciones familiares se encontraban ya cubiertos, aunque con una transferencia menor, por parte del Plan Familias o el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Es decir que quienes

impacto cualitativo más importante de la AUH en el país”; Cf. Agis, Emmanuel (CENDA; SID); Cañete, Carlos (PROFOPE) y Panigo, Demián (CEIL-Piette), “El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina”, ob. cit., p. 32.

13 Gerencia de Estudios de la Seguridad Social-ANSES, ob. cit.

14 CIFRA, ob. cit.

primero accedieron a las AUH fueron aquellos niños y adolescentes cuyos hogares ya estaban recibiendo algún plan social, que se habría reemplazado por la AUH”. Resta aún cubrir a quienes viven en los hogares de menores recursos, más difíciles de alcanzar para las instituciones de la Seguridad Social, y para quienes es necesario redoblar el esfuerzo estatal. Por otra parte, la falta de documentación de los receptores también representa un obstáculo. Si bien la información sobre la cantidad de menores que no poseen DNI no es precisa, se calcula que entre 500 000 y un millón podrían estar en esa situación. En los últimos años se ha incrementado la inscripción de los nacimientos, pero aún “persisten situaciones en que los menores no son documentados por razones de falta de información”.¹⁵

En el próximo apartado repasamos algunas de las limitaciones del programa que pueden explicar por qué el impacto en la reducción de la pobreza fue menor al esperado.

Según la información brindada por el Ministerio de Economía al CELS, las AUH tuvieron como consecuencia un aumento del 1% del producto interno bruto (PIB), ya que los grupos a los que está destinada la transferencia de ingresos tienen una propensión marginal a consumir superior al promedio de la economía, por lo cual era esperable un aumento sobre la demanda agregada.¹⁶

Por último, otra consecuencia positiva –aunque de carácter más subjetivo y de difícil medición a corto plazo– es la mejor alimentación de los niños y sus familias. Según especialistas, las AUH podrían haber contribuido a cerrar las brechas alimentarias. Si bien este impacto resulta limitado, pues no se trata de una política diseñada con esa finalidad, habría reforzado las estrategias domésticas de consumo y mejorado la densidad nutricional con un aumento de la ingesta de leche, frutas y carnes rojas. En tal sentido, se destaca el progreso de la cantidad de niños que comen en sus hogares debido al incremento de recursos y el consecuente abandono o reemplazo de los comedores.¹⁷

15 *Ibíd.*

16 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, “Avances en la protección social argentina: universalización de las asignaciones familiares”, Buenos Aires, abril de 2010. Respuesta al pedido de informes presentado por el CELS el 18 de febrero de 2010. Expediente TRI. S01: 009546-2010.

17 Patricia Aguirre, “Asignación Universal por Hijo e impactos sociales”, ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales y la Red Argentina de Ingreso Ciudadano, con el auspicio de UNICEF Argentina y la Asociación Mutual Israelita Argentina, disponible en <http://www.unicef.org/argentina/spanish/jornadas_asignacion_universal.pdf>.

3. LOS DESAFÍOS PARA LA INCLUSIÓN DE TODOS LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES

El gran objetivo y acierto del Decreto 1602 de 2009 ha sido la incorporación al sistema de asignaciones familiares de los desocupados y los trabajadores del sector informal. A pesar de que se instituye la coexistencia de diversos subsistemas de protección para la niñez, el avance consiste en la inclusión de grupos que hasta entonces habían permanecido al margen de los beneficios que brinda el trabajo formal. La política de las AUH implica, en consecuencia, un reconocimiento explícito del derecho a la seguridad social de sectores antes excluidos.¹⁸ Sin embargo, los términos de ese reconocimiento no son iguales a los que corresponden a los trabajadores formales. Esto redundará en exclusiones y condicionalidades que resultan incompatibles con los objetivos del programa.

En el *Informe 2010* identificamos a los grupos que permanecen excluidos de esta política social: los monotributistas (excepto los “sociales”), las personas privadas de su libertad (incluidas aquellas con discapacidad psicosocial), los migrantes con una residencia menor a tres años en el país, quienes no posean DNI, aquellas personas que estén cobrando otros planes o pensiones no contributivas –como, por ejemplo, las becas escolares–, las familias que tengan seis hijos o más y quienes declaren percibir un ingreso mensual superior al salario mínimo vital y móvil.

Mediante la incorporación al programa de las trabajadoras del servicio doméstico, dispuesta a fines de 2009,¹⁹ el Poder Ejecutivo nacional saneó una grosera exclusión. Este olvido de un grupo que no encuadra en los parámetros tradicionales de desocupados o trabajadores informales por poseer un régimen específico²⁰ no resultaba consistente con los preceptos del programa.

A fines de 2010, el Poder Ejecutivo también incorporó a las AUH a los hijos de los trabajadores temporarios registrados, que se dedican a ocupaciones de estación en el sector agropecuario, para aquellos meses en que no desempeñen su actividad.²¹ Se trata de asalariados que ingresan en el sistema formal a

18 La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un caso litigado por el CELS, ya había adelantado que las pensiones no contributivas integran el derecho a la seguridad social. Véase CSJN, “R. Aguilera, D. c. Estado Nacional s/amparo”, sentencia del 7 de septiembre de 2007, considerando 3º.

19 Cf. Resolución 393/2009, art. 4º.

20 Decreto-ley 326, de 1956.

21 Presidencia de la Nación, “La Presidenta anunció beneficios a trabajadores temporarios y un plus para pensiones no contributivas”, 1º de diciembre de 2010, disponible en <http://www.caserosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=7860&Itemid=66>.

través de la categoría de empleo temporario, que realizan aportes y reciben las asignaciones familiares sólo mientras desarrollan esas tareas. Por eso, la extensión del sistema de las AUH garantiza la cobertura social de sus hijos también en las etapas en que sus padres no se encuentran ocupados.²²

Durante el último año surgió un intenso debate a partir de la decisión estatal de excluir de las AUH a aquellos niños y adolescentes que concurren a escuelas privadas. El 27 de agosto de 2010 la ANSES determinó la suspensión del pago de la asignación a aquellas familias que habían sido incluidas pero que no acreditaban, a través de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación, la concurrencia a establecimientos educativos públicos.²³ Según trascendió en diversos medios de comunicación, esta medida implicaba dar de baja a 330 000 niños –para la ANSES eran poco más de 42 000 los niños que percibían la AUH y asistían a escuelas privadas– y provocó la reacción de distintos sectores. El CELS sostuvo que la universalidad sería correctora de estas desigualdades, y que era deseable que, a medida que avanzara la implementación de las AUH, se produjeran soluciones a favor de la inclusión efectiva de todos los niños y adolescentes.²⁴

Días después, la presidente decidió revertir la medida y mantener el pago de la asignación a los niños que asistían a colegios de gestión privada. La ANSES adelantó que hasta diciembre realizaría un análisis exhaustivo para determinar la situación de cada familia y cada escuela, luego del cual daría las altas.²⁵

22 Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, al referirse a los trabajadores de la economía informal, sostiene que “los Estados partes deben adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para que los sistemas de seguridad social incluyan a las personas que trabajan en la economía no estructurada. Estas medidas podrían incluir: a) la eliminación de los obstáculos que impiden el acceso de esas personas a los planes de seguridad social no tradicionales, como el seguro comunitario; b) el otorgamiento de un nivel mínimo de cobertura de riesgos e imprevistos con una expansión progresiva con el tiempo”. Por ello, y en función de la prohibición de regresividad, insta a los Estados a crear mecanismos para garantizar el piso mínimo fijado y realizar todas las medidas que sean necesarias para avanzar en la protección (Comité DESC, *Observación General n° 19, El derecho a la seguridad social* [art. 9], aprobada el 23 de noviembre de 2007, párr. 34).

23 Circular 79/10 de ANSES: “La ANSES suspenderá el pago de la asignación universal mensual y no liquidará el 20 por ciento acumulado por todo niño, niña y/o adolescente cuya Libreta se encuentra registrada en este organismo bajo un número de CUE (Código Único de Establecimiento) correspondiente a un establecimiento educativo de gestión privada”.

24 “El CELS reclama que una ley asegure la universalización de la Asignación por Hijo”, disponible en <<http://www.cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1311>>.

25 Véase <<http://www.anses.gob.ar/prensa/noticia.php?id=15>>.

Esta discusión expuso un aspecto significativo de la implementación del programa, pues la ANSES preveía dar de baja a aquellos niños y adolescentes que no cumplieran con uno de los requisitos exigidos para ingresar. Es decir, el Poder Ejecutivo habilitó la incorporación de niños que pertenecían a grupos alcanzados por el programa pero al momento de revisar las condicionalidades –de salud y educación– procuró su exclusión. Más allá de las idas y vueltas, la asistencia a escuelas privadas no resulta un dato suficiente para identificar a quienes no debieran acceder a las AUH. Por esta razón resulta imprescindible diseñar criterios específicos y transparentes sobre acceso y permanencia en la política implementada.

Otro de los grupos excluidos de la asignación universal es el de los migrantes con una residencia menor a tres años en la Argentina. En paralelo con este requisito, la ANSES determinó que, para seguir recibiendo la AUH, los receptores –tanto argentinos como extranjeros– debían permanecer en el país.²⁶ Al respecto, es necesario aclarar que el concepto de residencia, según la CSJN, no es legal. Se trata de una cuestión de hecho que puede demostrarse a través de cualquier medio de prueba.²⁷ Por ello, el decreto no refiere a un tipo de residencia legal específica, sino al dato fáctico de la antigüedad de la persona en el país. Su acreditación, en consecuencia, puede realizarse a través de testigos, de información sumaria, o incluso mediante datos provistos por la propia autoridad migratoria. Sin embargo, algunos migrantes denunciaron que, pese a que llevaban más de tres años en la Argentina, habían sido rechazados con el argumento de que no cumplían con una residencia legal suficiente.²⁸

Por otro lado, esta exigencia para acceder al programa contradice la Ley de Migraciones (art. 6 de la Ley 25 871) y su reciente decreto reglamentario (art. 6 del Decreto 616 de 2010), pues esa distinción entre nacionales y extranjeros no está motivada o fundamentada.

En cuanto a las personas privadas de libertad, la Procuración Penitenciaria ha recibido numerosos reclamos de personas detenidas o de sus familiares ante la imposibilidad de acceder a la prestación, así como frente a su interrupción.²⁹

Por último, se requiere tomar medidas enérgicas respecto de aquellos niños y adolescentes que no cuentan con DNI, pues, como se mencionó, la falta de documentación opera como un límite demasiado costoso para lograr una

26 Cf. Resolución ANSES 393/2009, art. 5.

27 CSJN, caso “Ni, I Hsing”, en Fallos 332:1466.

28 Cf. consultas recibidas por la clínica legal CAREF-CELS-UBA.

29 El CELS realizó un pedido de acceso a la información pública a la Procuración Penitenciaria en noviembre de 2010 respecto de la situación de los privados de libertad y el cobro de la AUH.

mayor ampliación de la cobertura y reducir la indigencia. En este sentido, fortalecer el programa de digitalización de los DNI³⁰ y su entrega a bajo costo, así como fomentar el desarrollo de campañas de documentación, en especial para niños de sectores de escasos recursos económicos, son acciones concretas que deberían tener prioridad.

En términos generales, estos cuatro sectores que permanecen excluidos de las AUH reflejan la existencia de distinciones dentro del grupo al que se quiere alcanzar con el programa.³¹ Al respecto, Pautassi afirma que, “además de la identificación de los sectores tradicionalmente discriminados en el acceso a determinados derechos, es necesario que el Estado defina con carácter previo a la formulación de sus planes o políticas en el área social cuáles son los sectores que requieren una atención prioritaria [...] y fije medidas para compensarlos o afirmar sus derechos”.³²

Existen otros sectores cuya exclusión debe analizarse de manera detallada y con la mirada puesta en cómo lograr su incorporación paulatina. Nos referimos a los asalariados que cobran una suma superior al salario mínimo (fijado para 2011 en 1830 pesos).³³ Gran parte de los trabajadores informales y monotributistas se ubican en una franja de ingresos apenas superior a ese monto y por esa diferencia mínima de ingresos quedan excluidos.

Las investigaciones más recientes consideran que el requisito establecido es una imposición abstracta ya que, al no ser sencillo de comprobar en los hechos, es posible que estos trabajadores informales no tengan cómo acreditar que perciben ingresos por debajo del salario mínimo. Según el CEDLA, “es probable que exista cierta autoexclusión de los informales con ingresos muy altos, pero difícilmente los trabajadores informales con ingresos medios –superiores al salario mínimo– decidan autoexcluirse o puedan ser detectados por las autoridades. De igual forma, es difícil, dada la capacidad actual de monitoreo y gestión del sector público, detectar a jóvenes menores de 18 [años] emancipados o trabajando en empleos informales”.³⁴

El límite del salario mínimo también refleja un trato desigual hacia aquellos grupos que el Decreto 1602 intenta igualar, es decir, los trabajadores informales y los formales. Mientras que los primeros mantienen su acceso a las asigna-

30 Decreto 1501/2009.

31 Cf. Comité DESC, *Observación General n° 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, aprobada el 11 de agosto de 2000, puntos 43, f, y 53.

32 Laura Pautassi, “El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas”, en L. Pautassi (coord.), *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social*, Buenos Aires, Biblos, 2010, p. 57.

33 CIFRA, *Documento de Trabajo n° 7*, ob. cit.

34 Cf. Leonardo Gasparini y Guillermo Cruces, ob. cit., p. 17.

ciones familiares en tanto sus ingresos mensuales no superen el monto mínimo, definido hoy en 1830 pesos, los segundos reciben la asignación familiar percibiendo un ingreso límite de 4800 pesos. Pero incluso quienes cobran más de 4800 pesos pueden recibir la asignación a través de la deducción por hijo del impuesto a las ganancias. Por esta razón, tal como propone el documento de CIFRA, “siempre que se busquen mecanismos efectivos para determinar el monto de ingresos de los trabajadores no registrados”, se requiere una modificación urgente del programa, que debería establecer el límite de ingresos económicos de los trabajadores informales en 4800 pesos, para asegurar la extensión efectiva e igualitaria de las asignaciones familiares.³⁵

4. SOBRE LAS CONDICIONALIDADES. INFORMACIÓN, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN TORNO AL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA SALUD

El programa de las AUH establece que, para percibir el total de la asignación, los titulares deben acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios, el plan de vacunación y el ciclo lectivo para los niños en edad escolar. Con la certificación de estas condicionalidades se habilita el cobro del 20% de la asignación retenido en forma mensual. La falta de acreditación no sólo producirá la retención de este porcentaje sino también la pérdida del beneficio.³⁶

En materia de salud, se requiere para los menores de 6 años la inscripción en el Plan Nacer³⁷ y un control de salud anual obligatorio. Para el resto de los niños es necesario demostrar el cumplimiento del plan de vacunación. En cuanto a la trayectoria educativa, el decreto establece la asistencia obligatoria a establecimientos públicos.³⁸

En diferentes oportunidades el CELS criticó la previsión de condicionalidades en planes sociales puesto que quien es titular de derechos no puede estar

35 CIFRA, *Documento de Trabajo N° 7*, ob. cit., p. 10.

36 Cf. Decreto 1602/09, art. 7º.

37 Se trata de un programa nacional para personas que carecen de obra social o prepaga. Asegura la atención y el cuidado de la salud para mujeres embarazadas y puérperas, niños y niñas de hasta 6 años (cf. <http://www.msal.gov.ar/hm/site/plan_nacer/index.asp>).

38 Cf. Resolución 393/2009, art. 24, que reglamenta el Decreto 1602/02, disponible en <http://www.argentina.ar/_es/pais/C2616-asignacion-universal-por-hijo.php>.

condicionado o amenazado con su pérdida para poder ejercerlos.³⁹ A lo largo de 2010 se esgrimieron argumentos positivos en relación con la existencia de condicionalidades de las AUH y el aumento de los niveles de escolaridad y controles de salud. De acuerdo con el titular de la ANSES, Diego Bossio, existe un consenso social sobre estas exigencias: “Con un 70%, es la medida más aceptada por nuestra sociedad. Además, el 90% acuerda con que el Estado exija el cumplimiento de los controles de salud y educación para cobrar esta asignación”.⁴⁰

Sin embargo, distintos análisis basados en el estudio comparativo de casos de programas de transferencia coinciden en señalar que no es la existencia de condicionalidades lo que promueve, por ejemplo, la asistencia escolar, sino el hecho de contar con mayores recursos y la disponibilidad de ingresos y servicios adecuados.⁴¹

Más allá de sostener estas críticas desde el enfoque de derechos, en esta oportunidad nos parece importante explicar cómo operan estas condicionalidades en la práctica. Demostraremos así que la falta de información adecuada para los receptores y las falencias de la gestión estatal minimizan los alcances de la política y, por lo tanto, desestiman la idea de que sólo bajo amenaza se obtienen efectos positivos en materia de salud y educación para los niños alcanzados por la AUH.

Varios titulares de la asignación entrevistados por el CELS aseguraron que cuentan con información confusa, incompleta y hasta contradictoria sobre el programa y sobre la acreditación de las condicionalidades. Esto se traduce en afirmaciones como la siguiente: “Una vecina me comentó que en febrero nos pagan menos porque no hay clases y los chicos no van a la escuela”. También

39 Véanse CELS, *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, colección Investigación y Análisis 1, Buenos Aires, CELS, 2004; CELS, *Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social*, colección Investigación y Análisis 2, Buenos Aires, CELS, 2004; CELS, “Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina entre los años 2002 y 2005. Un análisis de su diseño, implementación y exigibilidad desde la perspectiva de Derechos Humanos”, Buenos Aires, mimeo, 2006; y CELS, *Programa Familias por la Inclusión Social entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*, colección Investigación y Análisis 4, Buenos Aires, CELS, 2007.

40 Exposición realizada en el marco del seminario Estrategias de Protección Social para Grupos Vulnerables, organizado por la ANSES, la OIT y el Banco Mundial, 6 y 7 de diciembre 2010.

41 Rubén Lo Vuolo, “La Asignación Universal por Hijo frente a un ingreso ciudadano en la niñez”, presentado en el ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales y la Red Argentina de Ingreso Ciudadano, con el auspicio de UNICEF Argentina y la Asociación Mutual Israelita Argentina, 22 de abril de 2010.

presentaban dudas en torno a las libretas: cómo completarlas y dónde retirarlas, en especial para familias que recibieron la libreta por un hijo pero no por los otros. En muchos casos la percepción de los receptores es que pasaron “de un plan a otro” sin tener una noción completa de su alcance. Y aunque todos coinciden en registrar una mejora, la falta de información es notoria.

4.1. PRIMERA CONDICIÓN: LA ESCUELA PÚBLICA

Dentro de las condicionalidades educativas planteadas en el programa se establece el requisito extra de asistir a establecimientos públicos.⁴² Como adelantos, esta exigencia generó una fuerte discusión, con marchas y contramarchas, durante el primer año de implementación de las AUH. Varias escuelas públicas de gestión privada, en particular los colegios confesionales, cuentan con subsidios públicos elevados y poseen sistemas de becas. Este tipo de establecimientos en muchos casos compensa la ausencia de oferta educativa estatal cercana o de tiempo completo, indispensable para padres que trabajan.⁴³

Otra situación problemática que pudimos advertir está relacionada con las becas escolares. La AUH plantea su incompatibilidad con cualquier otra prestación contributiva o no contributiva, por lo que muchos estudiantes que contaban con becas otorgadas por el Ministerio de Educación, al pasar a ser receptores de la asignación universal, perdían ese apoyo, según información recabada por el CELS mediante entrevistas a funcionarios y a titulares de la asignación. En tanto las AUH, como las becas, contemplan entre sus objetivos el aumento del nivel de escolaridad y, más aún, trabajar en la permanencia y

42 Cf. Resolución 393/2009, art. 24. Es preciso advertir que, según el art. 14 de la Ley de Educación Nacional (Ley 26 206, de 2006), todas las escuelas son públicas, pues el Estado es el encargado de la planificación, organización, supervisión y financiación de la educación, y la distinción radica en si son de gestión “privada” o “estatal”.

43 Gustavo Gamallo, “Variaciones en el acceso a la educación de gestión estatal y privada en Argentina (1997-2006)”, en *Documento de Trabajo n° 2/2008*, Buenos Aires, Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP), 2008. El caso de la ciudad de Buenos Aires es ilustrativo de este déficit en materia educativa. Según la Asesoría General Tutelar, “al año 2008 se identificaron cerca de 7900 niños y niñas sin vacantes para cursar el nivel inicial en la Ciudad de Buenos Aires” (*Informe Anual de Gestión del Ministerio Público Tutelar. Período 2009*). Asimismo, existen importantes diferencias entre los distintos distritos escolares, y justamente los más pobres presentan mayores condiciones de superpoblación y hacinamiento, y menor presupuesto (cf. ACIJ, *La discriminación educativa en la Ciudad de Buenos Aires*, 2009, disponible en <www.acij.org.ar>).

construcción de trayectorias educativas exitosas, no deberían ser excluyentes, sino articularse para potenciar su impacto.⁴⁴

Es incuestionable que la asignación universal propende a aumentar la matrícula educativa. El gobierno anunció que el incremento había sido del 25%.⁴⁵ Ante un pedido de informes formulado por el CELS al Ministerio de Educación para confirmar el dato y conocer su fuente, esta cartera respondió que se había basado en una encuesta telefónica llevada adelante durante los meses de marzo, abril y mayo a directivos escolares de los niveles de educación inicial, primaria y secundaria.⁴⁶ Aclaró que habían relevado alrededor del 2% del total de escuelas y que de ese estudio podía concluirse que el crecimiento promedio de la matrícula había sido del 15,3%, dividido de la siguiente manera: 15% en el nivel inicial, 10% en la primaria y 19% en los colegios secundarios. Al mismo tiempo, entre las escuelas relevadas que habían aumentado su matrícula, 54% lo atribuía a la influencia de la AUH.

Es importante subrayar el impacto que ha tenido esta política en el ingreso de alumnos a escuelas de nivel medio, donde existe el mayor riesgo de deserción. La escuela secundaria abarca a adolescentes en edades en las que la educación compite con el mercado laboral, sobre todo en los sectores de menores ingresos. Sin duda la asignación universal produce una mayor demanda a las políticas educativas y genera un desafío extra para que los chicos vuelvan a la escuela y completen su educación. En concreto, a comienzos del ciclo escolar de 2010 las escuelas se encontraron desbordadas por falta de capacidad para recibir a los nuevos estudiantes.⁴⁷

El Ministerio de Educación informó que había puesto en marcha una serie de estrategias para acompañar la implementación de las AUH en todo el país.⁴⁸ Entre ellas, la disposición de ofertas educativas alternativas, la creación de centros de redistribución de vacantes; la construcción de nuevos edificios y nuevas salas, aulas y divisiones en establecimientos en funcionamiento; la puesta en marcha de planes para mejorar la educación secundaria mediante

44 Según funcionarios del Ministerio de Educación, estas bajas van a ser revisadas. Asimismo, véase al respecto Fundación Siena y Fundación Konrad Adenauer, *Análisis del gasto público social en el proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2011*, Buenos Aires, 2010, pp. 6 y 19.

45 *Página/12*, “Una asignación universal de alumnos”, 13 de abril de 2010.

46 Subsecretaría de Planeamiento Educativo, “Incidencia de la Asignación Universal por Hijo en la matrícula escolar”, mayo de 2010. Respuesta al pedido de informes presentado por el CELS. Expediente 6893/10.

47 *Página/12*, “Una avalancha al secundario”, 6 de marzo de 2010, y *Clarín*, “Ya hay lista de espera en la primera secundaria de una villa”, 30 de mayo de 2010.

48 Emilce Moler y Victoria Engels, *Implementación y gestión de la AUH en el marco del sistema educativo*, Buenos Aires, Ministerio de Educación, 2010.

la incorporación de docentes, tutores y facilitadores pedagógicos; el desarrollo de proyectos para favorecer la retención de los niños y jóvenes –tales como los Centros de Actividades Juveniles y los Centros de Actividades Infantiles–, y la sanción de reglamentaciones específicas para permitir la inclusión educativa en diferentes momentos del ciclo escolar.⁴⁹

Aunque ha transcurrido poco tiempo para evaluar el nivel de ejecución y los resultados de estas iniciativas estatales, es auspicioso que las AUH hayan provocado también el diseño de una política de esta magnitud para la educación argentina.

4.2. SEGUNDA CONDICIÓN: CONTROL MÉDICO Y SISTEMAS DE VACUNACIÓN

Si bien esta condicionalidad busca reforzar la atención de la salud de la población más vulnerable, existe poca información que permita medir el impacto de las AUH en esta materia. Según diversas fuentes,⁵⁰ han aumentado los niveles de vacunación infantil y se ha elevado la inscripción al Plan Nacer del Ministerio de Salud de la nación. Desde la percepción de diversos directivos y trabajadores del sistema de salud, la implementación de las AUH sirvió para mejorar los niveles de vacunación de los niños en edad escolar entre el 35 y el 40%.

Las entrevistas realizadas en hospitales del conurbano bonaerense permitieron detectar, no obstante, algunas dificultades en torno al cumplimiento del control sanitario y la firma de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. En varios distritos, los municipios convocaron a los trabajadores de la salud para interiorizarlos sobre los alcances de esta condicionalidad y comu-

49 En marzo de 2010 el Ministerio de Educación conformó la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil por el Derecho a la Educación, con una mesa nacional integrada por tres organizaciones sociales: Cáritas, la Fundación de Organización Comunitaria (FOC) y la Fundación SES. En esta red se coordinan acciones de 1000 organizaciones sociales comunitarias que realizan un trabajo territorial, basado en la convocatoria y el acompañamiento de los niños en su proceso de reingreso escolar. En este caso en particular, las organizaciones brindaron información sobre los requisitos para el otorgamiento de la Asignación Universal por Hijo, participaron de reuniones provinciales de intercambio de experiencias y de seguimiento y evaluación del trabajo territorial, y acompañaron y capacitaron a promotores para la inclusión educativa que trabajan con los niños y jóvenes reincorporados o a reincorporar a la escuela. Esto evidencia cómo una política social como la AUH puede activar o reactivar niveles de trabajo y articulación entre distintos actores estatales y sociales.

50 Cf. Emmanuel Agis y otros, ob. cit.

nicarles que los hospitales y los centros de atención primaria de salud deberían realizar los controles periódicos y completar las libretas. Sin embargo, esta nueva demanda no se vio acompañada de un aumento de los recursos humanos, tecnológicos o administrativos. Como consecuencia, a la fecha del cierre del plazo para acreditar el cumplimiento de las exigencias –agosto de 2010–, los hospitales y centros de salud colapsaron. Los directivos sanitarios entrevistados aclararon que, con las mismas horas médicas, debían atender a los chicos enfermos y a los sanos. Por esta razón, el control no se efectuó de manera correcta y apenas se verificó el plan vacunatorio y se firmaron las libretas.

Otro punto conflictivo surgió a raíz de la necesidad de que los niños asistieran a los hospitales para el control de salud requerido. Ante la falta de capacidad para dar respuesta a esta demanda, algunos centros decidieron solicitar que los niños no concurrieran para evitar el alto riesgo de contagio de enfermedades intrahospitalarias. En otros casos, los turnos diarios para la atención eran insuficientes o se rechazaban las consultas relacionadas con la libreta de la AUH. Por otra parte, en algunos municipios fueron denunciados centros de atención y salitas de sociedades de fomento que cobraban bonos de hasta 30 pesos por hijo por la firma de la libreta.

Para que la AUH profundice sus efectos en términos de salud será imprescindible mejorar la capacidad de los establecimientos sanitarios encargados de atender a la población receptora. No está de más insistir, entonces, en que el programa de las AUH, en vez de exigir condicionantes, actúe como una oportunidad para revisar la oferta estatal relacionada con la capacidad, el equipamiento, la infraestructura y la calidad de los hospitales y las escuelas. Estas condicionalidades deberían operar como focos de atención que permitan dar respuesta a las razones por las que algunos niños no reciben controles periódicos de salud o no concurren a la escuela. Para ello, es imprescindible articular políticas estatales en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinadas a relevar las razones por las cuales las personas no tienen acceso a los servicios de salud y educación.

5. PALABRAS FINALES

Las AUH cumplieron un año de vida a lo largo del cual se han consolidado como un derecho que integra la seguridad social,⁵¹ y como tal se encuentra

51 Ya desde 1974, en el caso “Berçaitz” (CSJN, *Fallos* 289:430), la Corte ha definido la seguridad social como un eje de la convivencia social y la justicia

protegido por las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos y los organismos encargados de su supervisión.⁵²

La asignación universal ha significado un gran avance en la protección de numerosos grupos de la sociedad que permanecían excluidos. Se trata de una medida histórica que merece ser destacada y que por su magnitud, alcance y pronta puesta en marcha permite suponer que los obstáculos encontrados durante su implementación pueden y deben ser sorteados. Existen trabas burocráticas, falencias en la coordinación de agencias o políticas, y de diseño del programa. La necesidad de no dejar a ningún niño sin esta cobertura debería ser suficiente para superarlas y evitar inequidades.

Además de los cuestionamientos desde la perspectiva de derechos, surgieron limitaciones concretas para el cumplimiento y el control de las condicionalidades. En todo caso, la permanencia de estas exigencias debería motivar replanteos en la oferta estatal en materia de salud y educación, y contrarrestar la falta de cobertura, recursos e información. En este punto, las AUH representan una oportunidad para afinar la coordinación institucional entre este nuevo componente de la seguridad social y las políticas sociales más tradicionales.

Por último, insistimos en la necesidad de que el programa fortalezca su institucionalidad democrática a través de la sanción de una ley aprobada por el Congreso nacional,⁵³ como un modo de garantizar, además, su permanencia

social como principio rector, al afirmar que “el objetivo preeminente de la Constitución, según expresa su Preámbulo, es lograr el bienestar general, lo cual significa decir la justicia en su más alta expresión, esto es la justicia social, cuyo contenido actual consiste en ordenar la actividad intersubjetiva de los miembros de la comunidad y los recursos con que ésta cuenta, con vistas a lograr que todos y cada uno de sus miembros participen de los bienes materiales y espirituales de la civilización”.

52 Cf. casos CSJN, “Sánchez, María del Carmen c/ANSES s/ reajustes varios”, 17 de mayo de 2005; “Badaro, Adolfo Valentín c/ANSES s/ reajustes varios”, 8 de agosto de 2006 y 26 de noviembre de 2007; “Vizzoti, Carlos Alberto c/ AMSA SA”, 14 de septiembre de 2004; “Aquino, Isacio c/Cargo Servicios Industriales SA s/ accidentes Ley 9688”, 21 de septiembre de 2004, y “Reyes Aguilera, D. c/Estado nacional”, 4 de septiembre de 2007.

53 Cf. Comité DESC, *Observación General n° 19*, ob. cit. Allí, el Comité establece que los Estados tienen “la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas, tales como leyes, estrategias, políticas o programas, para asegurar que se cumplan las obligaciones específicas en materia de derecho de seguridad social”. Y estima conveniente “aprobar una legislación marco para hacer efectivo el derecho a la seguridad social. Esta legislación podría incluir: a) los objetivos o metas que han de alcanzarse y los plazos para lograrlos; b) los medios que podrían utilizarse para alcanzar este fin; c) la colaboración prevista con la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales; d) las instituciones encargadas del proceso; e) los mecanismos nacionales para la vigilancia del proceso; y f) los procedimientos de reparación y recurso”.

en el tiempo como política de Estado. Un debate parlamentario que perfeccione y asegure la sustentabilidad y progresividad a largo plazo de la política de asignación universal por hijo consolidará el piso de protección social en la Argentina.

VII. La despenalización del aborto en la Argentina

Un paso hacia una sociedad más justa y equitativa *

1. EL PORQUÉ DE ESTE CAPÍTULO

Las mujeres no integramos un colectivo único. No obstante, tenemos en común el estar expuestas a sufrir ciertas violaciones de nuestros derechos, sólo por no haber nacido varones. Tal como afirma el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), “los problemas vinculados con la falta de ejercicio de derechos por parte de las mujeres son muchos, variados y complejos, entre otros motivos porque es variada y compleja la realidad de las mujeres argentinas, que se encuentran lejos de constituir un colectivo homogéneo de personas que compartan intereses, puntos de vista y circunstancias de vida”.¹

En la Argentina, donde en los últimos años se han adoptado políticas destinadas a construir una sociedad más justa y equitativa, resulta prioritario revertir todas las desigualdades que aún persisten, y es inadmisibles mantener esta situación de desventaja que padece más de la mitad de la población.² Se trata de una problemática que no ha sido abordada con la misma profundidad y convicción política que otros nudos de violaciones de derechos humanos enquistados en el país.³ El presente contexto favorable, en el que han sido

* Este capítulo fue elaborado por Andrea Pochak, directora adjunta del CELS. Agradezco la orientación brindada por Silvina Ramos; la colaboración de Lourdes Bascary y Carmen Ryan; y especialmente los aportes de Anabella Museri, en el apartado 3.2; de Denise Sapoznik, en el apartado 3.3, y de Marcos Kotlik, en el apartado 4.

1 Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), *Derechos de las mujeres y discurso jurídico: Informe anual del Observatorio de Sentencias Judiciales 2009*, Buenos Aires, 2010, p. 14. ELA es una organización no gubernamental creada en 2003, y se dedica a la defensa de los derechos de las mujeres, en particular, a promover su acceso a la justicia.

2 De acuerdo con los resultados del censo 2010 difundidos en diciembre, en la Argentina viven 20 516 140 mujeres y 19 575 219 varones.

3 Sólo para mencionar algunos ejemplos de 2010: se reglamentó la Ley de Migraciones promulgada en 2004 (Decreto 616, del 3 de mayo); se modificó el Código Civil garantizando el derecho a contraer matrimonio también a

respondidos reclamos históricos de distintos sectores de la sociedad, debe ser aprovechado para avanzar en una agenda demasiado relegada.

Así lo han sostenido diversos organismos internacionales de protección de los derechos humanos que, durante 2010, tomaron examen al Estado argentino. Todos ellos resaltaron los avances significativos, pero coincidieron en señalar como un tema preocupante la vulneración de los derechos humanos de las mujeres. En especial los sexuales y reproductivos, pero también el derecho a la vida y a la integridad física, por la violencia que padecen.

Un asiduo lector de los informes anuales del CELS advertirá que no es la primera vez que abordamos esta problemática.⁴ Pero en esta oportunidad levantamos la voz a favor de la despenalización del aborto⁵ y del acceso al aborto legal y seguro, pues las cifras son alarmantes. El aborto inseguro, producto de la clandestinidad, es la principal causa por la que mujeres embarazadas mueren en nuestro país: alrededor de 100 mujeres pierden la vida cada año por este motivo, todas ellas pobres y jóvenes, claro. Por si hiciera falta remarcar que constituye un tema urgente de salud pública, debemos

personas del mismo sexo; y se aprobó la Ley de Salud Mental (26 657, sancionada en noviembre y promulgada el 3 de diciembre), que garantiza el reconocimiento de la autonomía de las personas con padecimientos mentales y su capacidad para decidir sobre el tratamiento que deben recibir.

- 4 Véase C. Zibecchi, N. Gherardi y L. Pautassi (integrantes del ELA), “Del reconocimiento a la vigencia de los derechos humanos de las mujeres en Argentina”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010; S. Ramos, P. Bergallo, M. Romero, J. Arias Feijóo, “El acceso al aborto permitido por la ley: un tema pendiente en la política de derechos humanos en Argentina”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009; L. Aizenberg, M. Gogna, M. A. Gutiérrez, A. Mariño, M. Petracci, M. Romero, S. Ramos, T. Soich, D. Szulik, S. Weller y N. Zamberlin (integrantes del Centro de Estudios de Estado y Sociedad [CEDES]), “La salud y los derechos sexuales y reproductivos: avances y retrocesos”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2002-2003*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003; G. Shuster, “Salud reproductiva y planificación familiar”, en CELS, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina, enero-diciembre 2000*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2001; M. Rodríguez, “Violencia contra las mujeres”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe anual enero-diciembre 1998*, Buenos Aires, EUDEBA, 1999; M. Rodríguez, “Mujeres”, en CELS, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina, 1997*, Buenos Aires, EUDEBA, 1998; C. Zurutuzza y L. Tojo (integrantes de Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer [CLADEM]), “Derechos reproductivos: La libertad de decisión es un derecho humano”, *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Argentina, 1996*, Buenos Aires, CELS, 1997.
- 5 Art. 88, del C. P.: “Será reprimida con prisión de uno a cuatro años la mujer que causare su propio aborto o consintiere en que otro se lo causare. La tentativa de la mujer no es punible”.

apuntar que cerca de 80 000 mujeres egresan cada año de los hospitales públicos por complicaciones postaborto.

Para modificar esta situación debemos enfrentar un debate cultural y uno legal. En estas páginas sólo los identificaremos. Es cultural pues, como aclara la periodista y poeta Marta Vasallo, en tanto “la biología no puede responder de manera unívoca a la pregunta de cuándo el ser humano vivo empieza a ser una persona, la respuesta es siempre cultural y política”.⁶ Pero también es un debate legal, pues el argumento principal para impedir la legalización del aborto en la Argentina es el art. 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que garantiza el derecho a la vida, “en general desde la concepción”.⁷

El año 2010 ha estado marcado, asimismo, por hechos resonantes que evidenciaron el nivel de violencia padecido por las mujeres en el país. En consecuencia, en segundo lugar nos centraremos en denunciar tres manifestaciones de este fenómeno: los femicidios producidos por parejas o ex parejas, la violencia que sufren las presas, y el flagelo de la trata de mujeres con fines sexuales, que llegó a la Argentina hace muchos años y, al menos por ahora, con intención de quedarse.

Dedicamos también unas páginas a repasar las recientes *Observaciones finales* del Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW, por sus siglas en inglés), de las Naciones Unidas, que en agosto de 2010 se pronunció sobre la Argentina. Entendemos que ellas representan un diagnóstico integral y objetivo de las muchas asignaturas no cumplidas, para alcanzar la meta de la igualdad en el acceso a los derechos humanos.

2. ABORTO LEGAL Y SEGURO PARA NO MORIR

En 2015 se cumple el plazo para revisar el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM), por los cuales los Estados se comprometieron de manera

6 Cf. Marta Vasallo, “Un debate pendiente”, *Le Monde Diplomatique*, noviembre de 2010. En una cultura como la nuestra, donde la mujer está asimilada a la madre, donde la maternidad es sacrificial, y en ella las mujeres han encontrado su rol principal, “es indudable el impacto que se logra refiriéndose exclusivamente a la vida del feto”.

7 Art. 4.1, de la CADH: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente” (resaltado agregado).

recíproca a reducir la tasa de mortalidad materna en un 75%.⁸ La Argentina está lejos de alcanzar ese objetivo y todo indica que este sería el único ODM que quedará pendiente para el país.⁹

Según cifras oficiales,¹⁰ en 2009 aumentó el número absoluto de muertes de embarazadas (a las que suelen llamar “muertes maternas”, a pesar de ser un término tendencioso) y alcanzó las 410 mujeres, lo que representa una tasa de 5,5 muertes cada 10 000 nacidos vivos, superior a la tasa de 4 registrada en 2008.¹¹ Si bien es evidente que este número se disparó debido al impacto de la gripe A H1N1, lo cierto es que, si se restan los fallecimientos por esta causa, la cantidad sigue siendo demasiado elevada y no muestra una tendencia descendente. Además, la tasa de mujeres que murieron por razones atribuibles al aborto se mantiene en los niveles históricos (28%) y constituye la principal causa de estas muertes,¹² como ocurre desde hace tres décadas.

Por ello, si se quiere reducir la tasa de mortalidad de las embarazadas deben adoptarse políticas diferentes en esta materia.¹³

Varias son las razones que nos llevan a concluir que la penalización del aborto es una de las principales violaciones de los derechos humanos que

8 Asamblea General de la ONU, Declaración del Milenio (Resolución A/RES/55/2, 13 de septiembre de 2000), disponible en <<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>>.

9 Entre los ODM ya cumplidos se encuentra la reducción de la mortalidad infantil, el desempleo en un 10% y el trabajo informal a menos del 30%.

10 Cf. M. Romero, “Las muertes que se pueden evitar”, *Página/12*, 30 de noviembre de 2010. Mariana Romero es una investigadora del CEDES, una de las instituciones que más investigación y datos científicos ha aportado al debate sobre el acceso al aborto legal y seguro.

11 Esto significa que murieron 114 mujeres más por causas relacionadas con el embarazo, el aborto, el parto o el puerperio.

12 Sólo Jamaica y Trinidad y Tobago en América Latina presentan una situación similar.

13 “Los países que han logrado reducir las muertes maternas por complicaciones de abortos inseguros lo han hecho combinando tres estrategias: 1. Educación sexual integral, adecuada a cada etapa del ciclo evolutivo, con docentes capacitados y acciones articuladas con otros sectores; 2. Programas de salud sexual y reproductiva universales, con provisión de métodos anticonceptivos de acuerdo con la decisión y preferencia de mujeres y varones, y 3. Ampliación de las causales de despenalización del aborto y mejoramiento de la calidad de la atención de las mujeres en situación de aborto. Esta última estrategia no sólo la avala la experiencia internacional, sino también el informe *Mujeres y salud: la evidencia de hoy, la agenda del mañana*, publicado por la Organización Mundial de la Salud: a medida que los países amplían las causales para que las mujeres accedan a un aborto legal y seguro, las tasas de mortalidad materna disminuyen” (Mariana Romero, “Las muertes que se pueden evitar”, art. cit.).

enfrenta más de la mitad de los habitantes del país. Es también una cuestión que afecta a la salud pública por las altas tasas de mortalidad y morbilidad de las mujeres embarazadas. Pero, además, esta política criminal impide alcanzar la meta de la igualdad y la justicia social, pues no sólo se dirige a las mujeres, sino que recae de manera exclusiva sobre las pobres y jóvenes, que están sometidas a la amenaza penal y a ser víctimas de muertes por abortos inseguros.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la mortalidad materna es un indicador de la disparidad y desigualdad entre los hombres y las mujeres, y su extensión refleja el lugar que ocupa la mujer en la sociedad y su acceso a servicios sociales, de salud y nutrición, así como a oportunidades económicas. En el caso de los hombres, no hay una causa única de muerte y discapacidad cuya magnitud se aproxime a la de los casos de mortalidad y morbilidad maternas.¹⁴ Queda claro entonces que, al hablar de despenalización del aborto, estamos hablando de igualdad.

2.1. SOBRE LA SUPUESTA EFICACIA DE LA AMENAZA PENAL

Como demuestran las cifras conseguidas por las investigaciones del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES),¹⁵ el uso de la herramienta penal en este caso es ineficiente como política criminal y, por lo tanto, irrazonable y antidemocrático. Veamos primero los pocos datos estadísticos disponibles.

Los cálculos indican que en la Argentina se realizan anualmente cerca de 460 000 abortos voluntarios,¹⁶ que provocan al menos 100 muertes. Así, algu-

14 Cf. CIDH, *Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, 7 de junio de 2010, citando a WHO, *Reduction of maternal mortality: A joint WHO/UNFPA/UNICEF/World Bank Statement*, Ginebra, World Health Organization, 1999 [traducción de la Secretaría], y Naciones Unidas, Asamblea General, *El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, A/61/338, 13 de septiembre de 2006, párr. 9.

15 Agradecemos en especial al CEDES el haber brindado estos datos, que se obtuvieron a partir de una investigación llevada adelante junto con la Asociación Civil para la Igualdad y la Justicia (ACIJ), y cuyos resultados definitivos aún no han sido publicados.

16 Cf. E. Pantelides y S. Mario, "Estimación de la magnitud del objeto inducido", *Notas de Población*, n° 87, CEPAL, 2007, disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/36501/lcg2405-P_4.pdf>. Véase también Ministerio de Salud de la Nación, *Guía técnica para la atención integral de los abortos no punibles*, p. 15, disponible en <<http://www.ms.gov.ar/saludsexual/pdf/Guia-tecnica-web.pdf>>.

nas investigaciones refieren que entre 1983 y 2008 fallecieron casi 2600 mujeres por complicaciones de abortos clandestinos.¹⁷ En cuanto a los trastornos de la salud por interrupciones inseguras de embarazos, los datos son incompletos pero bien ilustrativos del fenómeno: el sistema público de salud registró en 2007 en todo el país 59 156 egresos, sin contar la provincia de Entre Ríos, que no aportó información.

Ahora analicemos las estadísticas judiciales por la criminalización del aborto, para comprender mejor cómo opera el uso de la herramienta penal en estos casos.

Una vez más, los datos son parciales y espasmódicos, pero sirven para entender cómo actúa el sistema judicial. Durante el período 1993-2009, sólo en la ciudad de Buenos Aires se registraron cerca de 1130 causas por el delito de aborto, 809 de las cuales fueron por aborto propio.¹⁸ Si bien las cifras indican que los números son, año a año, cada vez más bajos, hay cientos de mujeres que deben enfrentar largos procesos penales, con el claro impacto sobre la vida personal, familiar y económica que ello implica,¹⁹ que se suma al trauma padecido por el embarazo no deseado y el aborto practicado.

Por ello, ¿qué importa si las condenas dictadas han sido escasas? De acuerdo con los datos obtenidos por el CEDES, entre 2002 y 2008 apenas 22 mujeres fueron condenadas en todo el país por el delito de aborto.²⁰ Sólo en la provincia de Mendoza, en el período 1996-2009, se dictaron 8 condenas a mujeres. Por supuesto, la cantidad de profesionales de la salud o seudoparteras condenados es ínfima, pues la presión punitiva del Estado va dirigida a la mujer que decide abortar, no a quien lleva adelante la práctica, favorece, permite o incita

17 Cf. P. Bergallo, "A propósito de un caso formoseño: las intervenciones y el discurso judicial sobre aborto", *Derechos de las mujeres y discurso jurídico: Informe anual del Observatorio de Sentencias Judiciales, 2009*, Buenos Aires, ELA, 2010, p. 41.

18 Los datos fueron gentileza del CEDES, sistematizados a partir de los informes del Sistema Informático de la Oficina de Denuncias, Turnos y Sorteos de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, en respuesta a los pedidos presentados.

19 "Las condiciones en las que se encuentra una persona cuando es sometida a un proceso penal, que incluyó [...] el sentimiento permanente de vulnerabilidad al haber sido condenado penalmente por haber ejercido un derecho, son condiciones que causan un dolor y un sufrimiento extremo" (CIDH, alegatos en el caso "Palamara Iribarne ante la Corte IDH", citados en la sentencia de fondo, reparaciones y costas de la Corte IDH, 22 de noviembre de 2005, párr. 229).

20 Para el período 1990-2009, en todo el país, se informan 447 condenas por aborto, que incluyen no sólo a las mujeres que abortaron. La amplia mayoría de las condenas se dictó en la primera década relevada.

a que la pueda realizar.²¹ No está de más aclarar que ningún médico ha sido condenado por el delito de aborto en los últimos años en todo el país.

Los datos compartidos reflejan la peculiar eficacia del sistema penal en esta cuestión. La amenaza punitiva es por completo ineficiente para prevenir la práctica del aborto. No desincentiva a quienes buscan realizarlo y, por lo tanto, no resulta una medida eficaz para proteger “la vida” en gestación. La cifra negra de la justicia es escandalosa: si se calcula que se realizan cerca de 400 000 abortos al año, la cantidad de denuncias, procesamientos, juicios o condenas por este delito es insignificante. La proporción no puede siquiera compararse con lo que ocurre con otros tipos penales: se trata de uno de los delitos menos perseguidos por la justicia.

Aun si se tiene en cuenta que la mayoría de estos hechos se comete en la absoluta reserva (hogares, clínicas clandestinas, consultorios), sólo se entiende el bajo nivel de persecución penal por el alto grado de tolerancia de la corporación médica y judicial, que no denuncian ni investigan, o cajonean estas causas. Entonces, ¿por qué sostienen esta política criminal los detractores del aborto?

En primer lugar, porque resulta muy eficaz para convertir a mujeres y varones en madres y padres que no buscan o no quieren serlo; para inducir a las mujeres a la clandestinidad y a la inseguridad en la práctica del aborto; para provocar muertes y daños a la salud por abortos inseguros; para marcar las desigualdades por la condición social o económica de las mujeres, en tanto se convierte en una práctica insegura sólo para algunas. También, claro, es eficaz de manera simbólica, al remarcar la subordinación de la mujer en la sociedad, en la medida en que decisiones sobre el propio cuerpo están condicionadas por la vigencia de normas penales.

21 Art. 85, del C. P.: “El que causare un aborto será reprimido: 1º Con reclusión o prisión de tres a diez años si obrare sin consentimiento de la mujer. Esta pena podrá elevarse hasta quince años si el hecho fuere seguido de la muerte de la mujer. 2º Con reclusión o prisión de uno a cuatro años si obrare con consentimiento de la mujer. El máximo de la pena se elevará a seis años si el hecho fuere seguido de la muerte de la mujer”. Art. 86: “Incurrirán en las penas establecidas en el artículo anterior y sufrirán, además, inhabilitación especial por doble tiempo que el de la condena, los médicos, cirujanos, parteras o farmacéuticos que abusaren de su ciencia o arte para causar el aborto o cooperaren a causarlo”. Art. 87: “Será reprimido con prisión de seis meses a dos años el que con violencia causare un aborto sin haber tenido el propósito de causarlo, si el estado de embarazo de la paciente fuere notorio o le constare”.

2.2. LAS PRESIONES PARA PROHIBIR

LOS ABORTOS PERMITIDOS

Esta peculiar eficacia de la amenaza penal del aborto se traslada a los casos de abortos no punibles, esto es, a los supuestos exceptuados de castigo penal por el Código sancionado a principios del siglo pasado.²² Ni siquiera cuando se dan estas pocas excepciones se realiza la interrupción del embarazo como una práctica médica más. Los profesionales o las instituciones hospitalarias públicas solicitan (sin estar obligados a ello) órdenes judiciales que suelen no llegar o llegan demasiado tarde, cuando la operación se torna riesgosa o imposible.

El papelón que puertas adentro y ante la comunidad internacional hizo el Ministerio de Salud de la Nación con respecto a la supuesta resolución ministerial que aprobaba el protocolo de actuación en casos de abortos no punibles es un ejemplo de las presiones, contradicciones y desafíos pendientes en la materia.

La “Guía técnica para la atención integral de los abortos no punibles”²³ es un protocolo para la atención en los hospitales públicos de las mujeres que acuden afectadas por un aborto séptico, y fue una de las últimas iniciativas del ministro de Salud de la gestión presidencial anterior, Ginés González García. La guía reglamenta cómo garantizar la práctica del aborto exceptuado por el propio Código vigente (riesgo para la vida de la madre, riesgo para su salud, embarazo como consecuencia de una violación o por el atentado al pudor de una mujer discapacitada) sin necesidad de recurrir al Poder Judicial.²⁴ En

22 Art. 86, del C. P.: “[...] El aborto practicado por un médico diplomado con el consentimiento de la mujer encinta no es punible: 1º Si se ha hecho con el fin de evitar un peligro para la vida o la salud de la madre y si este peligro no puede ser evitado por otros medios. 2º Si el embarazo proviene de una violación o de un atentado al pudor cometido sobre una mujer idiota o demente. En este caso, el consentimiento de su representante legal deberá ser requerido para el aborto”.

23 Véase <www.msal.gov.ar/saludsexual/downloads/guia_tecnica_abortos_no_punibles.pdf>.

24 Como se advierte, no modifica el Código Penal sino que lo reglamenta, incorporando la noción de salud que utiliza la OMS: “La salud es el estado de completo bienestar físico, mental y social y no sólo la ausencia de enfermedades”. Además prevé que la violación es toda violación, no solamente la de “una mujer idiota o demente”, y que en estos casos bastará la declaración de la mujer para realizar la práctica, pues, si hubiera que esperar el desarrollo de un proceso judicial, se desbordaría ampliamente el lapso en que es posible un aborto. Dada la reticencia de los médicos a cumplir con la norma, el protocolo establece con claridad las excepciones en que el aborto no es punible e instruye a los profesionales sobre el tratamiento correcto y humano hacia las mujeres (cf. M. Vasallo, art. cit.).

tanto la aplicación de este protocolo es desigual en todo el país, a pesar de los esfuerzos desplegados por la coordinadora del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, Paula Ferro, las organizaciones defensoras de los derechos humanos de las mujeres reclaman, desde hace años, una resolución ministerial que apruebe la guía técnica y asegure su difusión e implementación.

El 20 de julio de 2010, mientras la Argentina rendía cuentas ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la directora del Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), Lidia Mondelo, que encabezaba la delegación oficial, informó a las expertas que el ministro Juan Manzur había firmado la semana anterior la Resolución 1184. Cuando al día siguiente los medios de comunicación difundieron la noticia,²⁵ el propio ministro salió a desmentirla: la guía sigue vigente, pero sin la firma de Manzur.

2.3. LA DISCUSIÓN SOBRE EL ABORTO LLEGA POR FIN AL CONGRESO

A pesar de estas inconsistencias del Poder Ejecutivo, el año 2010 pareció marcar un hito en el debate político sobre el aborto. Por un lado, se presentaron en la Cámara de Diputados dos proyectos de ley de interrupción voluntaria del embarazo. El primero de ellos, impulsado por la Campaña por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito, fue acompañado por la firma de 50 diputados y diputadas de todos los bloques.²⁶ El segundo pertenece al bloque Nuevo Encuentro. Por otro lado, la Comisión de Legislación Penal de la Cámara de Diputados convocó por primera vez a una sesión para tratar estos proyectos, la cual tuvo lugar la última semana de noviembre. Al mismo tiempo, en el Senado ingresaron algunos proyectos destinados a regular el aborto no punible. Este proceso fue acompañado por las decisiones de diversos organismos internacionales de derechos humanos que remarcaron la necesidad de una reforma legal en la Argentina.²⁷ Por último, se registró un

25 Los titulares del diario *La Nación* del 21 de julio son falaces pero elocuentes de la presión ejercida sobre el ministro: “Polémica ampliación del aborto legal” y “Expertos opinan que es una legalización del aborto”.

26 Proyecto 0998-D-2010, “Interrupción voluntaria del embarazo. Derogación art. 85, inc. 2, art. 86 y art. 88 del Código Penal”.

27 Entre las diversas iniciativas tendientes a fortalecer el debate público sobre el tema vale la pena mencionar que el 28 de septiembre, día de la despenalización y legalización del aborto en América Latina y el Caribe, por iniciativa de la agrupación Juana Azurduy, de Libres del Sur, alrededor de 1600 mujeres presentaron hábeas corpus preventivos ante sedes judiciales de catorce provincias para que se declare inconstitucional la criminalización del aborto. En octubre de 2010, la agrupación Lesbianas y Feministas por la Descriminaliza-

notable incremento del número de personas que se pronunciaron a favor del acceso al aborto seguro.²⁸

El proyecto de ley redactado por el movimiento de organizaciones y activistas que conforman la Campaña por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito²⁹ había llegado al Congreso en mayo de 2007 y, como perdió estado parlamentario en febrero de 2010, fue presentado otra vez en marzo. Fija en doce semanas el lapso para realizar un aborto por libre decisión de la mujer; plazo que se extiende hasta la semana veintidós si se trata de un embarazo resultante de una violación, si hay malformaciones del feto que tornan inviable su vida extrauterina, o si hay riesgo para la vida o la salud de la madre. El de Nuevo Encuentro establece en catorce semanas el período en que el aborto sería legal, siguiendo el modelo de la ley aprobada en España.³⁰

Ambos proponen reconocer el derecho de toda mujer a decidir la interrupción de su embarazo durante un determinado período gestacional y sustraen estos abortos del Código Penal. Por supuesto, contemplan la excepción de los abortos realizados contra la voluntad de la gestante, que seguirían siendo punibles contra los responsables. Asimismo, establecen que la interrupción vo-

ción del Aborto y la Editorial El Colectivo presentaron un libro virtual: *Todo lo que querés saber sobre cómo hacerse un aborto con pastillas*, que se descarga gratis de Internet. En poco más de 140 páginas, de manera clara y didáctica, se proporciona información sobre aborto con Misoprostol, recogiendo la experiencia de la línea telefónica “Aborto: más información, menos riesgos” –(011) 156-6647070–, teniendo en cuenta las dudas y preguntas más frecuentes, y las situaciones planteadas por las mujeres que llaman para consultar desde hace más de un año. El Misoprostol se vende bajo receta como protector gástrico; su uso para abortar es ilegal, lo que ha creado un mercado negro en el que las pastillas son mucho más caras y conseguirlas en cantidad suficiente lleva mucho más tiempo. Y lo que es peor, no siempre se instruye correctamente a las compradoras sobre cómo usar esas pastillas. En un marco legal, la difusión del aborto farmacológico debiera reducir las muertes por aborto. Esta organización informó que entre julio de 2009 y agosto de 2010 había recibido más de 5000 llamadas para obtener asesoramiento sobre cómo realizarse un aborto seguro mediante el uso del Misoprostol.

- 28 En julio, una encuesta de la consultora Mora y Araujo arrojó un 44% de encuestados a favor de la legalización de aborto y un 24% a favor de la no punibilidad en ciertos casos, contra un 25% a favor de la penalización. En el mismo mes una encuesta de Ibarómetro resultaba en que el 60% de los encuestados se oponía a que la mujer que abortara fuera condenada, aun cuando no estuvieran de acuerdo con la práctica del aborto, un 58% apoyaba la idea de que la mujer tuviera derecho a la interrupción voluntaria de su embarazo, y un 30% rechazaba ese derecho (cf. M. Vasallo, art. cit.).
- 29 Está conformada por activistas y por más de 250 organizaciones de mujeres, incluidas instituciones sindicales, barriales y profesionales.
- 30 En realidad, la mayoría de los países que han legalizado el aborto establecen un plazo cercano a los tres primeros meses de embarazo.

luntaria del embarazo deberá garantizarse de manera gratuita en los servicios públicos de salud, y también las obras sociales y las prepagas deberán cubrirla. Ambas iniciativas contemplan la objeción de conciencia, pero en “todos los casos la autoridad responsable deberá garantizar la realización de la práctica”.

Como se advierte, los dos proyectos tienen un límite temporal claro para el ejercicio de este derecho, que manifiesta un valor incremental de la vida en gestación.³¹ A menor tiempo de embarazo, mayor respeto al derecho de autonomía de la mujer. A mayor desarrollo del feto prima menos el derecho a la autonomía y más el interés del Estado en proteger la vida en el vientre.

El proyecto de la Campaña por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito había sido firmado, hasta principios de diciembre de 2010, por medio centenar de diputados y diputadas de quince bloques políticos distintos,³² provenientes de al menos ocho provincias. También recibió el respaldo de universidades nacionales, instituciones profesionales, intelectuales y organismos de derechos humanos, entre otros. Ello implica que se trata de una iniciativa apoyada de modo transversal, como ocurrió a propósito de la extensión del matrimonio civil a parejas del mismo sexo.

En el caso del Senado, hay al menos tres proyectos presentados. Aunque con diferente alcance, los tres se refieren a los casos de abortos no punibles contemplados en el Código Penal.³³ “El peligro es que el Senado se limite en el mejor de los casos a una interpretación actualizada de los casos de no punibilidad del aborto, y dé por resuelta la cuestión del aborto sin tratar los proyectos de legalización.”³⁴ El Congreso debe legislar sobre aquello que no está legislado. Si es difícil ampararse en los supuestos de abortos no punibles no es por falta de claridad de la norma vigente desde 1922, sino por la au-

31 La OMS considera que se trata de una persona recién a partir del tercer mes desde la fecundación, cuando el desarrollo del sistema nervioso central da lugar a sensaciones, a alguna forma de conciencia.

32 En los bloques de derecha (PRO, Peronismo Federal) los apoyos son excepcionales, mientras que en el interbloque de centro izquierda (Nuevo Encuentro, Proyecto Sur, GEN, Partido Socialista) el apoyo es unánime. Por su parte, los grandes bloques (el radicalismo y el peronismo del Frente para la Victoria) se presentan divididos. Sin duda, el posicionamiento contrario al aborto de la presidente Cristina Fernández de Kirchner pesa en las contradicciones del FPV.

33 El de Elena Corregido (FPV) establece como causales de no punibilidad del aborto los casos de riesgo para la vida o salud de la madre, el embarazo consecuencia de violación y el caso en que el feto presenta malformaciones que harán inviable su vida fuera del útero. El de Adriana Bortolozzi (FPV) establece que cualquier caso de violación es causal de aborto no punible; el de Liliana Negre de Alonso y Adolfo Rodríguez Saá (Peronismo Federal) lo limita a los casos de riesgo para la vida y salud de la madre.

34 M. Vasallo, art. cit.

sencia de políticas públicas –y voluntad política suficiente– que garanticen la implementación en todo el país de la guía elaborada por el equipo técnico del Ministerio de Salud.

2.4. ABORTO Y DERECHOS HUMANOS

Como adelantamos, en el año 2010 también se conocieron fuertes cuestionamientos formulados por organismos internacionales que supervisan la vigencia de los derechos humanos contra el Estado argentino por la política de criminalización del aborto. En efecto, tanto el Comité de la CEDAW como el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos del Niño formularon recomendaciones precisas para modificar la legislación vigente.

Por un lado, el Comité de la CEDAW “observa que el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva sigue constituyendo un grave problema para las mujeres argentinas” y “expresa además su preocupación por la elevada tasa de embarazos entre las adolescentes y la elevada tasa de mortalidad materna, que en una tercera parte tiene como causa el aborto ilegal”. En consecuencia, insta al Estado

a que asegure el acceso de las mujeres y las adolescentes a los servicios de salud, incluidos los servicios de salud sexual y reproductiva, y a que vele por que se imparta educación sobre la salud sexual y reproductiva en todas las escuelas a todos los niveles, según corresponda. [...] [A] que adopte todas las medidas necesarias para reducir aún más la elevada tasa de mortalidad materna [...] y a que revise la legislación vigente que penaliza el aborto, que tiene graves consecuencias para la salud y la vida de las mujeres.

El Comité también establece que el Estado “debe asegurarse de que la ‘Guía técnica para la atención de los abortos no punibles’ se aplique en todo el país de manera uniforme, de modo que exista un acceso efectivo y en condiciones de igualdad a los servicios de salud para interrumpir el embarazo”.³⁵

Por su parte, al Comité de Derechos Humanos le preocupa “la legislación restrictiva del aborto contenida en el artículo 86 del Código Penal, así como por la inconsistente interpretación por parte de los tribunales de las causa-

³⁵ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre Argentina*, 16 de agosto de 2010, CEDAW/C/ARG/CO/6, pp. 37-38 (disponible en <<http://daccess-dds-y.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/485/36/PDF/N1048536.pdf?OpenElement>>).

les de no punibilidad contenidas en dicho artículo”. Por ello, sostuvo que el Estado

debe modificar su legislación de forma que la misma ayude efectivamente a las mujeres a evitar embarazos no deseados y que estas no tengan que recurrir a abortos clandestinos que podrían poner en peligro sus vidas. El Estado debe igualmente adoptar medidas para la capacitación de jueces y personal de salud sobre el alcance del artículo 86 del Código Penal.³⁶

El Comité de Derechos del Niño expresó su preocupación “por la tasa constantemente elevada de mortalidad materna y neonatal, en particular en ciertas provincias” y “por el elevado porcentaje de mortalidad materna, especialmente de adolescentes, causada por un aborto (28,31% en 2005) y por los prolongados procedimientos de interrupción legal del embarazo resultante de una violación, prevista en el artículo 86 del Código Penal”. En consecuencia, reclamó que los médicos “practiquen el aborto no punible especialmente en el caso de las niñas y mujeres víctimas de violación, sin intervención de los tribunales y a petición de ellas”.³⁷

Durante 2010, asimismo, un tribunal superior provincial emitió una nueva sentencia a favor del acceso al aborto no punible. En este caso, la Corte de Chubut avaló la práctica para una adolescente que había sido violada por su padrastro. A diferencia del fallo que dictó la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires tiempo atrás,³⁸ es la primera vez que un tribunal de ese nivel interpreta el art. 86 del Código Penal de manera adecuada, es decir, en todos los casos de violación el aborto no es punible.

36 Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre Argentina*, 22 de marzo de 2010, CCPR/C/ARG/CO/4, párr. 13. Observaciones y recomendaciones similares había aprobado en 2000, que, claro está, fueron desoídas por el Estado argentino. Es necesario aclarar que este comité, que supervisa la vigencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya tiene en estudio un caso concreto en el que el Estado argentino fue denunciado por no haber garantizado el acceso a un aborto permitido por la ley. Se trata del caso “LMR”, de 2006, en el que la justicia obstruyó el acceso al aborto de una niña discapacitada mental que había sido violada. El Estado, a través de un dictamen de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, reconoció su responsabilidad internacional por las vulneraciones cometidas.

37 Comité de Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre Argentina*, 21 de junio de 2010, CRC/C/ARG/CO/3-4, párrafos 58-59.

38 Sentencia dictada en el caso de A. K. de P. en 2005. El caso recorrió todas las instancias judiciales de la provincia, hasta obtener la resolución favorable en la Suprema Corte, aunque a costa de incrementar los riesgos para la salud y la vida de la solicitante.

Pero entonces, ¿cómo es posible que el principal argumento legal de quienes se oponen a la despenalización del aborto sea el art. 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁹ o la reserva efectuada por la Argentina al momento de suscribir la Convención Internacional de Derechos del Niño?⁴⁰ Es evidente que estas normas con jerarquía constitucional han sido interpretadas de modo tendencioso para inducir a la confusión y hacer creer que estos importantes tratados de derechos humanos obligan a nuestro país a penalizar el aborto.

Por un lado, porque la frase “en general” fue incluida en este artículo en el momento de la discusión de la Convención Americana para que los países que permitían el aborto pudieran suscribir el tratado.⁴¹ Además, tanto esta norma como la reserva hecha a la Convención de Derechos del Niño deben ser interpretadas en armonía con las disposiciones de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, que consagran el derecho a la vida, a la salud, a la integridad física y psíquica, y a la autonomía, entre otros.⁴²

Por otra parte, porque aun cuando lo que se intenta proteger es “la vida desde la concepción”, no existe una obligación de recurrir al derecho penal para alcanzar ese objetivo. Y ello por dos razones. La primera, porque el Derecho Internacional de los Derechos Humanos establece que el poder punitivo del Estado, en general, debe estar sometido al principio de proporcionalidad, que contempla evaluar si el costo de estar sometido a la persecución penal es compensado por los beneficios sociales que aporta. El derecho penal puede implicar violaciones a los derechos fundamentales, y por ello su uso debe ser limitado.⁴³ La segunda, porque, como vimos, el uso del derecho penal en estos

39 Art. 4.1, de la CADH citado en nota 8.

40 “Con relación al artículo 1º de la Convención sobre los Derechos del Niño, la República Argentina declara que el mismo debe interpretarse en el sentido que se entiende por niño todo ser humano desde el momento de la concepción hasta los 18 años de edad” (Ley 23 849, art. 2, de 1990, que aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño).

41 Es más, si se revisan los antecedentes de la convención, algunos países cuestionaron el agregado de “en general” porque implicaba una autorización al aborto, y no al revés, aunque terminaron aceptando su inclusión debido a que varios países de la región contemplaban abortos no punibles o legalizados.

42 “El ejercicio de cada derecho fundamental tiene que hacerse con respeto y salvaguarda de los demás derechos fundamentales. En ese proceso de armonización le cabe un papel medular al Estado, buscando establecer las responsabilidades y sanciones que fueren necesarias para obtener tal propósito” (CIDH, caso “Kimel”, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 2 de mayo de 2008, párr. 75).

43 La Corte Interamericana ha señalado que “el Derecho Penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una

casos no tiene resultados útiles, sino desastrosos. Es claro que la penalización del aborto no ha prevenido los abortos, y sí ha provocado muertes evitables de mujeres embarazadas.

Por todo ello, un proyecto de ley que despenalice el aborto durante las primeras semanas de embarazo no contradice el mandato de los instrumentos internacionales de derechos humanos, pues los Estados tienen un margen de apreciación para definir el alcance de las políticas públicas. Y aunque tampoco exista un mandato internacional que obligue a los Estados a despenalizarlo, teniendo en cuenta el impacto que ha alcanzado la política de criminalización del aborto en nuestro país, el Congreso argentino sí tiene el deber de avanzar sin más demora.

En síntesis, a pesar de las fuertes resistencias, los debates se han potenciado. Es tiempo de una reforma legal que garantice el acceso y despenalice el aborto. La amenaza penal ni siquiera logra evitar los abortos y, por tanto, es falso que sea la única o la mejor medida para proteger la vida desde la concepción. La iniciativa que se discute en la Cámara de Diputados permitiría reducir la tasa de mortalidad y morbilidad de las mujeres embarazadas. Es un consenso al que arribaron referentes políticos de distintos sectores. Es un reclamo de organizaciones, activistas y defensores de derechos humanos, y una exigencia de organismos internacionales de protección. Y sería un paso fundamental a favor de una sociedad más justa e igualitaria.

3. VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

La violencia contra las mujeres ayuda a sostener y perpetuar

la firme estructura de desequilibrio de poder entre los géneros [...] el mecanismo que justifica la utilización de la violencia es la ideología de la superioridad masculina y el correspondiente deber de la obediencia femenina, que autoriza el ejercicio del derecho de corrección. Esto está amparado porque en el ámbito doméstico la representación del poder punitivo la ostenta el marido y, por

conducta ilícita” (véanse, entre otros, Corte IDH, caso “Ricardo Canese”, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 31 de agosto de 2004, párr. 104, y caso “Palamara Iribarne”, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 22 de noviembre de 2005, párr. 79).

otro lado, el poder público actúa con renuencia a intervenir en los espacios previamente definidos como privados.⁴⁴

Por razones de espacio, nos concentraremos en tres problemáticas específicas que son, a su vez, las más graves y las que exigen modificar políticas estatales que provocan o consienten este alarmante nivel de violencia de género: los asesinatos de mujeres provocados por sus parejas o ex parejas, la situación de las mujeres privadas de su libertad, y la trata de mujeres con fines sexuales.

3.1. FEMICIDIOS

La violencia contra las mujeres concitó en 2010 una mayor reacción pública, debido a una seguidilla de hechos de homicidios o tentativas de homicidio por parte de parejas o ex parejas que parece no tener fin.

De acuerdo con los datos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en el último año la cantidad de consultas realizadas ante su Oficina de Violencia Doméstica aumentó alrededor de un 40%.⁴⁵ De las 14 145 personas denunciadas en los últimos dos años, el 86% fueron varones, y en casi 9 de cada 10 casos el sindicado como responsable fue la pareja (marido, concubino y, en menor medida, el novio) o ex pareja. El 71% de las víctimas son mujeres, el 13% niñas y el 11% niños.⁴⁶ El 67% de los casos involucran violencia física.⁴⁷

Como veremos más adelante, la grave situación de la violencia contra la mujer en la Argentina también motivó una seria advertencia del Comité de

44 Cf. ELA, *Violencia familiar. Aportes para la discusión de políticas públicas y acceso a la justicia*, Buenos Aires, 2009, p. 10.

45 Según explica la coordinadora de la oficina, este incremento no muestra necesariamente que haya aumentado la violencia intrafamiliar sino que “las mujeres toman la decisión de denunciar en la medida que encuentran un lugar que les resulta confiable y piensan que tendrán alguna respuesta que las proteja” (*Página/12*, “Aumento de casos denunciados”, 25 de noviembre de 2010). A pesar de la relevancia y urgencia del tema, es difícil encontrar estadísticas generales sobre la problemática, pues las cifras de la OFV no reflejan la situación de todo el país. Sin este conocimiento es imposible realizar un diseño adecuado y la implementación de políticas públicas tendientes a la prevención y erradicación de las distintas formas de violencia que afectan a las mujeres (cf. ELA, *Violencia familiar...*, ob. cit., y ELA, “Violencia contra las mujeres”, *Informe sobre género y derechos humanos en Argentina. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres [2005-2008]*, Buenos Aires, Biblos, 2009).

46 Cf. *Página/12*, “El machismo goza de buena salud en los tribunales”, 25 de noviembre de 2010.

47 El 91% es violencia psicológica, el 31% violencia económica y el 13% violencia sexual.

la CEDAW, que entendió que la Ley 26 485 (de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollan sus relaciones interpersonales) no está implementada de modo pleno y su aplicación requiere mayores recursos financieros.⁴⁸

El femicidio –asesinato de mujeres sólo por su condición de tales–⁴⁹ es una de las formas más extremas de violencia. A diferencia de los casos que suceden en la vía pública (por ejemplo, el ataque contra Carolina Píparo, la mujer embarazada que sufrió una salidera bancaria), los que ocurren en la esfera privada –en su mayoría con parejas o ex parejas– no forman parte de la agenda de la inseguridad ciudadana.⁵⁰

Según los datos relevados por la asociación civil La Casa del Encuentro, “desde el 1º de enero de este año al 31 de octubre se produjeron 206 femicidios en el país –19% más que el mismo período de 2009–”.⁵¹ Por lo menos 10 de estas mujeres fallecieron como consecuencia de las quemaduras producidas por sus parejas o ex parejas, luego de ser rociadas con nafta o alcohol.⁵²

Ante este panorama desalentador, la sanción de la Ley Integral de Violencia y su reciente reglamentación implican un paso adelante. Sin embargo, el CNM, designado como el organismo competente para el diseño y la supervisión de las políticas públicas que se adopten para alcanzar los objetivos de la

48 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre Argentina*, ob. cit., observaciones 23 y 24.

49 Se trata de un término político que se utiliza para denunciar la naturalización de la violencia sexista en la sociedad. El concepto fue desarrollado por la escritora estadounidense Carol Orlock en 1974, y utilizado públicamente en 1976 por la feminista Diana Russell, ante el Tribunal Internacional de Crímenes contra las Mujeres, en Bruselas (cf. <<http://www.lacasadelencuentro.com.ar/femicidios.html>>).

50 M. Bazzano y L. Pol, “Las condiciones de producción de las estadísticas criminales en la Argentina”, investigación realizada para el CELS, Buenos Aires, 2010, en prensa.

51 Disponible en <<http://www.lacasadelencuentro.com.ar/prensa2010.html>>. Véase también *Página/12*, “Víctimas por ser mujeres”, 8 de diciembre de 2010. Según información periodística de febrero de 2011, la misma asociación civil habría registrado durante todo 2010 260 femicidios (cf. *Página/12*, “En un año, 260 mujeres asesinadas”, 10 de febrero de 2011).

52 El primero de estos casos en el año fue el de Wanda Taddei, de 29 años, la esposa del baterista de Callejeros, imputado y detenido por el crimen. El último, Norma Rivas, de 22 años y madre de tres niños, en La Matanza, los primeros días de diciembre. Si bien la mayoría de los casos ocurrieron en la provincia de Buenos Aires, Betiana Chávez, de 21 años, fue asesinada con fuego en Neuquén el 22 de mayo. Tres de las seis víctimas que se salvaron viven en la provincia de Buenos Aires: Fátima Catán, de 24, hecho ocurrido el 22 de agosto en Villa Fiorito; Katherine, de 17, el 5 de septiembre en Wilde; y Alejandra Rodríguez, de 36, el 11 de diciembre en Moreno.

ley –así como las respectivas autoridades provinciales y locales–,⁵³ carece de recursos humanos y económicos suficientes. Hasta ahora, sólo existen acciones aisladas sin la adecuada articulación.⁵⁴ Como sostiene el ELA,⁵⁵ la ley es apenas un instrumento en el marco de una política pública de prevención y erradicación de la violencia familiar, en particular en contextos en los que la consagración de derechos ha sido insuficiente para garantizar su ejercicio. Lo importante no es sólo reconocer esos derechos, sino protegerlos para prevenir violaciones.

En el caso de la violencia familiar, la política pública debe ser integral y prestar particular atención al acceso de las víctimas a la justicia, para que la denuncia se presente y las investigaciones se lleven adelante antes de que sea demasiado tarde. Porque, si los responsables no son investigados, juzgados y sancionados,

no sólo se propicia una sensación de inseguridad, indefensión y desconfianza en la administración de justicia por parte de las víctimas, sino que este contexto de impunidad perpetúa la violencia contra las mujeres como un hecho aceptado [...] en menoscabo de sus derechos humanos.⁵⁶

3.2. VIOLENCIA INSTITUCIONAL CONTRA MUJERES PRIVADAS DE SU LIBERTAD

La situación de las mujeres detenidas en cárceles, comisarías y unidades de la Gendarmería Nacional en todo el país suele pasar inadvertida en medio de la masividad de detenciones y la magnitud del hacinamiento y la violencia que imperan en las prisiones de varones.⁵⁷ Por esta razón, y por el aumento sostenido del número de mujeres privadas de su libertad en los últimos años, hemos

53 La ley nacional no deroga las normas de violencia familiar vigentes en la mayoría de las jurisdicciones locales, pero delega en el CNM responsabilidades muy significativas para su implementación.

54 Desde mediados de año, cuando se reglamentó la ley, se le destinó al CNM un presupuesto de 8 millones de pesos hasta fin de 2011. Se trata de una cifra a todas luces “exigua si se tiene en cuenta que sólo el programa de atención telefónica de la provincia de Buenos Aires consume 3 millones de pesos” (cf. S. Reusmann, “Derechos ganados”, *Clarín*, 23 de diciembre de 2010).

55 Cf. ELA, *Violencia familiar*, ob. cit.

56 CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 20 de enero de 2007, disponible en <<http://www.cidh.oas.org/women/ Acceso07/ indiceacceso.htm>>.

57 Véase el capítulo V.

decidido incluir un breve diagnóstico sobre las detenidas en la provincia de Buenos Aires, y parte de los resultados de una investigación realizada por el CELS junto con la Defensoría General de la Nación y la Procuración Penitenciaria de la Nación, sobre las mujeres presas en cárceles federales.⁵⁸ En ese trabajo, cuyo estudio de campo insumió más de dos años, hemos identificado entre las principales violaciones de derechos humanos que padecen las reclusas la vulneración a la integridad física, a la salud, al trabajo, a la educación y al contacto familiar.

En el Servicio Penitenciario Federal (SPF) y el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) se concentra alrededor del 70% de las mujeres privadas de libertad en la Argentina. El incremento de la población carcelaria femenina tuvo lugar en las dos jurisdicciones. Mientras que en 1995 había 562 presas en las cárceles federales, en 2010 esa cifra ascendió a 794.⁵⁹ En la provincia de Buenos Aires, pasaron de representar el 3% del total de la población penitenciaria bonaerense en 2007 a trepar en 2010 al 4,64%, con 1398 detenidas.⁶⁰

La justicia no discrimina entre mujeres y varones en cuanto al uso irracional de la prisión preventiva: en el ámbito federal, un 60% de la población femenina se encuentra en prisión preventiva, en tanto que en la provincia de Buenos Aires la cifra asciende al 73%.⁶¹

Alrededor del 60% de las presas federales y el 40% de las bonaerenses están imputadas de infringir la ley de drogas.⁶² En el caso de las federales, en su mayoría son extranjeras que fueron detenidas en la frontera con pequeñas cantidades de sustancias prohibidas. O sea, atrapadas por realizar el trabajo más fácil de criminalizar dentro de la división de tareas del tráfico de drogas, en sintonía con la lógica de selectividad que opera en todo el sistema penal para escoger a los sectores más vulnerables. Muchas de estas mujeres accedieron a transportar las sustancias por padecer situaciones de extrema

58 Véase CELS, DGN y PPN, *Mujeres en prisión. Los alcances del castigo*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

59 De acuerdo a la última información oficial disponible al 24 de septiembre de 2010, en la web del SPF. Este dato no incluye a las mujeres detenidas en dependencias de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval, población que no está cuantificada en ningún registro oficial.

60 CELS, sobre la base de datos del Servicio Penitenciario Bonaerense y del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, correspondientes al 30 de noviembre de 2010.

61 Datos extraídos del “Plan edilicio y del Servicio de Unidades penitenciarias” presentado por el Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires en el marco de la causa “P.83909”, en trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la provincia.

62 Véase Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial de la Memoria, *El sistema de la crueldad. Informe Anual 2010*, Buenos Aires, 2010.

vulnerabilidad, y por fuertes presiones de otros integrantes de las cadenas de ilegalidad.

El promedio de detención de las presas federales es de cuatro años y medio, tiempo en que permanecen separadas de sus familias, muchas veces a kilómetros de distancia de sus hogares. En este punto, el encierro tiene un efecto diferencial, pues afecta con mayor impacto a todo el núcleo familiar, en particular a los hijos.

Un dato alarmante que demuestra el nivel de vulnerabilidad de este colectivo es que la mayoría de las detenidas en la provincia de Buenos Aires han sido víctimas de violencia física y/o sexual; en general son pobres, desempleadas, han recibido escasa educación formal y permanecen excluidas de cualquier tipo de política social.⁶³

Las instituciones de encierro reproducen las desigualdades y las estructuras dominantes que perpetúan las violencias sobre esas mujeres. La investigación del CELS, la Defensoría General y la Procuración Penitenciaria destacó las persistentes torturas y maltratos de las que son objeto las detenidas. El 69,3% de las mujeres encarceladas en el SPF reconoció haber presenciado situaciones de violencia física en prisión. El 32,4% de las entrevistadas manifestó que este tipo de violencia física fue ejercida en forma directa por parte del personal penitenciario. Casi 1 de cada 10 entrevistadas (8,1%) admitió haber sido ella misma víctima de agresiones que le dejaron marcas y moretones en todo el cuerpo, fracturas y pérdida de dientes. Según los relatos, estas situaciones de violencia institucional suceden, en el 20% de los casos, una o dos veces por semana.

En el ámbito bonaerense, el Comité contra la Tortura registró casos de mujeres golpeadas, pateadas, atacadas a palazos, bañadas con agua helada, a quienes les tiraron de los pelos, o fueron arrastradas, empujadas, escupidas, insultadas y amenazadas, todos hechos de violencia ejercidos en mayor medida por personal penitenciario masculino.⁶⁴ El Comité también denunció la práctica de requisas vejatorias y agresiones sexuales.

Además de las condiciones de detención y violencia institucional que señalamos en el capítulo V, a las vulneraciones específicas de los derechos de las mujeres se agrega el hecho de que las cárceles carecen de infraestructura adecuada para albergar a los hijos de las detenidas. Otras necesidades específicas de las mujeres que no son tenidas en cuenta en la política penitenciaria son el acceso a la salud y al trabajo debido; un ejemplo es la recurrencia a estereo-

63 *Ibíd.*

64 *Ibíd.*

tipos en las posibilidades de empleos en las cárceles (como costurería u otros trabajos manuales).

La situación de las mujeres alojadas en comisarías de la provincia es aún más grave: no pueden acceder a actividades laborales, recreativas ni educativas, y el régimen de visitas con sus familiares, sobre todo con sus hijos menores, resulta más estricto. Tampoco pueden, por las condiciones edilicias de los establecimientos, mantener relaciones íntimas con sus parejas, realizar conversaciones telefónicas privadas, ni contar con espacios de recreación o deporte.

El Comité de la CEDAW llamó la atención del Estado argentino por la gravedad de las condiciones de las reclusas. Sus recomendaciones se centraron en la necesidad de elaborar políticas, estrategias y programas integrales que tengan en cuenta la dimensión de género; velar para que no se emplee a personal penitenciario masculino en puestos de primera línea; garantizar la no vulneración de la dignidad en los registros corporales, y establecer un mecanismo externo de supervisión y reparación para las detenidas, que sea independiente, amplio y accesible.⁶⁵

3.3. TRATA DE MUJERES CON FINES SEXUALES

Resulta difícil imaginar un delito más siniestro, que vulnere a la vez tantos derechos fundamentales como el secuestro de personas para su explotación sexual.

La trata de mujeres con fines sexuales no es un fenómeno nuevo en la Argentina. Sin embargo, se ha extendido lo suficiente como para que siquiera las leyes recientes o las dependencias creadas al efecto alcancen para enfrentarlo. Es cierto que está más presente en la agenda del Estado nacional, de los gobiernos provinciales y de los medios de comunicación, pero los esfuerzos tendientes a prevenir, combatir y sancionar este flagelo son aún tenues, fragmentarios y no logran visualizar la complejidad de este crimen horrendo.

La Ley 26 364, promulgada el 30 de abril de 2008, de “Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas”, fue resultado de un largo proceso de discusión nacional e internacional.⁶⁶ Incorporó al Código Penal la

65 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre Argentina*, ob. cit., párrafos 27-28.

66 Antes de la vigencia de la nueva ley, los pocos casos investigados eran tipificados según las figuras previstas en los arts. 125 bis (Promoción y facilitación de la prostitución ajena de menores de edad), 126 (Promoción y facilitación de la prostitución ajena), 127 (Explotación de la prostitución ajena), 140 (Reducción a servidumbre) y 142 bis (Privación ilegítima de la libertad). Estos tipos penales, no obstante, no abarcaban las conductas

figura de “trata de personas” (arts. 145 bis y ter) y atribuyó jurisdicción federal a su persecución y juzgamiento. Mediante esta norma, la Argentina adaptó la legislación interna al Protocolo de Palermo (para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, en especial mujeres y niñas),⁶⁷ que fue ratificado en 2002,⁶⁸ pues en la definición de la trata se incluyó una amplia gama de acciones, medios y fines de explotación.⁶⁹

Esta ley, a su vez, dio origen a la creación de una serie de organismos especializados para combatir este delito. Por un lado, la Procuración General de la Nación asignó competencia a la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos (UFASE) para intervenir con el objetivo de prestar asistencia a las fiscalías de todo el país en el trámite de las causas por hechos de trata de personas.⁷⁰ Por otra parte, el entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación creó la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata⁷¹ para prestar asistencia psicológica, jurídica y social a las víctimas en el momento del rescate y hasta su declaración testimonial. Además, dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social –en particular dentro de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia–, se formó el área para la prevención de la explotación sexual infantil y la trata de personas, cuyo objeto es prestar asistencia a las víctimas luego de su declaración testimonial.

vinculadas al reclutamiento y el traslado de las víctimas, pues se centraban en el momento de la explotación.

- 67 Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffic_sp.pdf>.
- 68 La Ley 25 632, sancionada el 1º de agosto de 2002, ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos protocolos, entre ellos el Protocolo de Palermo.
- 69 Es importante señalar que el movimiento de mujeres en la Argentina tuvo una fuerte participación en los debates internacionales vinculados al Protocolo de Palermo. Los distintos posicionamientos que entonces se generaron respecto de cómo se concibe la prostitución y su relación con el tráfico de personas se trasladaron luego a los debates internos, en aspectos vinculados con la ausencia del consentimiento como elemento del tipo penal.
- 70 Resolución PGN 100/08, del 22 de agosto de 2006. Mediante la Resolución PGN 160/08 se aprobó su plan de acción. Ya en 1998 se había creado, en el marco de la Procuración General de la Nación, la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito (Resolución PGN 58/98), que solía intervenir en estos casos antes de la creación de las dependencias especializadas.
- 71 Resolución 2149/2008, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, disponible en <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/143388/norma.htm>>.

Sin perjuicio de estos importantes avances, la impunidad es la regla. Un estudio llevado a cabo por el CELS sobre todos los expedientes penales en trámite desde la vigencia de la nueva ley hasta junio de 2010⁷² arrojó algunos resultados interesantes. Durante ese período había en todo el país 59 causas en trámite por el delito de trata de personas con fines de explotación sexual, con 163 personas procesadas. Un dato llamativo es que el 42% de las personas procesadas (69) eran mujeres, proporción que no guarda relación con el resto de los delitos. Otro aspecto a destacar es que el 69% de los procesados eran de nacionalidad argentina.⁷³ Ello admite dos interpretaciones: o bien el número de extranjeros dedicados a la trata de personas con fines de explotación sexual en nuestro país es muy bajo –y en consecuencia no se constata un alto grado de transnacionalización del negocio–, o los eslabones más altos de la cadena –de una red internacional– gozan de un alto grado de impunidad y no son perseguidos por la justicia argentina.

Resulta ilustrativo de la falta de tareas de inteligencia criminal sofisticada el hecho de que el 69% de las investigaciones judiciales se haya orientado a actividades desarrolladas en locales nocturnos (cabarets, whiskerías, bares, etc.) o prostíbulos. Es decir, las causas se iniciaron luego de descubrir explotación sexual en lugares de fácil identificación.

La respuesta judicial ha sido, hasta el momento, bien pobre: desde la sanción de la ley, el 62% de las personas investigadas por el delito de trata de personas con fines de explotación sexual en la Argentina está procesado, el 12% tiene falta de mérito y el 2% fue sobreseído. Sólo el 4% de los imputados ha recibido una condena.

El estudio sobre las causas penales permitió concluir que las investigaciones judiciales, en general, no han ido más allá de los captores, encargados regentes o dueños de los prostíbulos. Las tareas investigativas no se han dirigido a las organizaciones o redes ilegales que hay detrás de esos eslabones particulares. Por ejemplo, no se ha profundizado la pesquisa en el patrimonio de los imputados, punto central para acceder a la verdad de estos hechos y desbaratar organizaciones mafiosas. Otra dificultad que persiste es la ausencia de cooperación entre las distintas jurisdicciones que intervienen en las investigaciones.

En estos casos también han sido constantes las irregularidades cometidas por algunos funcionarios de las fuerzas de seguridad en los allanamientos o detenciones de personas. En la Ciudad de Buenos Aires se ha corroborado

72 CELS, *La investigación judicial de la trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina*, Buenos Aires, 2010. Disponible en <www.cels.org.ar>.

73 El 13,5% es de nacionalidad paraguaya, mientras que las demás nacionalidades tienen una representatividad muy baja en el total de procesados.

que varias dependencias de la Policía Federal brindaron protección y cobertura legal al funcionamiento de prostíbulos prohibidos por la ley,⁷⁴ tal como se menciona en el capítulo III. Las propias víctimas en sus declaraciones testimoniales –y hasta algunos imputados– señalaron la presencia continua de personal policial en los lugares habilitados como whiskerías y cabarets.

Si se tiene en cuenta que casi la totalidad de las mujeres víctimas de trata son pobres, sin suficiente contención familiar o afectiva, y muchas de ellas migrantes –todas éstas condiciones de vulnerabilidad aprovechadas por los tratantes–, resulta evidente que, pese a algunos esfuerzos, las medidas de asistencia y protección hasta ahora han sido insuficientes.

Dos temas finales que queremos remarcar son, por un lado, el papel de los medios de comunicación y, por otro, la falta de estadísticas. Muchos medios, al mismo tiempo que han colaborado en la difusión y sensibilización sobre este crimen, han favorecido desde sus páginas de publicidad la expansión del negocio de la prostitución y la trata de personas mediante los avisos clasificados, que sirven para reclutar a menores o personas en situación de vulnerabilidad. El otro aspecto, la falta de estadísticas oficiales desagregadas y actualizadas, impide contar con diagnósticos claros del fenómeno y fortalecer las políticas de prevención y sanción. Para revertir este déficit, el CELS decidió donar a la UFASE la base de datos elaborada durante la investigación, y la UFASE se comprometió a continuar con su actualización.

4. AVANCES, RETROCESOS Y ASIGNATURAS PENDIENTES EN LA AGENDA DE DERECHOS DE LAS MUJERES SEGÚN EL COMITÉ DE LA CEDAW

El 16 de agosto de 2010, el Comité de la CEDAW –que supervisa el cumplimiento de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer– emitió sus observaciones finales sobre la Argentina.⁷⁵ El documento analiza el sexto informe periódico del Estado y los distintos informes presentados por organizaciones de la sociedad civil,⁷⁶

74 Cf. Ley 12 331.

75 Véase <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/485/36/PDF/N1048536.pdf?OpenElement>>.

76 Entre otros, uno elaborado por el CELS, junto a Católicas por el Derecho a Decidir; Centro de la Mujer de San Fernando (CEM); Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES); Comité contra la Tortura-Comisión Provincial por la Memoria; Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM) (sección Argentina); Feministas

y toma en cuenta las respuestas a una serie de preguntas formuladas por las expertas del Comité, brindadas por la delegación oficial que viajó a Nueva York. La evaluación reconoce avances, retrocesos y asignaturas pendientes, y emite recomendaciones para las autoridades argentinas. Se trata de un análisis sobre lo sucedido en los últimos seis años, pues el anterior había tenido lugar en 2004.⁷⁷

Entre los aspectos positivos, las expertas destacaron la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW, ocurrida en 2006.⁷⁸ Se trata de un instrumento que posibilita a las mujeres víctimas de violaciones de sus derechos realizar denuncias ante el Comité, y también que este pueda realizar investigaciones de oficio en los casos de violaciones graves o sistemáticas a los derechos de las mujeres. Su ratificación había sido resistida por la Iglesia católica con argumentos falaces vinculados a la supuesta legalización del aborto: el protocolo no establece nuevos derechos, sino que garantiza su exigibilidad en esferas internacionales.

Las expertas también reconocieron los programas y políticas sociales instaurados desde 2004, así como la introducción de una perspectiva de género en el marco de las medidas instrumentadas para paliar la crisis económica y financiera de 2008-2009.⁷⁹ También resaltaron las decisiones encaminadas a promover la participación de la mujer en la vida pública y a asegurarle igualdad de oportunidades y de trato en el acceso a los altos cargos. Por supuesto, identificaron disparidad entre las provincias en el grado de participación y representación política,⁸⁰ razón por la cual recomendaron una mayor inversión

en Acción; Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM); Instituto de Género, Derecho y Desarrollo (INSGENAR), y Mujeres Trabajando. El informe está disponible en <<http://www.cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1289>>.

77 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre Argentina*, A/59/38, 31º período de sesiones, Buenos Aires, 2004. Esta evaluación estuvo marcada por la crisis institucional, económica y social del período 2001-2002. En efecto, el comité evaluó el país en 2002 pero, debido a la gravísima situación que atravesaba, decidió realizar un nuevo análisis en 2004.

78 Ley 26 171, sancionada el 27 de noviembre de 2006. El instrumento de ratificación fue depositado en Naciones Unidas el 20 de marzo de 2007.

79 Véase CELS, "Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política", *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, ob. cit.

80 Una clara excepción al avance de la participación política de la mujer es la provincia de Jujuy, que carece de una ley de cupos que garantice los derechos a una igualitaria participación en los cargos electivos en todo el territorio provincial. A raíz de un amparo promovido por un grupo de mujeres y varones jujeños, el 27 de mayo de 2010 el Tribunal en lo Conten-

en campañas de educación y sensibilización, orientadas a eliminar los obstáculos sociales imperantes y a desmontar las actitudes y estereotipos sexistas que todavía predominan en algunas regiones.⁸¹

Como vimos en el apartado anterior, el Comité también consideró trascendente la aprobación de la Ley Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Ley 26 485 de 2009); la creación del Observatorio de la Violencia, de la Oficina de Violencia Doméstica de la CSJN; la aprobación de la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas (Ley 26 364 de 2008) y la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y de los dos Protocolos de Palermo.

Ésos fueron los avances señalados. Por otra parte, entre las principales esferas de preocupación que motivaron recomendaciones concretas, el Comité abordó la situación de la violencia contra la mujer, incluidas las presas y las víctimas de trata, aspectos vinculados al acceso a la educación,⁸² la justicia,⁸³ el

cioso Administrativo resolvió “condenar al Poder Ejecutivo y Legislativo de la provincia para que den cumplimiento con el mandato constitucional del art. 37 último párrafo, y disposición transitoria segunda de la Constitución de la Nación, sancionando y promulgando la ley reglamentaria allí prevista, en el plazo de tres meses, bajo apercibimiento de aplicar sanciones conminatorias”. La ley provincial sancionada el 25 de noviembre, que modifica el Código Electoral de Jujuy, fue criticada por el colectivo de mujeres, pues el texto sólo señala que “no se oficializarán listas para ninguna clase de cargos que nominen más de dos candidatos del mismo sexo en forma sucesiva”, sin definir expresamente un cupo mínimo de candidatas mujeres (cf. <<http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=429&plcontempl=12&aplicacion=app187&cnl=3&opc=5>>).

81 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre Argentina*, ob. cit., párrafos 31-32.

82 El Comité señaló que, a pesar de los avances registrados –tales como la sanción de la Ley 26 058 sobre formación técnica profesional, la Ley 26 150 sobre educación sexual, la Ley 26 206 que incorpora la perspectiva de género, y la consecución del segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio, relativo a la enseñanza primaria universal–, deben adoptarse estrategias concretas para hacer frente a la cultura patriarcal dominante. Por ello, recomendó el dictado de cursos obligatorios sobre género en los distintos profesorados del sistema de enseñanza en todo el país, con el objeto de eliminar los estereotipos de género de los programas de estudio oficiales y no oficiales. Además, instó al Estado a difundir ampliamente la información relativa a las oportunidades de educación de las mujeres a fin de seguir ampliando sus opciones profesionales y su acceso a trabajos mejor remunerados (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre Argentina*, ob. cit., párrafos 33-34).

83 *Ibíd.*, párrafos 13-16.

trabajo,⁸⁴ la salud —en particular, sexual y reproductiva—⁸⁵ y la situación de ciertos grupos en situación desventajosa, como las mujeres en zonas rurales,⁸⁶ indígenas, mayores, migrantes y refugiadas,⁸⁷ discapacitadas, lesbianas, bisexuales y transgénero.⁸⁸ Las expertas advirtieron que no existía un mecanismo eficaz que garantizara la aplicación de la Convención en todo el territorio,⁸⁹ así como que debía asegurarse la difusión y capacitación en temas de género de todas las autoridades nacionales, provinciales y locales, en especial de los funcionarios del sistema de justicia (jueces, abogados, fiscales y defensores públicos). También instó a fortalecer el CNM: subsanar sus déficits estructurales, dotarlo de recursos suficientes para aumentar su eficacia, visibilidad y capacidad de influencia sobre las políticas públicas, y reforzar sus funciones de coordinación en el ámbito nacional, provincial y municipal. Recomendó, además, la elaboración de un sistema integral para evaluar las políticas y los programas que incorporan la perspectiva de género, y la creación de un plan de lucha contra los obstáculos, estereotipos y errores sociales a fin de modificar actitudes y dar

84 El Comité reclamó medidas para garantizar una mejor aplicación de la legislación laboral, poner remedio a las desigualdades salariales, alentar a la mujer a buscar empleo en disciplinas no tradicionales, promulgar legislación relativa al acoso sexual en los lugares de trabajo públicos y privados, incluidas sanciones eficaces, y proporcionar protección integral a los empleados domésticos. Asimismo, alentó a tomar medidas para ofrecer servicios de guardería económicos y accesibles que permitan conciliar las responsabilidades laborales y familiares de las mujeres (párrafos 35-36).

85 Además de las recomendaciones que comentamos en el apartado anterior en materia de despenalización del aborto y de acceso al aborto no punible, instó a garantizar a mujeres y adolescentes el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, y a asegurar la educación sexual en todos los niveles (párrafos 37-38).

86 El Comité instó al Estado a asegurar la participación de las mujeres de las zonas rurales en los procesos de adopción de decisiones, así como su pleno acceso a la educación, servicios de salud y mecanismos crediticios (párrafos 41-42).

87 En particular, instó al Estado a facilitar la aplicación plena y efectiva de la Ley 26 165 (Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado). Alentó, además, a seguir incorporando la perspectiva de género, tanto en la capacitación a los funcionarios de fronteras, inmigración y asilo, así como en el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado. Además, instó al Estado a complementar la Ley 26 364 (contra la trata), de modo de garantizar la protección de las víctimas que temen ser objeto de persecución si regresan a su país de origen; y crear un mecanismo que sirva para identificar rápidamente a las víctimas y remitir a las personas que pudieran necesitar protección a los procedimientos de asilo. También observó que el Estado debería colaborar con las estructuras conexas del ámbito provincial y municipal, especialmente en el norte y noreste del país (párrafos 45, 46, 29 y 30).

88 *Ibíd.*, párrafos 43-44.

89 *Ibíd.*, párrafos 11-12.

cumplimiento efectivo a la ley.⁹⁰ Por último, sostuvo que debían impulsarse medidas de acción positiva, no sólo en los ámbitos políticos y sindicales, sino también en los civiles, económico, sociales y culturales.⁹¹

Sin duda, las asignaturas pendientes resaltadas por el Comité son diversas. Sin embargo, la prioridad para el Estado argentino es reducir la mortalidad de las mujeres. Las expertas seleccionaron la problemática de la violencia contra las mujeres y la del acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluido el aborto, como las dos temáticas que requieren medidas más enérgicas y urgentes, y cuyos avances deberán ser informados en un plazo menor (dos años) que el de la próxima evaluación periódica, que tendrá lugar recién en 2014.

5. PALABRAS DE CIERRE

Las cifras de mujeres muertas y con severos trastornos de salud; la dificultad para abrir el debate y modificar las leyes y políticas con motivo de las presiones ejercidas por sectores poderosos, como la Iglesia católica;⁹² las duras advertencias de los organismos internacionales de derechos humanos que siguen siendo desoídas; y, sobre todo, el fuerte contraste con otros temas postergados que han pasado al primer plano de la agenda pública en los últimos tiempos, hacen de la penalización del aborto una de las principales violaciones a los derechos humanos de las mujeres en la Argentina.

La vigencia de este tipo penal, a pesar de su clara ineficacia para evitar que se sigan practicando interrupciones de embarazos, así como la falta de políticas enérgicas para enfrentar la violencia de género sólo se explican en el desinterés por la vida y la integridad física de las mujeres, sobre todo de las más pobres, y en la voluntad de remarcar la subordinación de este colectivo en la sociedad.

En estos y otros temas vinculados con la agenda de derechos humanos de las mujeres, el año que termina generó mayores debates sociales y políticos, y fuertes

90 *Ibíd.*, párrafos 17-20.

91 *Ibíd.*, párrafos 21-22.

92 “Los fundamentalismos religiosos, tras haber perdido la batalla del matrimonio igualitario, afilan sus armas para una lucha mucho más importante para sus criterios” (M. Vasallo, art. cit.). Por supuesto, el otro sector que se opone a la legalización del aborto es el vinculado al negocio del aborto clandestino. En este sentido, Lesbianas y Feministas por la Descriminalización del Aborto calculan en 300 millones de dólares anuales la recaudación en los circuitos clandestinos, donde un aborto quirúrgico seguro se cobra entre 2000 y 5000 pesos (véase <<http://noticiasaborto.blogspot.com>>).

expectativas para avanzar en los cambios que se necesitan. Las condiciones están creadas. Un fuerte movimiento de organizaciones de la sociedad civil trabaja desde hace tiempo para concretar algunas de estas metas. Esperamos que estas páginas sirvan como un reconocimiento a esas tenaces activistas y como demostración del renovado compromiso del CELS en colaborar para que así sea.

VIII. Libertad de expresión y derecho a la información

Tensiones y desafíos en torno a la democratización de la palabra*

1. INTRODUCCIÓN

El año 2010 confirmó el cambio de escenario que había comenzado a consolidarse en 2009 con medidas como la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley 26 522) y la despenalización de las figuras de calumnias e injurias para expresiones referidas a temas de interés público. El reposicionamiento del Estado como garante del ejercicio de la libertad de expresión para todos los ciudadanos y la militancia activa de una sociedad civil organizada, que desde hace décadas brega por una efectiva democratización de las comunicaciones, son factores clave de esta nueva etapa. Como consecuencia, existe un proceso de reconocimiento de las asimetrías que enfrentan amplios sectores de la sociedad en su acceso al debate público y una profunda discusión acerca de las causas de esas inequidades y la naturaleza de las acciones encaminadas a revertirlas.

La presencia casi permanente de estas cuestiones en la agenda de los tres poderes del Estado ha configurado una situación inédita. Sin embargo, las tomas de posición de los distintos actores estatales no resultan para nada homogéneas. A lo largo del año que pasó fue posible reconocer diversas tensiones entre los poderes públicos y dentro de cada uno de ellos, en torno a ejes centrales de la agenda de libertad de expresión, como las medidas tendientes a desmontar posiciones dominantes en el sistema de medios audiovisuales; las propuestas para desmonopolizar el mercado de producción y comercialización de papel para la impresión de periódicos; la sanción de una ley nacional de acceso a la información pública; o la implementación de un mecanismo

* La elaboración de este capítulo estuvo a cargo de Luis María Lozano, director del área de Comunicación del CELS. El autor agradece la colaboración de Damián Loreti y Andrea Pochak. Este artículo está dedicado a la memoria del periodista Eduardo Kimel, quien se ocupó de investigar y denunciar violaciones de derechos humanos y de luchar por horizontes más justos para todos los que toman la voz pública en la Argentina.

transparente y equitativo para la distribución de la pauta publicitaria oficial, entre otras.

Los sectores más concentrados del poder mediático local también abandonaron su estrategia histórica de avanzar guiados por la lógica empresaria con la certeza de que el Estado llegaría mal y tarde a convalidar los hechos consumados. En cambio se abocaron a llenar páginas de diarios y revistas, y minutos de televisión y de radio, con sus propias reivindicaciones corporativas, desde una concepción restrictiva de la libertad de expresión. El Estado es presentado sólo como amenaza y no como un sujeto activo con la obligación de regular e intervenir en pos de maximizar el acceso y la participación de la sociedad en el debate ciudadano. A partir del quiebre que representó la crisis por la suba de las retenciones a la exportación de granos en 2008, el Grupo Clarín y el gobierno nacional aparecen como las cabezas visibles de un enfrentamiento que va mucho más allá de la coyuntura y que pone en juego cuestiones urgentes vinculadas con las comunicaciones masivas.

**2. DE LA NORMA A LA POLÍTICA PÚBLICA:
EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA
LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL**

La implementación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual sancionada el 10 de octubre de 2009 enfrentó sucesivos obstáculos a lo largo del año que pasó, confirmatorios de que el tránsito de la elaboración de la ley a una política efectiva no es directo ni está exento de resistencias, tanto por parte de las empresas de medios más poderosas como de actores estatales que persisten en confiar a las fuerzas del mercado la definición de las condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión.

Estos obstáculos consistieron en decisiones judiciales que frenaron la implementación de la norma en general o de algunos de sus artículos. También hubo fallos destinados a impedir, a pedido de empresas privadas, la aplicación de medidas concretas tomadas por la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) bajo el nuevo marco legal.

En el ámbito legislativo, la resistencia de los bloques de la segunda y la tercera minorías a nombrar sus representantes en los directorios de la Autoridad Federal y del ente a cargo de la gestión de los medios públicos (Radio y Televisión Argentina) tampoco contribuyó a consolidar la institucionalidad generada por la nueva regulación. El argumento es similar al que esgrimen las grandes corporaciones mediáticas: la ley no está en condiciones de ser aplicada. Esto demuestra la falta de involucramiento de fracciones políticas distintas del

oficialismo que, por primera vez en la historia argentina, tienen la posibilidad de participar en la toma de decisiones vinculadas a la regulación del sistema de medios audiovisuales, un reclamo que esos mismos bloques sostuvieron como emblema a lo largo de la discusión de la ley en el Congreso.

A pesar de las mencionadas trabas para la implementación, en 2010 se fortaleció el reconocimiento de la Ley 26 522 como un instrumento de regulación democrático y legítimo. Para ello, resultó fundamental la decisión de la Corte Suprema, que ratificó la vigencia de la norma al revocar una medida cautelar que mantenía frenada la totalidad de la ley. El proceso se inició a fines de 2009, impulsado por el diputado nacional Enrique Thomas, quien se arrogó la representación de todos los consumidores de medios audiovisuales del país –en una particular interpretación de su condición de legislador– para sostener que se habían violado normas reglamentarias durante el proceso de aprobación de la ley en el Congreso. La jueza Olga Pura de Arrabal y luego la Cámara Federal de Mendoza hicieron lugar a la medida cautelar solicitada por Thomas y suspendieron su aplicación. Merced al recurso extraordinario interpuesto por el Estado nacional, la Corte Suprema no sólo admitió revisar el caso, sino que en un fallo unánime dictado el 15 de junio dejó sin efecto esa medida.¹

La sentencia confirmó la validez de la Ley 26 522 y la legitimidad del proceso que culminó con la sanción de la norma. Además, la Corte sentó un importante precedente al establecer que los jueces no pueden suspender con medidas cautelares las leyes de modo general y aclaró que “la dispersión de una potestad contralegislativa de semejante magnitud es inimaginable, dado que abriría el camino hacia la anarquía, poniendo en peligro la vigencia de todas las leyes”.² La decisión funcionó como un alerta para invalidar otras acciones similares que buscaban frenar la aplicación de la ley o de algunos de sus artículos con carácter general, como las iniciadas por la diputada Zulema Beatriz Daher y por la ONG Comité de Defensa del Consumidor (CODELCO) en Salta. El fallo también cuestionó la legitimidad de Thomas para poner a consideración de un tribunal “la reedición de un debate que ha perdido en el seno del Poder Legislativo por el juego de las mayorías y minorías respectivas”.³

Pocos meses después, la Corte volvió a expedirse en un caso vinculado a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. A principios de octubre el máximo tribunal rechazó un recurso extraordinario interpuesto por la Procu-

1 Esta decisión demuestra el carácter excepcional del caso pues, en principio, las medidas cautelares no son revisadas por la Corte Suprema.

2 CSJN, “Thomas, Enrique c/ENA s/amparo”, sentencia del 15 de junio de 2010.

3 *Ibíd.*

ración del Tesoro, y de esa manera convalidó una medida cautelar a favor del Grupo Clarín que había sido dictada en diciembre de 2009 por el juez Edmundo Carbone. La empresa había objetado los arts. 41 y 161 de la ley, el primero de ellos referido a la transferencia de licencias y el segundo, al plazo de adecuación para cumplir con lo establecido por la nueva normativa. La cautelar dispuesta por Carbone abarcó ambos artículos. El Estado recurrió la decisión y la Sala I de la Cámara Civil y Comercial Federal revocó la medida en lo referido al art. 41, pero confirmó la suspensión del 161. El caso llegó a la Corte, que declinó intervenir en tanto no se resolviera el fondo de la cuestión.

De acuerdo con sus propios antecedentes, el máximo tribunal podría haber analizado el recurso si hubiera considerado que la medida cautelar dispuesta revestía gravedad institucional (como ocurrió en el caso “Thomas”) o que era equiparable a una sentencia definitiva. Ambos supuestos debían haber sido fundados en el recurso extraordinario que presentó la Procuración del Tesoro, que omitió hacerlo. Como se verá más adelante en este mismo capítulo, existen sobrados motivos para explicar por qué las posiciones dominantes del Grupo Clarín y de otros actores en el mercado de medios audiovisuales funcionan en la práctica como una restricción al pluralismo informativo y la diversidad de voces, que es necesario resolver con urgencia,⁴ y que la dilación de estas definiciones en el tiempo implican, en los hechos, una equiparación a la resolución del fondo del asunto. Pero nada de esto se reseñó en el escrito estatal y la Corte puso de relevancia esa carencia al remarcar que “la recurrente [el Estado nacional] no ha logrado demostrar –con el rigor que es necesario en estos casos– que el mantenimiento del pronunciamiento que ataca pueda, en las actuales circunstancias, paralizar u obstaculizar la aplicación general del régimen consagrado en la Ley 26 522”.⁵ Estas omisiones fueron el prolegómeno de la remoción del procurador general del Tesoro, Joaquín Da Rocha, cuyo estudio jurídico también fue denunciado por la fiscal general Alejandra Gils Carbó por favorecer al Grupo Clarín en un juicio en contra de ella, pese a que hasta ese momento la había representado ante la justicia.

4 De acuerdo con los Indicadores de Desarrollo Mediático elaborados por la UNESCO en 2008, el Estado asegura el cumplimiento de regulaciones para promover medios plurales cuando “las autoridades responsables de ejecutar las leyes antimonopolios cuentan con las atribuciones suficientes, por ejemplo, para negar las solicitudes de licencias y para exigir la desinversión en las operaciones mediáticas actuales cuando la pluralidad esté comprometida o se alcancen niveles inaceptables en la concentración de la propiedad”.

5 CSJN, “Grupo Clarín y otros SA s/medidas cautelares”, sentencia del 5 de octubre de 2010.

No obstante, el pronunciamiento firmado por la mayoría de los ministros de la Corte no se limitó a un rechazo formal⁶ y dejó algunos puntos que es importante destacar por sus posibles implicancias a futuro. En primer lugar, el fallo trazó una clara diferenciación entre este caso y la acción impulsada por Thomas. Al respecto señaló que en esta ocasión no está en discusión la plena vigencia de la totalidad de la ley, ni la validez de la adecuación dispuesta por el art. 161. Sólo se cuestiona el plazo de un año, que la cautelar suspende de manera provisoria y específica para el Grupo Clarín. Sobre este punto en particular, la sentencia también emplazó al juez de primera instancia a establecer un “límite razonable para la vigencia de la cautelar”⁷ con el objetivo de que esa medida no anticipe la solución de fondo.

En términos jurídicos, el fallo de la Corte puede ser visto como un avance al no fundar el rechazo en cuestiones formales. De hecho, el propio tribunal se encargó de remarcar que la sentencia constituía “una solución armónica y equilibrada del interés general en la aplicación de una ley frente a la defensa del derecho individual de propiedad del afectado en el proceso cautelar”.⁸ Sin embargo, desde una evaluación más amplia, centrada en la necesidad de dar pasos concretos para eliminar las barreras que restringen el ejercicio de la libertad de expresión en la Argentina, es imposible soslayar que el máximo tribunal desperdició la oportunidad de dar un mensaje claro de autonomía frente a uno de los actores corporativos más poderosos del país. Era esperable que la recomendación de limitar la duración de la cautelar no surtiría ningún efecto sobre el juzgado de primera instancia. Cuando unas semanas después de que la Corte se expidiera el Estado pidió que se fijara ese plazo en los términos dispuestos por el máximo tribunal, el juez Carbone rechazó el planteo. En su resolución consideró que “las medidas cautelares no están sujetas a un plazo de vigencia, pues, de lo contrario, se desnaturalizaría su finalidad”,⁹ y aseguró que una causa puede durar “desde unos pocos meses hasta más de una decena de años”.¹⁰ Al cierre de este capítulo el Estado había apelado esa decisión ante la Cámara Civil y Comercial Federal.

El caso “Clarín” puede constituir un precedente clave para resistir las disposiciones de la nueva ley, en especial si se tiene en cuenta la existencia de medidas similares solicitadas por otros grupos mediáticos en distintos juz-

6 Excepto en los votos de los ministros Carmen Argibay y Enrique Petracchi.

7 CSJN, “Grupo Clarín y otros SA s/medidas cautelares”, cit.

8 *Ibíd.*

9 Juzgado Civil y Comercial Federal n° 1, causa 8836/09, fallo del 9 de noviembre de 2010.

10 *Ibíd.*

gados del país. A modo de ejemplo, el 1º de octubre, el conjuer federal de Santiago del Estero Eduardo Coroleu dictó una medida cautelar a favor del multimédios Ick,¹¹ por la cual suspendió la aplicación de once artículos de la Ley 26 522, incluido el 161 y parte de otros cuatro. El fallo establece que no se apliquen esos artículos al demandante por entender que el grupo posee derechos adquiridos sobre las empresas de medios que acumuló a partir del régimen legal anterior. Una medida similar benefició al Grupo Estornell, propiedad del multimédios Vila-Manzano. A las cautelares mencionadas se sumó una acción presentada por la Asociación de Telerradiodifusoras Argentinas (ATA),¹² sólo cuatro días antes del fallo de la Corte, en la cual la entidad empresaria pedía que se declarara la inconstitucionalidad de treinta y tres artículos de la norma porque “debilitarán económicamente a los canales de televisión abierta privada”. En la presentación, el director ejecutivo de ATA, Carlos Molinero, patrocinado por el constitucionalista Gregorio Badeni, asegura que, “sin canales de televisión económicamente rentables, no existirá libertad de expresión”.¹³

2.1. DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE CONCENTRACIÓN

La preocupación de los actuales propietarios de medios comerciales no sólo pasa por la obligación de adecuarse a los límites impuestos por la normativa, también tiene que ver con el ingreso de nuevos actores, con los cuales deberán compartir el mercado de anunciantes y consumidores de medios. El argumento de que la multiplicación de las voces impedirá concretar proyectos comerciales debido a la baja rentabilidad, si bien es falaz en el contexto concentrado del sistema de medios argentino, no puede dejarse de lado sin más y merece una respuesta clara en términos de políticas para una participación equitativa para radiodifusores privados –comerciales y no comerciales– y públicos. La economía de la comunicación ha demostrado a lo largo de los últimos años que la relación entre concentración y pluralismo

11 El grupo Ick, propiedad de la familia homónima, posee el Canal 7 de Santiago del Estero –con 31 repetidoras–, las radios Panorama y Meridiano –con 10 repetidoras–, el sitio de Internet Diario Panorama y una parte del paquete accionario del operador de TV por cable Tele Imagen Codificada. Además, cuenta con empresas de energía, construcción y hotelería, y con entidades financieras.

12 ATA representa a Telefé, Canal 13, América 2, Canal 9 y varios canales de TV de las provincias.

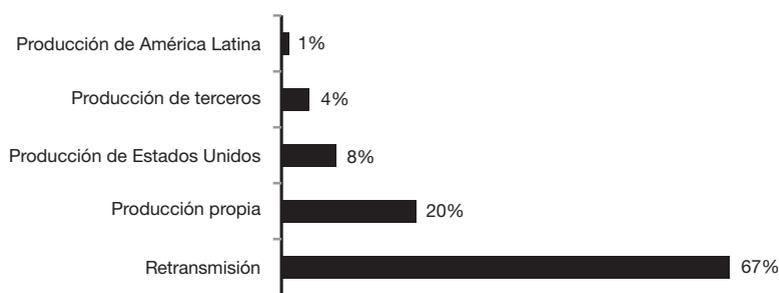
13 *Clarín*, “Los canales de TV presentan una demanda contra la ley de medios”, 13 de octubre de 2010.

no resulta sencilla ni lineal. La concentración de medios es una variable fundamental, mas no la única para analizar los niveles de pluralismo en la circulación de bienes simbólicos dentro de una sociedad. En el abordaje de estas cuestiones es necesario tener en cuenta otros factores, como el tamaño del mercado, la estructura del sistema mediático, la diversidad de productos y la tendencia a la innovación.

En todas las ciudades del interior del país, salvo en siete, hay sólo una señal de televisión abierta. Es indudable entonces el efecto que tendría la aplicación de la Ley 26 522 para lograr un mapa de medios más generoso que el actual. La información sobre el origen de los contenidos de la televisión abierta recopilada por la Dirección Nacional de Supervisión y Evaluación –dependiente de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA)– entre diciembre de 2009 y febrero de 2010 –a partir de los datos brindados por los propios licenciatarios– aporta elementos concretos para comprender las características del sistema de medios en la Argentina.

Los 39 canales de televisión abierta¹⁴ que se encuentran fuera del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y La Plata retransmiten, en promedio, el 67% del total de sus horas de programación.¹⁵ Casi la totalidad de esos contenidos se produce en los denominados canales de cabecera de la ciudad de Buenos Aires. A la inversa, las cinco señales del AMBA y La Plata sólo retransmiten el 1% de sus contenidos.

Provincias: Origen de la producción



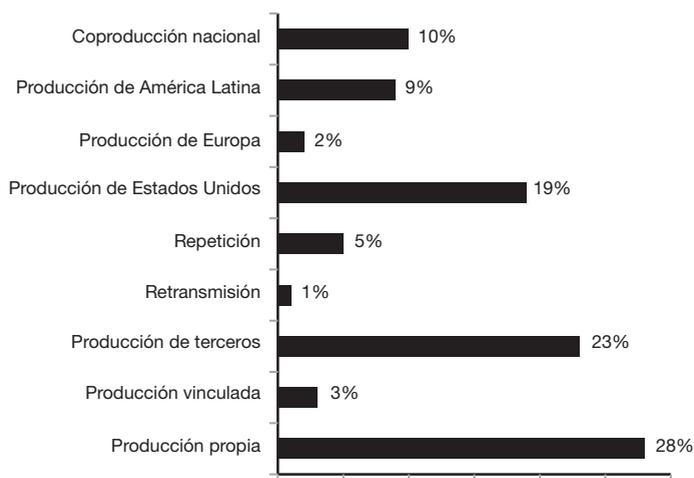
Fuente: Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA).

14 No incluye repetidoras.

15 Los porcentajes de programación retransmitida oscilan entre el 53 y el 73% en las distintas regiones del país.

Región AMBA-La Plata

Origen de la producción



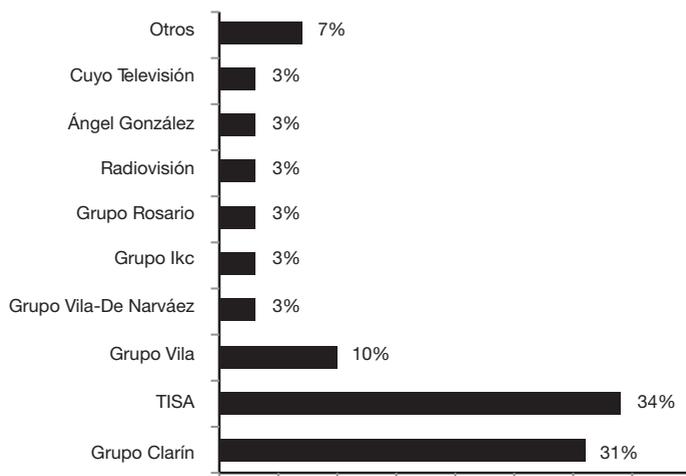
Fuente: Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA).

Estos datos demuestran que la producción para televisión abierta se encuentra concentrada en la ciudad de Buenos Aires en manos de unas pocas empresas, que a su vez poseen buena parte de las señales del interior del país, las cuales retransmiten sus propios contenidos. Como se observa en el siguiente gráfico, dos compañías (Telefónica Internacional SA –Telefé– y Grupo Clarín) controlan el 65% de este mercado. Sumados al Grupo Vila-Manzano-De Narváez llegan al 78%.

Por otra parte, TISA y el Grupo Clarín comercializan sus contenidos a través de firmas propias (Tevfé y Artear, respectivamente), a las que se suma un tercer proveedor de peso para este eslabón de la cadena de producción, Pramer, propiedad del grupo estadounidense Liberty. Entre los tres se reparten el 70% del total de las señales comercializadas en el país, tanto para televisión abierta como por suscripción.

Televisión abierta

Estructura de propiedad de los canales privados comerciales¹



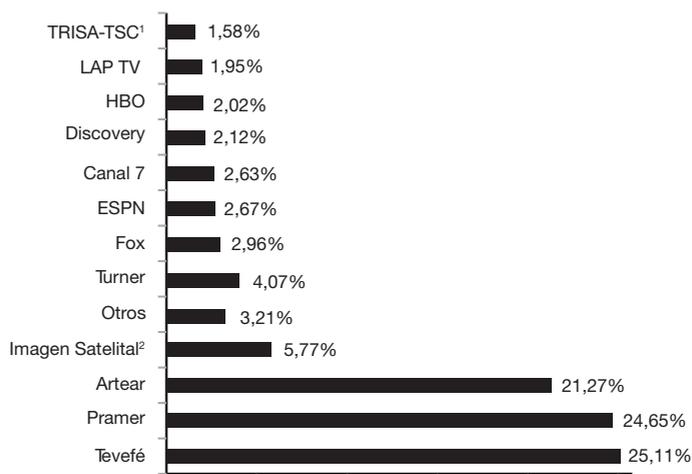
1. Cálculo realizado sobre 27 canales privados del interior del país. No incluye repetidoras.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la AFSCA y consultas con las empresas.

Las fusiones y adquisiciones producidas en el mercado de proveedores de televisión por suscripción, en lugar de contribuir al desarrollo de nuevas oportunidades de producción local, redujeron las posibilidades de emisión a través de soportes como el cable o la televisión satelital, y se sumaron al proceso de concentración de la propiedad en la televisión abierta. De acuerdo con los últimos datos oficiales registrados en 2001, alrededor de 5,7 millones de hogares (56,3%) estaban suscriptos a alguno de estos servicios. Según estimaciones de la Asociación Argentina de TV por Cable, en 2008 el número de abonados a la televisión por suscripción alcanzaba los 6,18 millones de hogares (alrededor del 60%). Estos porcentajes superan ampliamente los del resto de los países de la región y sólo pueden compararse con los de Canadá (72,1%), Estados Unidos (71%) y Dinamarca (68,3%).

Comercializadoras de señales de TV

Porcentaje de mercado (TV abierta y por suscripción)



1. Integrado en un 50% al Grupo Clarín.
2. Integrado al Grupo Clarín a través de Cablevisión.

Fuente: Comisión Nacional de Defensa de la Competencia-International Development Research Center (IDRC-Canadá), "Problemas de competencia en el sector de distribución de programas de televisión en la Argentina", febrero de 2007.

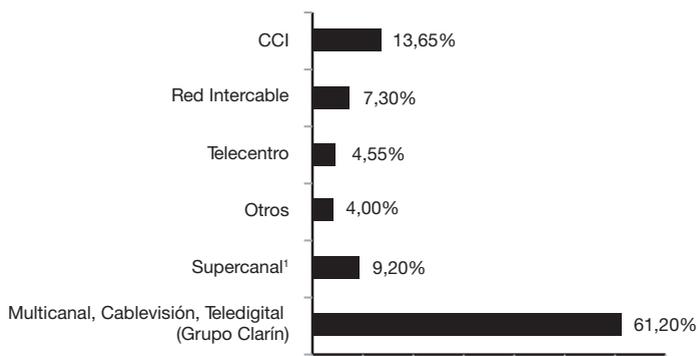
La operación conjunta entre los dos mayores proveedores de TV por cable del país (Cablevisión y Multicanal, propiedad del Grupo Clarín y del fondo estadounidense Fintech Advisory) –iniciada en 2007 con un aval de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) e invalidada luego por el Ministerio de Economía, la AFSCA y la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal¹⁶– permitió que un mismo grupo, con posición dominante en el mercado de producción de papel de periódico, medios gráficos, agencias de noticias, producción audiovisual y televisión abierta, se quedara también con un porcentaje superior al 60% del mercado de la televisión por cable (más de 3 millones de abonados).

¹⁶ El caso se encuentra recurrido ante la Corte Suprema. Para más información véanse CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008, y CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

En la actualidad sólo existen redes superpuestas y los usuarios tienen la posibilidad de elegir a su proveedor de televisión por cable en unos pocos centros urbanos grandes del país. Sin embargo, aun allí donde se verifican situaciones de competencia real, los niveles de concentración alcanzados a partir de la operación conjunta entre ambas empresas oscilan entre el 77 y el 95%.

Regular sobre un sistema ya concentrado es el desafío fundamental a la hora de llevar adelante un proceso democratizador del acceso a los medios como el que se ha planteado en los últimos años en la Argentina. Allí donde la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual prevé y busca neutralizar amenazas a la diversidad y tendencias a la homogeneización de los discursos, las posturas empresariales encuentran oportunidades de negocio, cuyo aprovechamiento aparece asociado a una ampliación de las posibilidades tecnológicas que los propios empresarios postulan como garantía de pluralismo. Sin embargo, la experiencia de las últimas décadas, tanto en nuestro país como en el resto del mundo occidental, ha demostrado que en ningún caso el avance tecnológico implicó, por su mera aparición, una democratización de las comunicaciones.

Mercado de distribución de TV por cable en todo el país Año 2006



1. Alrededor del 20% del capital accionario de Supercanal es propiedad del Grupo Clarín.

Fuente: Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.

La intervención de los Estados se torna, por lo tanto, imprescindible para garantizar un reparto equitativo de los medios y preservar la diversidad de las manifestaciones culturales. Así lo afirma un estudio realizado en 2008 por la UNESCO. Para esa organización, las autoridades deben “exigir la desinversión

en las operaciones mediáticas actuales cuando la pluralidad esté comprometida o se alcancen niveles inaceptables en la concentración de la propiedad”,¹⁷ como ocurre en la Argentina.

2.2. REGLAMENTACIÓN Y NUEVAS MEDIDAS

A principios de julio de 2010 la AFSCA dio inicio a un proceso participativo para la elaboración del decreto reglamentario de la Ley 26 522.¹⁸ Este procedimiento había sido solicitado por el CELS junto con la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), la Universidad Nacional de Quilmes, la Universidad Nacional de Lanús y la Universidad Nacional de La Plata, en una nota enviada a la presidente de la nación el 10 de febrero de 2010. El mecanismo incluyó la realización de foros en todo el país, coordinados por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, que reunió estas propuestas para presentarlas a la AFSCA. El CELS realizó aportes concretos destinados a precisar tres aspectos de la norma: el régimen de sanciones, la referencia a la asignación de pauta publicitaria oficial contenida en el art. 76 y la fijación de restricciones en el acceso a licencias para personas involucradas en graves violaciones de derechos humanos.¹⁹ Ninguna de estas propuestas fue tenida en cuenta en la redacción del Decreto 1225, que se publicó en el *Boletín Oficial* el 1º de septiembre.

Con la ley y su reglamentación vigentes, la Autoridad Federal pudo poner en marcha una primera serie de medidas, entre las cuales se destaca el reordenamiento de la grilla de canales para los proveedores de televisión por suscripción.²⁰ De acuerdo con la resolución dictada por la AFSCA, las empresas deberán ordenar las señales en forma tal que todas aquellas que correspondan al mismo rubro de programación se encuentren ubicadas en forma correlativa.²¹

17 UNESCO, “Indicadores de Desarrollo Mediático”, 2008.

18 Este procedimiento había sido solicitado por el CELS junto con la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), la Universidad Nacional de Quilmes, la Universidad Nacional de Lanús y la Universidad Nacional de La Plata, en una nota enviada a la presidente de la nación el 10 de febrero de 2010.

19 Véanse las “Propuestas para la reglamentación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”, disponible en <www.cels.org.ar>.

20 Resolución 296, del 7 de septiembre de 2010.

21 Así, el canal 2 se destina a una señal de generación propia local, el 3 a Todo Noticias, el 4 a América 24, el 5 a C5N, el 6 a Crónica TV, el 7 a Canal 26, el 8 a CN23, el 9 a América, el 10 a Telefé, el 11 a Canal 7, el 12 a Canal 13, el 13 a Canal 9 y el 14 a Encuentro. Desde el canal 15 en adelante deberán posicio-

Los cambios debían comenzar a regir a partir del 1º de octubre de 2010 y así lo acató, con algunas demoras, la mayoría de los proveedores. Sin embargo, la medida fue resistida por Cablevisión-Multicanal, que apeló a la justicia para frenar su aplicación y obtuvo una cautelar dictada por el juez federal de Dolores Adolfo Harisgarat, que luego fue revocada por el magistrado subrogante a cargo del mismo juzgado, Guillermo Federico Rimondi. Dos medidas similares fueron dictadas por jueces de primera instancia en Coronel Dorrego y Bahía Blanca, pero el 10 de diciembre la Cámara Federal de esa ciudad dejó sin efecto ambas decisiones. Con lo cual, al cierre de este capítulo, Cablevisión-Multicanal debía cumplir con el reordenamiento. Sin embargo, la empresa recurrió esa decisión, consideró que la sentencia de la Cámara “no se encuentra firme” y aseguró que la aplicación de la resolución “se mantiene suspendida hasta tanto se resuelva el recurso extraordinario”.²² Entre tanto, mantiene su propia señal noticiosa TN entre los dos canales de aire de mayor rating, Telefé y El Trece.

Cabe aclarar que al negarse a acatar la resolución, el Grupo Clarín no sólo evita en su beneficio respetar el ordenamiento dispuesto por la AFSCA, sino que además mantiene su capacidad de excluir a determinadas señales por razones ideológicas y/o comerciales. Es el caso del canal público y multiestatal Telesur, al cual el grupo se ha negado a dar lugar en su grilla, a pesar de tratarse de una señal gratuita,²³ y del canal de cultura y noticias CN23, propiedad del empresario Sergio Spolski, a quien *Clarín* imputa una relación privilegiada con el gobierno nacional.

3. INTERNET, CABLE Y TELEFÓNICAS:

LA BATALLA DE LOS PESOS PESADOS

3.1. EL CASO “FIBERTEL”

El 19 de agosto, el ministro de Planificación Julio De Vido anunció la caducidad de la licencia que poseía la empresa Fibertel, propiedad del Grupo Clarín,

narse las señales deportivas, luego las infantiles, a continuación las periodísticas internacionales y por último las restantes agrupadas por género.

22 Comunicado de la empresa Cablevisión, difundido el 20 de diciembre de 2010.

23 Sin embargo, el Grupo Clarín no se ha privado de levantar imágenes de Telesur para retransmitirlas en directo a través de sus propias señales cuando lo creyó conveniente. Tal fue el caso de Todo Noticias durante la transmisión del intento de golpe de Estado protagonizado por las fuerzas policiales en Ecuador.

para brindar servicios de conexión a Internet. La medida se fundó en que la compañía había sido disuelta el 15 de enero de 2009, según consta en la Inspección General de Justicia, y por lo tanto no podía seguir usufructuando la licencia. El argumento es correcto. De hecho, la Secretaría de Comunicaciones había apelado al mismo razonamiento para revocar el otorgamiento de un paquete numérico para brindar servicios de telefonía sobre Internet a la misma firma en julio de 2009.²⁴ Además, la medida estuvo precedida por una advertencia dos semanas antes, cuando se le prohibió a la compañía incorporar nuevos clientes.

Sin embargo, la intimación para dar de baja el servicio entraña problemas adicionales. En un mercado donde apenas tres prestadores se reparten alrededor del 80% de los abonados y Fibertel posee un tercio del total (más de un millón de clientes), esta decisión podía implicar un recorte en las opciones para los consumidores, con impactos negativos tanto en términos de defensa de la competencia como de derecho a la información, en la medida que se trata de un medio que posibilita el acceso a manifestaciones culturales, artísticas, educativas e informativas. Respecto de este punto, la respuesta oficial fue ambigua. Por un lado, se les dio a los abonados un plazo de noventa días para migrar a un nuevo proveedor y la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) dio a conocer un listado de 400 proveedores alternativos, muchos de los cuales ya no existen o sólo se encuentran disponibles en determinadas regiones del país. Por otra parte, una semana después de la declaración de caducidad, la Secretaría de Comunicaciones dio un paso fundamental al dictar la Resolución 102, que estableció que aquellas empresas que absorbieran a los abonados de Fibertel no podrían cobrar abonos más caros ni añadir costos por el traspaso.

Al preservar los derechos de los consumidores, la medida completó su sentido. Pero también abrió nuevos interrogantes. En primer lugar aparece la necesidad de desconcentrar el mercado de proveedores de Internet. De concretarse la caducidad de la licencia de Fibertel, se fortalecería la posición dominante de las empresas de telecomunicaciones, en particular Telefónica de Argentina y Telecom, cuya integración con restricciones también se consolidó este año, tal como se describe más adelante en este mismo capítulo. El peligro que acarrea la concentración en manos de unas pocas empresas de la provisión de servicios de Internet (en especial cuando también son productoras de contenidos, como ocurre en el caso de Telefónica) tiene que ver con posibles

24 Véase Luis María Lozano, "Libertad de expresión y derecho a la información: avances en la construcción de una agenda democrática", en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, ob. cit., pp. 297 y ss.

violaciones al principio de neutralidad de las redes. Esto implica que los proveedores decidan a qué servicios de Internet permiten acceder a sus abonados y a cuáles no, o que establezcan distintas velocidades de acceso para contenidos propios frente a productos similares de sus competidores. Al respecto, el caso de Comcast, la principal compañía proveedora de servicios de conexión a Internet y TV por cable en Estados Unidos, resulta ejemplificador.

En 2008 Comcast comenzó a aplicar restricciones (reducción de la velocidad) a sus abonados para el acceso a sitios de intercambio de archivos, conocidos como P2P. La empresa fue multada por la Comisión Federal de Comunicaciones Federal (FCC por sus siglas en inglés). Pero en abril de 2010, un fallo de la Corte de Apelaciones de Columbia consideró que la FCC carecía de autoridad para controlar la neutralidad de las redes. No obstante, la sentencia destacó que era importante mantener un tráfico de Internet abierto y libre. A raíz de este caso el Congreso norteamericano analiza un proyecto de ley que facultaría a la FCC a controlar que los proveedores no restrinjan el tráfico de Internet de sus abonados.

Por otra parte, al cierre de este capítulo la extinción de Fibertel estaba lejos de convertirse en una realidad concreta. Algunos usuarios recurrieron a la justicia para frenar la decisión oficial. Muchas de estas acciones fueron rechazadas, pero una de ellas obtuvo una medida cautelar dictada por el juez Elvio Bautista Sagarra el 24 de septiembre, que le permite a Fibertel seguir prestando el servicio. El caso está en manos de la Cámara Federal de La Plata, cuya Sala III ya revocó una medida similar que beneficiaba a otro usuario. El derrotero judicial es incierto y es posible que el caso llegue a la Corte Suprema. La empresa, en tanto, argumenta que se trata de una “persecución ilegal”²⁵ y apuesta a la vía judicial. Al mismo tiempo, el Grupo Clarín posee al menos dos licencias más a nombre de Multicanal y Prima, mediante las cuales comenzó a brindar el mismo servicio utilizando la marca Fibertel (que permanece a nombre del Grupo aun cuando se haya dado de baja la sociedad). También podría hacerlo a través de una tercera empresa que tuviera su propia licencia, tal como se encuentra contemplado en el Decreto 764/2000.

En este escenario, el alcance de la decisión oficial resulta por demás relativo. Al margen de la gran repercusión que el tema tuvo en la agenda mediática, la realidad demuestra que quedan muchos pasos por dar en pos de asegurar una oferta diversificada en el mercado de proveedores de Internet. Transparentar la situación de Fibertel y obrar en consecuencia constituía una obligación para las agencias estatales. Pero el desafío de cara al futuro es generar condiciones

25 Fernando Krakowiak, “Freno para una conexión a Internet floja de papeles”, *Página/12*, 20 de agosto de 2010.

de competencia real que garanticen la incorporación de nuevos actores y reduzcan cualquier tipo de riesgo sobre la neutralidad de las redes.

El mismo juez Carbone, que amparó al Grupo Clarín frente a lo dispuesto por el art. 161 de la ley, prohibió al Estado nacional y a los canales de televisión que transmiten “Fútbol para todos” emitir un informe sobre la situación de Fibertel. Ex alto funcionario del Ministerio del Interior en las dos últimas dictaduras, Carbone invocó la legislación sobre propiedad industrial y los acuerdos al respecto de la Organización Mundial de Comercio. Para construir su resolución, el juez invocó jurisprudencia sobre marcas, según la cual no es admisible que “la publicidad trate de denigrar o desacreditar a la marca del competidor”, como haría “el comercial” sobre Fibertel. Pasó por alto que los organismos regulatorios del Estado nacional no son competidores de las empresas y que la comunicación al público sobre Fibertel no era un aviso comercial sino una información a los usuarios y consumidores de servicios, garantizada en forma explícita por el art. 42 de la Constitución Nacional. También omitió los tratados internacionales de Derechos Humanos, la Constitución Nacional, las leyes internas y la abundante doctrina y jurisprudencia sobre libertad de expresión. En el caso de la prohibición en Chile de proyectar la película de Martín Scorsese *La última tentación de Cristo*, la Corte IDH dijo que “el ejercicio de la libertad de pensamiento y de expresión no puede estar sujeto a censura previa”, y los estados deben “proteger y fomentar el acceso a información” para “fortalecer la democracia pluralista”. Carbone fue el juez que en 1996 prohibió la exhibición en la Argentina de esa misma película.

3.2. TELEFÓNICA Y TELECOM:

SERVICIOS CONVERGENTES, OPERACIONES DIVIDIDAS

El año que pasó volvió a traer novedades en el avance de las empresas de telecomunicaciones en la prestación de servicios de comunicación audiovisual. Al mismo tiempo, continuó el crecimiento de los prestadores de TV por suscripción que penetran en el mercado de telefonía. En este escenario, es un dato relevante el cambio de estrategia del Estado respecto del proceso judicial y administrativo que involucraba a Telefónica y Telecom.

En enero de 2009, la CNDC dictó una resolución²⁶ que ordenaba a Telefónica de España (empresa que controla Telefónica de Argentina) y a Telecom Italia (propietaria del 50% de las acciones de Telecom Argentina y de una opción de compra por el 50% restante) que informaran acerca de la operación por la cual la firma española había ingresado en 2007 en el capital accionario

26 CNDC, Resolución 4/09, disponible en <<http://www.mecon.gov.ar/cndc>>.

de la italiana. La Secretaría de Comunicaciones también emitió un informe a pedido de la CNDC en el que evaluaba el posible impacto de la operación en el mercado local. Allí sostenía que el ingreso de Telefónica en el capital accionario de Telecom Italia, y por lo tanto en el de Telecom Argentina, implicaría una violación al marco normativo de las telecomunicaciones y a las condiciones de otorgamiento de licencias para telefonía fija y móvil. La Secretaría consideró que “el Estado no puede convalidar una operación que atenta contra la libre elección y la sana competencia”.²⁷ En medio de este proceso, un fallo de la Sala II de la Cámara Federal Civil y Comercial a favor de Telecom Italia dejó sin efecto la resolución de la CNDC que había suspendido el derecho de voto de esta empresa y de sus directores en Telecom Argentina, y objetó las competencias de la Comisión para dictar ese tipo de medidas.

A pesar del freno judicial, la CNDC dio a conocer un nuevo dictamen en el que sostenía que la concentración producida entre Telefónica y Telecom, a través de Telecom Italia, “infringe el artículo 7º de la Ley 25 156, ya que tiene el efecto de restringir o distorsionar la competencia, de modo que resulta perjudicial al interés económico general, toda vez que los mercados de telecomunicaciones vistos en el presente dictamen se ven afectados desde el punto de vista de la defensa de la competencia a partir de la presente operación de concentración económica”,²⁸ por lo que aconsejaba iniciar un proceso de desinversión. Tres días después de conocido el dictamen, la Secretaría de Comercio Interior emitió su Resolución 483, que ordenó la desinversión de la totalidad de la participación accionaria que Telecom Italia poseía en Telecom Argentina y facultó a la CNDC para supervisar el proceso, que debía iniciarse en un plazo máximo de sesenta días.

Ante esta situación, la compañía italiana volvió a recurrir a la justicia: apeló la medida de la Secretaría de Comercio Interior que ordenaba desinvertir y, al mismo tiempo, se presentó ante la Corte Suprema para denunciar un conflicto de competencia por las decisiones contradictorias que tomaron los distintos tribunales intervinientes. Durante los primeros meses de 2010 crecieron los rumores de venta de la compañía y diversos medios llegaron a publicar listas de empresarios interesados. Sin embargo, la empresa ratificó su voluntad de seguir operando en el país y logró, por la vía judicial, mantener en suspenso las órdenes de desinversión. Se produjo entonces un nuevo acercamiento entre la compañía italiana y W de Argentina Inversiones, sociedad del Grupo Wertheim, titular del otro 50% del capital accionario de Telecom Argentina, sobre el cual pesaba la opción de compra a favor de Telecom Italia.

27 Secretaría de Comunicaciones, nota 1459/2009.

28 CNDC, Dictamen 744, de 2009.

A principios de agosto ambos socios, enfrentados desde 2008, llegaron a un acuerdo judicial, que oficializaron mediante una solicitada publicada en los principales diarios, y quedó supeditado a la aprobación por parte de la CNDC. Las medidas dispuestas en el acuerdo apuntaban a fortalecer el papel del grupo nacional como garante de la no injerencia de Telefónica en las decisiones de Telecom. Pero si bien el pacto prevé una mayor participación de los Wertheim en la dirección de la empresa, en especial con la creación de un comité de marco regulatorio dedicado a controlar en el ámbito interno las cuestiones de competencia, no establece ningún tipo de retracción por parte de Telecom Italia. Esta compañía seguirá conservando la presidencia del directorio y hasta ampliará su paquete accionario del 50% actual a un 58%.

El compromiso fue analizado por la CNDC, que el 12 de octubre emitió un dictamen²⁹ en el que realizó algunas modificaciones adicionales al acuerdo y se pronunció a favor de la operación. Allí, la comisión aumentó sus posibilidades de fiscalización sobre la empresa y se reservó la posibilidad de monitorear y precisar de manera permanente los términos de cumplimiento del acuerdo. Al respecto, el dictamen es unívoco:

[...] esta Comisión Nacional debe además dejar asentado que, más allá de lo que dispone el Compromiso que a continuación será receptado, a este organismo le asisten por la propia aplicación de las normas de competencia, entre otras, las facultades del artículo 24 de la Ley 25 156, que serán de utilización en la constatación del cumplimiento del mentado Compromiso, facultades que de ninguna forma pueden quedar restringidas o limitadas por dicho Compromiso, toda vez que surge en forma expresa de la normativa que rige la materia.³⁰

El organismo aclaró también que en el futuro podrá exigir a las empresas involucradas en la operación “todo requerimiento que entienda pertinente a los efectos de llevar a cabo el contralor del cumplimiento del Compromiso asumido por dichas partes, así como ordenar pericias, peticionar o dictar medidas precautorias, entre otras”.³¹

En síntesis, con el acuerdo aprobado, Telecom Italia se comprometió a:

- No incluir entre los miembros de los directorios de las empresas del Grupo Telecom a ningún miembro del directorio de Telefóni-

29 *Ibíd.*, Dictamen 836, de 2010.

30 *Íd.*

31 *Íd.*

ca o que tuviera relación con alguna de las empresas controladas por la compañía española.

- Establecer la norma de la “muralla china” (*chinese wall*)³² para sus ejecutivos, por la cual queda prohibido intercambiar información estratégica, sensible o confidencial de Telecom Argentina y Telecom Personal con empresas del Grupo Telefónica.
- Someter al control de la CNDC todos los planes de marketing y ofertas de la empresa para impedir violaciones a la Ley de Defensa de la Competencia.
- Someter a autorización de la CNDC todo cambio de control que se verifique en Telecom Argentina y Telecom Personal.
- Remitir a la CNDC, con tres días de anticipación, el orden del día de las asambleas y reuniones del directorio de la empresa.³³
- Incorporar al código de conducta de Telecom Argentina y Telecom Personal las disposiciones del acuerdo, las cuales serán notificadas a los directores y síndicos, titulares y suplentes de ambas compañías y a la primera línea gerencial. El código de conducta debe dejar constancia de que el incumplimiento del compromiso será considerado una falta grave.
- Someter cualquier controversia derivada del cumplimiento del acuerdo a su resolución por parte de la CNDC, con la posibilidad de revisión judicial.
- Delegar al Comité de Cumplimiento Regulatorio la función de garantizar el respeto de la ley antimonopolio y las directivas de la Secretaría de Comunicaciones y de la CNDC.³⁴

La resolución de la Comisión prevé también sanciones por posibles casos de incumplimiento de lo acordado que incluyen multas de hasta 1 millón de pesos para los ejecutivos involucrados, su remoción del cargo y la posibilidad de ordenar, ante incumplimientos reiterados, “ventas o esterilizaciones de activos”,³⁵ conforme lo dispuesto en la Ley de Defensa de la Competencia.

³² Íd.

³³ Con la excepción de reuniones de directorio convocadas con urgencia y asambleas unánimes, cuyo orden del día debe ser entregado dentro de los cinco días luego de celebradas.

³⁴ De acuerdo con las declaraciones del vicepresidente de Telecom Personal, Adrián Werthein, las decisiones de este comité “serán vinculantes para el directorio de la compañía” (véase Fernando Krakowiak, “Ahora dicen que no hay monopolio”, *Página/12*, 6 de agosto de 2010).

³⁵ CNDC, Dictamen 835, de 2010.

Tal como se indicó en el inicio de este apartado, el conflicto por la conformación de un monopolio de las telecomunicaciones en la Argentina bajo control de Telefónica de España se remonta a 2007. Durante los dos años siguientes, y en especial desde mediados de 2009 hasta principios de 2010, la intervención estatal estuvo orientada a lograr un proceso de desinversión que finalizara con el traspaso de las acciones de Telecom Italia a manos de otros inversores. El análisis del mercado y las conclusiones de la CNDC en las resoluciones previas al acuerdo no dejan dudas al respecto. ¿Qué se modificó durante 2010 para dar paso a una decisión de distinto signo?

En primer lugar, las trabas judiciales a las órdenes de la CNDC evidenciaron una vez más (como ocurrió por ejemplo en el caso de Cablevisión y Multicanal) la fragilidad del andamiaje institucional dedicado a hacer cumplir la legislación antimonopólica. La ausencia de tribunales de defensa de la competencia, cuya creación está prevista por la misma ley que dio origen a la CNDC, pero permanece postergada desde hace más de una década, actúa como un freno en este sentido y avala la intervención de tribunales civiles y comerciales y también del fuero penal económico, ante los cuales las empresas recurren las decisiones administrativas. De esta manera, las políticas basadas en la aplicación de la Ley de Defensa de la Competencia carecen de un adecuado contralor judicial que evalúe la pertinencia de las decisiones tomadas con el grado de especificidad que el tema merece y que los legisladores previeron al momento de sancionar la norma.

Por otra parte, el caso Telefónica-Telecom vuelve a poner de manifiesto las debilidades de la propia CNDC, que si bien ha mostrado un trabajo técnico impecable en este expediente, también dejó traslucir contradicciones y falta de autonomía política para transformar sus diagnósticos en decisiones concretas.

A la luz de estos condicionamientos estructurales de la política de defensa de la competencia, es posible pensar que el acuerdo logrado en este caso resulte un antecedente válido, donde prime la negociación política al más alto nivel³⁶ para obtener resultados que impidan el abuso de posiciones dominantes en ciertos mercados. Con un trámite judicial bloqueado y la Comisión debilitada para imponer pautas de cumplimiento efectivo a las empresas, el compromiso alcanzado puede ser considerado “un buen producto de defensa

36 Un día después de conocerse el dictamen de la CNDC que aceptaba el acuerdo, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner recibió a los principales accionistas de Telecom Argentina e hizo público el compromiso.

de la competencia”, tal como lo definió el vicepresidente primero de la CNDC, Humberto Guardia Mendonça.³⁷

Sin embargo, desde una perspectiva de derechos humanos, la resolución de este conflicto deja planteadas más dudas que certezas. Por un lado, esa misma fragilidad institucional que impidió lograr la desinversión se extiende a la capacidad de las agencias estatales para neutralizar posibles incumplimientos del acuerdo. Desde la privatización de las empresas telefónicas en 1990, ambas compañías violaron en reiteradas ocasiones los pliegos de esa licitación, en especial en materia de inversiones, y se negaron de modo sistemático a cumplir con pautas básicas para asegurar la competencia en su mercado.³⁸ Pero, como siempre ocurre con las empresas vinculadas a la comunicación, los procesos de concentración ponen en juego, además de los aspectos ligados a la competencia y los derechos de los consumidores, cuestiones centrales vinculadas al ejercicio de la libertad de expresión.

A lo largo de las últimas dos décadas, Telefónica y Telecom incursionaron en la prestación de servicios de comunicación audiovisual a pesar de la estricta prohibición que al respecto establecía el pliego de licitación de 1990, el Decreto-ley 22 285 vigente hasta la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en octubre pasado y, desde entonces, esa misma normativa. Telefónica es propietaria del Grupo Telefé, a través del cual controla el Canal 11 de Buenos Aires y un tercio del total de canales de televisión abierta del interior. También ofrece servicios de televisión mediante Internet en su propio portal, Terra. Esta empresa, al igual que Telecom, cerró en 2009 un acuerdo comercial con el proveedor de televisión satelital DirecTV para ofrecer telefonía, Internet y televisión por suscripción bajo el nombre comercial “Trío” (“Superpack” en el caso de Telecom). Ambos acuerdos fueron objetados ante los tribunales por las empresas de cable, cuya batalla con las telefónicas se remonta por lo menos una década atrás. En mayo de 2010, un fallo de la Cámara

37 Fernando Krakowiak, “Las razones de Defensa de la Competencia”, *Página/12*, 22 de octubre de 2010.

38 Entre ellas, la interconexión con otros operadores a precios no discriminatorios; la portabilidad numérica, es decir, el derecho de los usuarios a cambiar de compañía sin por eso perder su número original para telefonía –tanto fija como móvil– y redes inteligentes; la total interconexión entre redes de distintos prestadores; la existencia de opciones desmonopolizadas de acceso al Sistema Nacional de Telecomunicaciones interno y al exterior; la difusión de las informaciones técnicas y comerciales que los competidores requieran para suministrar servicios; el acceso de los competidores a la infraestructura (postes, mástiles, ductos, etc.) en condiciones de mercado; y el respeto de las incumbencias y encuadramientos profesionales de los trabajadores de las distintas actividades que prestan.

en lo Contencioso Administrativo Federal ordenó a Telecom y Telefónica suspender el servicio por considerar que, más allá de que el paquete de televisión por suscripción estuviera a cargo de una tercera firma asociada (DirecTV), en la práctica eran las telefónicas las que brindaban los servicios de radiodifusión. Las empresas apelaron y la última palabra la tendrá la Corte Suprema. Mientras tanto, la Cámara las autorizó a seguir ofertando esta versión mixta de “triple play”.

Estos ejemplos demuestran que las empresas de telecomunicaciones se extienden al mercado de medios de comunicación en un proceso que es global y permanente. Por esta razón, fortalecer los mecanismos de control estatal, ya no sólo en pos de la defensa de la competencia, sino en especial para garantizar el pluralismo y la diversidad de voces, es un imperativo bajo el cual deben revisarse operaciones como la que protagonizaron Telefónica y Telecom. Además de garantizar el acuerdo de autonomía entre ambas, es necesario poner en marcha nuevas políticas destinadas a lograr una competencia efectiva en este sector del mercado.

En cuanto a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 26 522 implica en gran medida hacer respetar la exclusión de estas empresas, tal como lo definió el propio Poder Ejecutivo cuando modificó su proyecto inicial enviado al Congreso.

4. LA DESPENALIZACIÓN DE LA PALABRA PÚBLICA Y LA NECESIDAD DE UN CAMBIO CULTURAL

A un año de la despenalización de las calumnias e injurias para expresiones referidas a temas de interés público, concretada en 2009 mediante la sanción por parte del Congreso de la Ley 26 551, el gran desafío pasa por generar un cambio cultural que garantice una postura homogénea del Poder Judicial y destierre la persecución penal para este tipo de manifestaciones. La reforma –impulsada para acatar la sentencia emitida por la Corte IDH el 2 de mayo de 2008 en el caso del periodista Eduardo Kimel– representó un gran avance en la adecuación de la legislación interna a los estándares internacionales y constitucionales en materia de libertad de expresión, y permitió al Estado argentino convertirse en un modelo a seguir para otros países de la región.³⁹

³⁹ Véanse Luis María Lozano, “Libertad de expresión y derecho a la información: nuevos desafíos, antiguas deudas”, en CELS, *Derechos humanos*

En el año 2000, Kimel había sufrido una condena penal y civil por haber llevado adelante una investigación sobre el asesinato de cinco religiosos católicos cometido por un grupo de tareas que respondía a las Fuerzas Armadas en 1976, durante la última dictadura militar. La investigación, que se publicó con el título *La masacre de San Patricio*, dedicaba un pasaje de apenas veinte líneas a analizar el trámite que había tenido en su momento el expediente judicial y criticaba el desempeño del juez que tuvo a su cargo la causa. Por esas expresiones, el periodista fue condenado a un año de prisión y sanciones patrimoniales. Tras agotar la vía interna, el caso fue llevado a la Comisión Interamericana que, en 2007, demandó al Estado ante la Corte IDH y, de esta manera, puso por primera vez un litigio argentino sobre esta temática a consideración del máximo tribunal regional. El caso fue emblemático, en tanto la única persona condenada por la masacre había sido el periodista que investigó el crimen.

La sentencia de la Corte Interamericana ordenó al Estado llevar adelante una reforma del Código Penal para impedir que se repitieran casos similares al de Kimel. Este aspecto quedó saldado con la sanción de la ley en 2009. Sin embargo, el cumplimiento de otros puntos del fallo permanecía pendiente, en particular el reconocimiento público de la responsabilidad estatal y el desagravio a Kimel.⁴⁰ Con motivo del fallecimiento de Eduardo, ocurrido el 10 de febrero de 2010, este reconocimiento tenía, además, el valor de un homenaje póstumo para nuestro compañero.

Tras la negativa de los religiosos de realizar el acto en la iglesia de San Patricio –como había deseado Kimel–, el Poder Ejecutivo accedió a realizarlo en la sede del CELS. El 5 de julio, la presidente de la nación, Cristina Fernández, y el presidente del CELS, Horacio Verbitsky, encabezaron el acto. También asistieron el ministro de Justicia, Julio Alak; el secretario de Derechos Humanos, Eduardo Duhalde; el canciller Héctor Timerman, familiares de Kimel y periodistas como Jorge Fontevicchia, Magdalena Ruiz Guiñazú, Isidoro Gilbert, José Ignacio López y Rogelio García Lupo. En su discurso, la presidente celebró la despenalización y aseguró que “en una sociedad democrática no se

en Argentina. Informe 2008, ob. cit., pp. 401 y ss.; y Paola García Rey y Luis María Lozano, “Hacia un ejercicio pleno de la libertad de expresión en la Argentina: el desafío de traducir los debates en políticas públicas”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009, pp. 395 y ss.

40 Al cierre de este informe, aún permanece incumplida la orden de revisar la condena de Eduardo Kimel y anular todas las consecuencias de ella derivadas. El recurso de revisión interpuesto por la hija del periodista se encuentra a estudio de la Sala III de la Cámara Nacional de Casación Penal.

puede sufrir cárcel por hablar u opinar, cualquiera sea la opinión, aunque sea una mentira”.

No obstante, como mencionamos al principio, todavía es necesario que la reforma legal se traduzca en prácticas concretas por parte de la justicia⁴¹ y de los funcionarios y personajes públicos que impulsan querellas por delitos de difamación.⁴² Un enriquecimiento genuino del diálogo democrático requiere comprender, en palabras de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que

el tipo de debate político a que da lugar el derecho a la libertad de expresión generará inevitablemente ciertos discursos críticos o incluso ofensivos para quienes ocupan cargos públicos o están íntimamente vinculados a la formulación de la política pública. De ello se desprende que una ley que ataque el discurso que se considera crítico de la administración pública en la persona del individuo ob-

41 El caso del periodista salteño José Acho es un ejemplo paradigmático de la falta de uniformidad de criterios en el Poder Judicial. Acho fue condenado por difundir información de interés público acerca de un supuesto intento de apropiación de tierras fiscales en el departamento de Rivadavia, que involucraba al cantante Oscar Esperanza “Chaqueño” Palavecino. El artista se consideró agraviado por la nota e impulsó una querrella por calumnias e injurias. En octubre de 2007 el juez Correccional y de Garantías de Tercera Nominación, Marcelo Torres Gálvez, condenó a Acho a dos años de prisión en suspenso y a pagar una indemnización de 20 000 pesos. El periodista apeló la condena y el caso llegó a la Corte provincial, que el 11 de febrero de 2010 confirmó la sentencia, sin tener en cuenta la reforma establecida en septiembre de 2009 mediante la sanción de la Ley 26 551. El periodista presentó entonces un recurso extraordinario que la Corte provincial podía aceptar (y elevarlo a la CSJN) o rechazar. En lugar de eso, el máximo tribunal salteño actuó por fuera de su jurisdicción, corrigió su propio fallo y reconoció que se había equivocado al no haber considerado la despenalización. Pero reemplazó la pena de prisión por una multa de 12 000 pesos, que se sumaron a los 20 000 impuestos en primera instancia. El abogado de Acho presentó entonces un recurso de queja y el caso se encuentra pendiente de resolución en la CSJN.

42 En abril de 2010, a raíz del escándalo desatado por la detención de un asesor del diputado Claudio Lozano, cuando permanecía escondido en el despacho de un funcionario del Ministerio de Economía, el referente de Proyecto Sur, Fernando Solanas, acusó de “delincuente” al jefe de Gabinete Aníbal Fernández. Como consecuencia, Fernández presentó una querrella por calumnias e injurias, los mismos delitos que a instancias del Ejecutivo se habían suprimido del Código Penal en 2009 para las expresiones referidas a asuntos de interés público. Véase Horacio Verbitsky, “Desatinos”, *Página/12*, 27 de abril de 2010.

jeto de esa expresión afecta a la esencia misma y al contenido de la libertad de expresión.⁴³

4.1. LA NECESIDAD DE UNA REFORMA CIVIL

A la despenalización de las calumnias e injurias es necesario sumar también una reforma del Código Civil que impida la proliferación de demandas contra periodistas y ciudadanos en general, quienes deben pagar indemnizaciones exorbitantes en concepto de daños al honor. La amenaza que implica este tipo de sanciones económicas también trae aparejado un efecto de silenciamiento, como ocurría con los procesos penales. Este cambio, que ha sido reclamado a lo largo de los últimos años por el CELS⁴⁴ y otras organizaciones, podría ser impulsado en 2011 por una nueva sentencia de la Corte IDH.

A fines de 2010 llegó al máximo tribunal regional una demanda contra el Estado argentino por la violación del derecho a la libertad de expresión de Jorge Fontevecchia, ex director de la revista *Noticias*, y de Héctor D'Amico, ex editor de la misma publicación. Los periodistas habían sido condenados el 25 de septiembre de 2001 por la CSJN por haber publicado en 1995 una serie de notas sobre un hijo no reconocido del entonces presidente Carlos Menem y los regalos recibidos por su madre. El fallo los obligó a pagar una indemnización al ex presidente. Fontevecchia y D'Amico, primero con el patrocinio de la Asociación de Periodistas y luego del CELS, llevaron el caso ante la CIDH. En esta denuncia internacional, iniciada el 15 de noviembre de 2001, alegaron la responsabilidad de la Argentina por la violación de los arts. 8 (garantías judiciales) y 13 (libertad de pensamiento y de expresión) de la Convención Americana.

Los peticionarios argumentaron que era un hecho público y notorio en la provincia de Formosa que el padre del hijo de la ex diputada provincial Martha Meza era Carlos Menem, y que la veracidad de esa información no había sido desmentida en ningún momento por el ex mandatario. También cuestionaron el argumento de la CSJN, que apuntaba a proteger el derecho a la intimidad, y sostuvieron que la publicación de hechos verídicos en temas de interés público no podía ser objeto de una sanción estatal de esa naturaleza.

43 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 17 de febrero de 1995.

44 La propuesta de ley elaborada por el CELS en 2009 para despenalizar las calumnias e injurias –en cumplimiento del fallo de la Corte IDH en el caso “Kimel”– incluía también una reforma del Código Civil, que no fue incorporada en el proyecto que elaboró el Ejecutivo y se votó en el Congreso.

Luego de analizar el caso, la CIDH concluyó que la condena civil por daños y perjuicios “no observó los requerimientos exigidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos para encontrar justificada la imposición de responsabilidades ulteriores por el ejercicio de la libertad de expresión”, y consideró que el Estado argentino “impuso una restricción desproporcionada del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión de las víctimas”. Por esta razón y porque el Estado incumplió las medidas reparatorias solicitadas a lo largo del trámite del caso, la CIDH siguió su procedimiento habitual y presentó la demanda ante la Corte IDH.

La intervención del sistema interamericano podrá ayudar a avanzar en la implementación de reformas legislativas, tal como ocurrió con las calumnias e injurias y con la figura de desacato, anulada por el Congreso en 1993 luego de un acuerdo de solución amistosa firmado entre el Estado y el presidente del CELS, Horacio Verbitsky, ante la CIDH. Este tipo de reformas son fundamentales para garantizar el libre debate de ideas en el marco de un Estado democrático.

5. RESTRICCIONES INDIRECTAS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

5.1. PAPEL PRENSA: EL RENACIMIENTO DE UN DEBATE POSTERGADO

En 2010 tomó lugar en la agenda pública un gran tema pendiente, como es la regulación del acceso al papel, insumo básico para la impresión de diarios, cuya producción en el ámbito local se encuentra concentrada en la empresa Papel Prensa. La discusión, reinstalada por el Ejecutivo a partir de medidas concretas, resulta inseparable del enfrentamiento con el Grupo Clarín. Sin embargo, tiene el mérito de explicitar un conflicto de larga data y mostrar un cambio de actitud estatal luego de tres décadas de convalidar las acciones discriminatorias de los accionistas privados de la empresa (*Clarín* y *La Nación*), en desmedro del resto de los editores de diarios del país.

El proyecto de crear una empresa nacional de producción de papel comenzó a fines de la década de 1960, cuando la Argentina ocupaba el primer lugar en América Latina en consumo de diarios y revistas, e importaba casi la totalidad del papel que consumía.⁴⁵ En 1969 el gobierno de facto del general Juan Carlos Onganía ordenó la creación de un “Fondo para el desarrollo de la

45 Octavio Getino, *Las industrias culturales en la Argentina*, Buenos Aires, Colihue, 1995.

producción de papel prensa y celulosa”, para el cual todos los diarios del país debían pagar un recargo del 10% en el trámite de importación, con el objetivo de financiar la construcción de la planta. En contraposición con el proyecto original que previó la participación de todas las editoriales de diarios, en 1972 el gobierno de facto del general Alejandro Lanusse otorgó, mediante una contratación directa, el 26% de las acciones de la empresa a un grupo encabezado por César Augusto Civita, dueño de la editorial Abril, y se reservó una cuota del 25% para el Estado nacional. En 1973, gracias a la presión del entonces ministro de Economía José Ber Gelbard, las acciones en poder de Civita pasaron a manos de otro integrante del grupo original: Luis Alberto Rey, quien operaba como testaferro del empresario y banquero David Graiver, señalado por el gobierno militar como uno de los administradores del dinero de la organización Montoneros.⁴⁶

A partir del golpe militar del 24 de marzo de 1976, la presión de la Junta de Comandantes sobre la familia Graiver fue en aumento y se redobló luego de la muerte del banquero en un nunca aclarado accidente aéreo en México, en agosto del mismo año. El 2 de noviembre el gobierno militar forzó a la viuda de Graiver, Lidia Papaleo, para que firmara el preboleto de venta de las acciones a la empresa Papel Prensa, conformada por *Clarín*, *La Nación* y *La Razón*, que pagaron 8 300 000 dólares por Papel Prensa, tres veces menos que el valor estimado en ese momento. Diez años después la compañía estaba valuada en 250 millones de dólares.⁴⁷

En septiembre de 2010, el Poder Ejecutivo, representado por la Secretaría de Derechos Humanos, presentó una querrela en la que denunció el “desapoderamiento ilegítimo de Papel Prensa SA a quienes eran sus propietarios”, los integrantes del grupo Graiver,⁴⁸ y vinculó a los representantes de los diarios

46 Marcelo Borrelli, “‘Una batalla ganada’: el diario *Clarín* frente a la compra de Papel Prensa por parte de los diarios *La Nación*, *Clarín* y *La Razón* (1976-1978)”, *Papeles de Trabajo*, revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín, año 2, n° 4, diciembre de 2008. Véanse también Juan Gasparini, *David Graiver. El banquero de los Montoneros*, Buenos Aires, Norma, 2007, y María Seoane y Vicente Muileiro, *El Dictador. La historia secreta y pública de Jorge Rafael Videla*, Buenos Aires, Sudamericana, 2001.

47 Héctor Ruiz Núñez, “El negocio millonario de ‘Papel Prensa’”, revista *Humor*, n° 229, mayo de 1987, citado por Marcelo Borrelli, ob. cit.

48 Se trata de Lidia Papaleo, viuda de Graiver, su hermano Osvaldo Papaleo, Isidoro Graiver, su esposa Lidia Brodsky, Jorge Rubinstein (abogado, mano derecha de David Graiver), Rafael Ianover (empleado de David Graiver), Juan Graiver y Eva Gitnacht (padres de David), Silvia Fanjul (empleado de los Graiver), Lidia Gesualdi (secretaria). Todos ellos fueron detenidos con posterioridad al traspaso de la titularidad de la empresa. La mayoría sufrió

con los crímenes de lesa humanidad cometidos contra la familia. Los fundamentos de esa querrela se abordan en el capítulo I de este informe, en el marco de los procesos que involucran a civiles en complicidad con el terrorismo de Estado.

Más allá de los avances que pueda experimentar esa causa y la determinación de qué responsabilidad penal les cabe a las empresas y sus representantes, es necesario comprender en primer lugar el carácter fraudulento del traspaso accionario, que fue denunciado poco después de la recuperación de la democracia por el ex fiscal nacional de Investigaciones Administrativas, Ricardo Molinas. En su dictamen del 29 de febrero de 1988, producto de una extensa investigación iniciada cuatro años antes, Molinas demostró que la venta se había realizado a precio vil y bajo presión a la familia Graiver, y acusó a todos los representantes del Estado en la empresa por incumplimiento de los deberes de funcionario público. Cuatro años después la causa penal iniciada con el dictamen se declaró prescripta. El propio Molinas calificó el negociado de Papel Prensa como “uno de los casos de corrupción más graves de la historia argentina”.⁴⁹ Por la índole de su cargo, Molinas sólo tenía jurisdicción para investigar y acusar a los funcionarios estatales. Los propios accionistas privados explicaron en una declaración que en 1977 publicaron en sus dos diarios que la operación había sido autorizada por la junta militar, lo cual no habla de una transacción voluntaria entre personas libres. La Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) envió a la Argentina en 1978 una misión integrada por Ignacio Lozano, propietario de *La Opinión* de Los Ángeles, y Edward Seaton, propietario del *Mercury* de Kansas, para investigar la vigencia de la libertad de expresión en el país. Su informe final sostuvo que los directivos de los principales diarios (es decir, *Clarín* y *La Nación*) le habían dicho que la seguridad nacional era más importante que la libertad de expresión y que ellos apoyaban la lucha del gobierno de facto contra las organizaciones guerrilleras. La SIP observó con preocupación “el otorgamiento por el gobierno de créditos a largo plazo a los diarios para una fábrica de papel” y manifestó “graves reservas sobre el proyecto”, que “encierra muchos peligros. No es el menor de ellos que esto casi imponga no antagonizar con el gobierno durante el período de endeudamiento”.⁵⁰

torturas durante su detención y luego fueron “blanqueados”, a disposición del Poder Ejecutivo.

49 Ricardo Molinas y Fernando Molinas, *Detrás del espejo. Quince años de despojo al patrimonio nacional*, Buenos Aires, Beas, 1993.

50 Edward Seaton e Ignacio Lozano, “Informe sobre la libertad de expresión en la Argentina”, presentado a la 34^a Asamblea de la SIP, que sesionó en Miami

Además del carácter espurio de la operación que permitió a los actuales propietarios quedarse con el control de la empresa,⁵¹ interesa evaluar la política adoptada por los socios privados con la anuencia del Estado para obtener papel en condiciones ventajosas para sus propias editoriales y someter al resto de los 170 diarios nacionales que compran este insumo a pagar precios mayores o a importar papel, lo cual siempre conlleva costos adicionales. Esta conducta resulta violatoria de lo dispuesto por la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su art. 13.3, cuando se refiere a las restricciones indirectas para el ejercicio de la libertad de expresión.⁵²

Para revertir esta situación, el Ejecutivo dispuso a principios de 2010 que la empresa debía garantizar el acceso al papel al mismo precio y en igualdad de condiciones tanto para los grandes clientes como para los pequeños diarios del interior.⁵³ Los editores periodísticos de diferentes provincias, nucleados en la organización Diarios y Periódicos Regionales de la Argentina (Dypra), ya habían denunciado que Papel Prensa les cobraba el insumo entre 50 y 100% más caro de lo que abonaban los dos accionistas privados.⁵⁴ El diario *Crónica* sostuvo que de ese modo en pocos años había dejado de ser competencia real para *Clarín*. Esa política, además, transfirió utilidades de la papelera a sus accionistas privados, que mejoraron su rentabilidad en detrimento del socio estatal.

Clarín y *La Nación* recurrieron a los tribunales y obtuvieron una medida cautelar dictada por el juez en lo Contencioso Administrativo Ernesto Marinelli, durante la feria judicial. En mayo, la titular del Juzgado n° 3, Claudia Rodríguez Vidal, dejó sin efecto la medida y a principios de julio la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal ratificó la decisión gubernamental. Sin embargo, Papel Prensa interpreta que su apelación tiene

entre el 9 y el 13 de octubre de 1978. La misión de la SIP en la Argentina se desarrolló entre el 18 y el 25 de agosto del mismo año.

51 Luego de la compra de *La Razón* y de la parte que *La Nación* tenía en la sociedad CIMECO, *Clarín* controla en la actualidad el 49% de las acciones de la empresa. El Estado nacional posee el 27,46% de forma directa y 0,62% en propiedad de la agencia oficial de noticias Télam, mientras que *La Nación* acumula el 22,49% restante.

52 Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), "Art. 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión [...] 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones".

53 Resolución 1/2010.

54 Sebastián Premici, "Papel prensa, para todos por igual", *Página/12*, 7 de enero de 2010.

carácter suspensivo y se remite a lo que decida la CSJN sobre la inconstitucionalidad de la práctica denunciada.

De manera simultánea, el Estado intentó recuperar algo del desdibujado papel que había desempeñado a lo largo de la historia en las decisiones de la empresa, pero las barreras administrativas y judiciales consolidadas luego de años en los que la práctica estatal se limitó a convalidar lo decidido por los privados impidieron mayores avances. A esto se sumaron las limitadas estrategias oficiales, que incluyeron, entre otras cosas, la llegada del secretario de Comercio Interior Mario Guillermo Moreno a una asamblea de la empresa con guantes de boxeo y casco. La puesta en escena tenía, sin embargo, un objetivo clave: impedir que los socios privados modificaran la conformación de la Comisión Fiscalizadora de la compañía, último reducto del Estado para controlar las decisiones del directorio. Este tipo de acciones le valieron a Moreno y al titular de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), Daniel Reposo, una inhabilitación para participar de las reuniones de directorio y otras “actuaciones sociales” de Papel Prensa, dispuesta por el Juzgado Nacional en Primera Instancia en lo Comercial n° 2, a cargo del juez Eduardo Malde.

Mientras se desarrollaba la pelea por el reposicionamiento estatal en el interior de la compañía, el Ejecutivo presentó a fines de agosto el resultado de la investigación llevada adelante por una comisión especial de la Secretaría de Comercio Interior. El informe, que se conoció como “Papel Prensa. La verdad”, dio origen a la mencionada querrela por crímenes de lesa humanidad durante la apropiación de la compañía. Al mismo tiempo, el gobierno envió al Congreso un proyecto de ley que declaraba de interés público la fabricación, comercialización y distribución de pasta celulosa y de papel para diarios. La iniciativa también preveía la creación de una comisión bicameral permanente “de seguimiento de la fabricación, comercialización y distribución de pasta celulosa de papel para diarios”, que tendría a su cargo la evaluación de un nuevo proyecto de ley que precisara el marco regulatorio de esta actividad. Ese segundo proyecto fue elaborado también por iniciativa del Ejecutivo, luego de la realización de más de una decena de foros en todo el país y de la celebración de audiencias públicas en la Cámara de Diputados, y se presentó en el Congreso a mediados de octubre. A lo largo del trabajo en comisión, los diputados oficialistas sumaron las propuestas realizadas por los bloques de Nuevo Encuentro y Proyecto Sur, incluidos muchos puntos de un proyecto redactado por la diputada Cecilia Merchán, para lograr un dictamen de mayoría, que se votó el 19 de octubre en el plenario de las comisiones de Comercio, Comunicaciones, Libertad de Expresión, Asuntos Constitucionales y Peticiones y Poderes.

El proyecto, que quedó en condiciones de ser tratado en el recinto en el próximo período de sesiones, contempla la declaración de interés público para la actividad y fija un precio igualitario para todos los compradores de

papel. Crea también un órgano de aplicación específico encargado de velar por su cumplimiento: la Autoridad Federal para el Control y Seguimiento de la Producción, Distribución y Comercialización del Papel de pasta celulosa para diarios (AFePDiCoP), en el ámbito del Ministerio de la Producción. El organismo estará dirigido por un funcionario nombrado por el Ejecutivo, a propuesta de la comisión bicameral. Además, establece que ninguno de los futuros propietarios de Papel Prensa podrá tener más de un 33% de las acciones y prohíbe ser accionistas a todas aquellas sociedades o personas físicas que posean más del 10% del capital accionario de un medio gráfico y/o audiovisual. Sobre este punto se generó una controversia luego de firmado el dictamen, porque algunos diarios informaron que el proyecto permitía a los propietarios de medios gráficos y audiovisuales participar de la sociedad de Papel Prensa con un paquete de hasta el 10% del total del capital accionario. Pero no es eso lo que se desprende del texto aprobado por las comisiones. De acuerdo con el art. 13, incs. b y c, los titulares y/o accionistas de las empresas productoras, comercializadoras y distribuidoras del papel para diarios deberán cumplir los siguientes requisitos:

- b) No tener vinculación jurídica societaria ni sujeción directa o indirecta, hasta un máximo de un diez por ciento (10%) del paquete accionario de empresas de servicios de comunicación audiovisual nacionales o extranjeros.
- c) No ser titular o accionista que posea el diez por ciento (10%) o más de las acciones o cuotas partes que conforman la voluntad social de una persona de existencia ideal titular o accionista de una empresa de medios gráficos nacionales o extranjeros.

La propia diputada Merchán señaló que se había tratado de un error en la redacción del proyecto y propuso modificarlo cuando la iniciativa fuera debatida en el recinto. El cambio contaría con el apoyo del oficialismo.⁵⁵ En cualquiera de los casos, los actuales accionistas privados –*Clarín* y *La Nación*– deberían desprenderse de la totalidad o de parte de sus acciones en un plazo máximo de tres años.

⁵⁵ A pesar de la rectificación de Merchán y del acuerdo del Frente para la Victoria para incorporar el cambio, el titular del bloque de Proyecto Sur, Fernando Solanas, aseguró que se trató de una “trampa” y propuso frenar la llegada al recinto del proyecto que él mismo había firmado un día antes. Véase *Clarín*, “Solanas: ‘Atacar a los diarios que no controla el gobierno es un suicidio político’”, 22 de octubre de 2010.

El proyecto es perfectible y deja pendientes cuestiones fundamentales, como garantizar la integración plural del directorio de la empresa y contemplar la participación de los trabajadores en los órganos de decisión. Además, esta regulación debería complementarse con una política de incentivos al pluralismo en medios gráficos, que promueva el acceso de nuevos actores a un mercado que hoy se encuentra concentrado y centralizado en las grandes ciudades del país, y que también prevea un espacio para ellos en el diseño y la instrumentación de las políticas vinculadas a la producción y la provisión de insumos. Para ello, no basta con asegurar un precio igualitario para el acceso al papel.

Sin embargo, el hecho de que se haya habilitado la discusión sobre este punto a partir de la noción de interés público, con una garantía de control y transparencia en cabeza del Congreso nacional y la incorporación de una regla antimonopólica esencial, como es la de limitar la propiedad cruzada de medios gráficos y audiovisuales con la de empresas productoras de papel, representan de por sí avances impensables apenas un año atrás. Por esta razón, sería deseable que el Poder Legislativo se abocara en 2011 al tratamiento de este proyecto, con la certeza de que está en juego una cuestión clave de las políticas de Estado vinculadas a la libertad de expresión, que trasciende tanto los enfrentamientos como las alianzas coyunturales con los conglomerados de medios.

5.2. PRIMEROS PASOS PARA LA REGULACIÓN DE LA PAUTA PUBLICITARIA OFICIAL

El Congreso avanzó en 2010 en el debate de una regulación para el reparto de la pauta publicitaria oficial. Las comisiones de Comunicaciones e Informática y de Libertad de Expresión de la Cámara de Diputados analizaron una decena de proyectos de diferentes legisladores referidos a esta cuestión.⁵⁶ Como resultado de ese proceso, el 7 de septiembre se aprobó un dictamen de mayoría que llevó la firma de los bloques de la UCR, el PRO, el Peronismo Federal, la Coalición Cívica, el GEN y el Partido Socialista,⁵⁷ y fue girado a la comisión de Presupuesto, que preside el diputado del FPV Gustavo Marconato, donde también obtuvo un despacho de mayoría. Sin embargo, cuando se intentó tratar

⁵⁶ El CELS presentó su posición acerca de los proyectos de regulación de la publicidad oficial el 19 de agosto en una reunión conjunta convocada por las comisiones de Comunicaciones e Informática y de Libertad de Expresión de la Cámara de Diputados.

⁵⁷ El oficialismo adhirió al dictamen de minoría presentado por la diputada de la Concertación-Forja, Silvia Vázquez.

el proyecto en la sesión especial del 24 de noviembre, los diputados opositores no lograron reunir el quórum necesario.

La iniciativa representa un primer paso para generar un mecanismo transparente y equitativo de asignación de la pauta publicitaria oficial, pero la discusión sobre esta materia obliga a analizar los múltiples factores que intervienen en el entramado de relaciones económicas entre el Estado y los medios de comunicación, y que va mucho más allá del reparto de la publicidad. No pueden quedar afuera de la discusión otros elementos que funcionan como ayudas directas o indirectas y que muchas veces se manejan con absoluta discrecionalidad. A modo de ejemplo, es posible mencionar las millonarias desgravaciones brindadas a los medios audiovisuales entre 1989 y 2005, a través de resoluciones del Comfer basadas en la aplicación del art. 100 de la antigua Ley de Radiodifusión; los subsidios tendientes a sostener el empleo en el marco del Plan de Recuperación Productiva (Repro), implementado desde 2009 por el Ministerio de Trabajo; o las sucesivas condonaciones de deudas con la AFIP a cambio de espacios publicitarios.⁵⁸

Por otra parte, todos los proyectos que cuentan con estado parlamentario requieren precisar el objeto de la regulación, dado que utilizan conceptos disímiles cuya vaguedad puede obstaculizar una efectiva implementación. Tampoco se prevé la realización de campañas en medios de comunicación del exterior, como aquellas destinadas a atraer turismo extranjero, repatriar profesionales, o promocionar productos y servicios argentinos. Este dato muestra la carencia de mecanismos para relevar las distintas cuestiones a comunicar desde las unidades estatales, el público que se quiere alcanzar y los perfiles de los medios a los cuales se destina cada mensaje. Además, tal como estableció la CSJN en el caso “Río Negro” –en el cual el CELS intervino como *amicus curiae*–, la ley debería abarcar a todos los poderes del Estado y no sólo al Ejecutivo.

La importancia de la existencia de una regulación sobre publicidad oficial para los países de América ha sido subrayada en sucesivas ocasiones a lo largo de la última década por la Relatoría de Libertad de Expresión de la OEA. Sin

58 El Decreto 1145/2009 autorizó a los medios gráficos y audiovisuales a cancelar sus obligaciones impositivas y previsionales mediante la cesión de espacios publicitarios. En 2010, la Resolución Conjunta 2869/2010 de la AFIP y 404/2010 de la Jefatura de Gabinete, publicada el 20 de julio en el *Boletín Oficial*, estableció un nuevo procedimiento por el cual podrán incorporar todas sus deudas en mora al 31 de diciembre de 2008, con intereses resarcitorios y punitivos. También pueden ingresar al programa las deudas con todos los subsistemas de la seguridad social, salvo las obras sociales sindicales y las ART.

embargo, ningún Estado de la región ha logrado todavía sancionar y poner en funcionamiento una normativa eficaz para sistematizar la distribución de la pauta publicitaria y reducir la arbitrariedad estatal. La experiencia de 2010 demuestra que el debate en la Argentina requiere todavía mayor profundidad. Sólo así será posible alumbrar una regulación amplia, que trascienda la mera promoción de principios generales y sea sustentable a nivel técnico.

6. AVANCES EN EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

6.1. EN BUSCA DE UNA LEY NACIONAL

A diferencia de lo ocurrido en los últimos cinco años,⁵⁹ durante 2010 se produjeron nuevos debates que cristalizaron en la media sanción por parte del Senado de un proyecto de ley de acceso a la información pública. La iniciativa se aprobó por 38 votos a favor y 26 en contra, en la sesión del 29 de septiembre, y luego fue girada a Diputados, donde no llegó a tratarse antes del cierre del período de sesiones ordinarias. La Cámara baja tendrá en 2011 la oportunidad de sancionar el proyecto del Senado y lograr una regulación efectiva del ejercicio de este derecho reconocido por nuestra Constitución y por diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional. En la medida en que no se logre contar con una ley federal se prolongará la situación actual, marcada por una fuerte disparidad de criterios entre las distintas unidades estatales y por la convivencia de diferentes marcos legales adoptados por algunas provincias y municipios.

Durante el proceso de elaboración y sanción del proyecto en el Senado, y también a partir de los primeros signos de estancamiento registrados en Diputados, los bloques oficialistas de ambas cámaras tuvieron una posición ambigua que puede obstaculizar a corto plazo el avance de la ley. En el caso de la Cámara alta, el proyecto fue aprobado por unanimidad en la votación en general, pero a la hora de los votos particulares los senadores del FPV se pronun-

59 El último proyecto de ley que recibió tratamiento en ambas Cámaras perdió estado parlamentario el 30 de noviembre de 2005. La versión original había sido elaborada a través de un inédito procedimiento de consultas que duró ocho meses y en el que participaron representantes del Estado y la sociedad civil, con el objetivo de alcanzar una ley ampliamente legitimada, basada en estándares internacionales. Luego de ser aprobado por la Cámara de Diputados, el proyecto recibió modificaciones en el Senado que desvirtuaron la propuesta inicial y regresó a la cámara de origen, donde nunca se volvió a tratar.

ciaron en contra de varios artículos. En la Cámara baja, en tanto, al cierre de este capítulo el proyecto se encontraba frenado en la comisión de Presupuestos, luego de haber obtenido dictamen favorable en las comisiones de Asuntos Constitucionales y Justicia. Llama la atención esta toma de posición, en especial si se tiene en cuenta que desde 2003, con la promulgación del Decreto 1172, el propio Néstor Kirchner puso al Ejecutivo a la cabeza de las iniciativas para facilitar el acceso a la información pública y, aun con sus problemas de implementación, sigue siendo el único poder del Estado que cuenta con una regulación específica que ampara el ejercicio de este derecho.

La iniciativa que logró media sanción contiene disposiciones que podrían ser mejoradas en la reglamentación y es esperable que requiera correcciones para una efectiva puesta en funcionamiento. El proceso de gestación del proyecto estuvo plagado de contradicciones y en más de una oportunidad a lo largo del año pareció que no llegaría al recinto de ninguna de las Cámaras. Uno de los principales obstáculos fue que, entre marzo y septiembre, diputados y senadores de la UCR, la Coalición Cívica y el Peronismo Federal avanzaron en simultáneo y sin coordinación en proyectos diferentes. Así, mientras el Senado aprobaba su proyecto de ley con carácter general, la Cámara baja cerraba un dictamen de mayoría que debía pasar al plenario. Ambos grupos recién se pusieron en contacto antes de la votación en particular en el Senado. No obstante, el proyecto que logró la media sanción cumple con los estándares internacionales y constitucionales en la materia y, en caso de convertirse en ley, representaría un avance fundamental para garantizar el ejercicio de este derecho.⁶⁰ Este hecho sugiere la conveniencia de analizar también algún mecanismo de coordinación entre las dos Cámaras del Congreso, al estilo del que rige en Estados Unidos para impedir el dispendio de esfuerzos que terminan bloqueándose unos a otros.

Entre los puntos destacables aparece en primer lugar una concepción amplia del universo de sujetos obligados a brindar acceso a la información pú-

60 El CELS participó de la campaña “Saber es un derecho, que ahora sea ley”, junto con la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la Fundación Mujeres en Igualdad (MEI), la Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM) y Poder Ciudadano. Las organizaciones estuvieron presentes en las discusiones entre los bloques del Senado y Diputados, se entrevistaron con legisladores de todas las fuerzas políticas y realizaron observaciones a los distintos proyectos y dictámenes para garantizar que se ajustaran a los estándares internacionales.

blica, que comprende no sólo a los tres poderes del Estado, sino también a los órganos y entes de la Administración Pública Nacional central, descentrada y descentralizada; las empresas y sociedades del Estado; los fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional; los entes privados a los que se les haya entregado un subsidio o aporte proveniente del Estado nacional o a quienes se les hayan otorgado permisos, licencias o concesiones para la prestación de servicios públicos o la explotación de bienes de dominio público; los entes reguladores de los servicios públicos; la Auditoría General de la Nación; la Defensoría del Pueblo de la Nación; el Consejo de la Magistratura; el Ministerio Público de la Nación; el Banco Central, el Banco de la Nación, el Banco de Inversiones y Comercio Exterior, y el Banco Hipotecario; las universidades nacionales e institutos universitarios, y las corporaciones regionales.

Esta amplitud, en principio, resulta auspiciosa pero también despierta algunas dudas, en particular por haber decidido la inclusión bajo el nombre de “entes públicos no estatales en el ejercicio de funciones públicas” a los partidos políticos, obras sociales y mutuales y asociaciones profesionales. Este punto, entre otros, apareció como uno de los más cuestionados por los legisladores oficialistas que se opusieron. Al respecto, será necesario precisar los alcances de la regulación en cuanto a los sujetos comprendidos y la información en su poder, cuestión que puede plasmarse en la reglamentación.

Con respecto a las excepciones, el proyecto incorpora tres supuestos específicos por los cuales los sujetos obligados podrán negarse a brindar la información requerida: la existencia de una ley que instituya la confidencialidad de manera expresa; la existencia de secreto industrial, comercial, financiero, científico o técnico sobre los datos requeridos; y la protección derivada del secreto profesional. La decisión de parte de cualquiera de los sujetos que establezca excepciones en el acceso a partir de alguno de estos supuestos deberá aclarar el plazo previsto para que esa información pierda la condición de reserva, qué partes de los datos se encuentran sometidas a clasificación y cuáles pueden estar disponibles para el acceso público. En este punto surgió una nueva división entre los legisladores oficialistas y los bloques opositores derivada de los diferentes requisitos exigibles a los distintos poderes públicos para clasificar información. En el ámbito del Ejecutivo el proyecto establece que la decisión debe ser adoptada por acuerdo de ministros y refrendada por el ministro del área que custodia la información clasificada y por el jefe de Gabinete. La normativa es mucho más laxa en el caso de los otros sujetos obligados, para los cuales “la decisión debe ser adoptada por la máxima autoridad responsable”.

De acuerdo con el mecanismo establecido, los pedidos de acceso deben ser respondidos en un plazo no mayor a diez días hábiles. El responsable de

la información puede acceder a una única prórroga, que no podrá superar el plazo de otros diez días y deberá contar con el aval del centro de acceso o la unidad de enlace correspondiente. En caso de que se niegue el acceso a la información, el requirente podrá interponer ante el centro de acceso un recurso por incumplimiento. El proyecto también reconoce la posibilidad de iniciar una “acción judicial de acceso a la información pública” a partir de la denegatoria oficial.

En cuanto a las autoridades de aplicación, el proyecto prevé la creación de un Centro de Acceso a la Información Pública en cada uno de los tres poderes del Estado, con independencia funcional y autarquía financiera. El resto de los sujetos obligados deberán crear unidades de enlace. Tanto los centros de acceso como las unidades de enlace tendrán a su cargo la recepción y el trámite de los requerimientos de acceso a la información, la elaboración y publicación de estadísticas sobre las consultas recibidas, y la difusión y promoción del ejercicio de este derecho. Durante el proceso de selección deberán realizarse audiencias públicas y las designaciones tendrán que contar en todos los casos con el acuerdo del Senado. Este último punto también fue rechazado por el bloque oficialista.

En la actualidad, cuentan con algún tipo de normativa específica Mendoza y Misiones (sólo para información ambiental), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las provincias de Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Río Negro, Santa Fe y Tierra del Fuego. Algunos de estos marcos regulatorios no se ajustan a los estándares internacionales y son discriminatorios en las condiciones de acceso. La sanción de una normativa nacional, a la cual se invitaría a adherir a las provincias, sería un paso superador en este sentido y colocaría a la Argentina en el nivel de una decena de países de la región que ya adoptaron políticas similares.

El antecedente establecido por la Corte IDH en el caso “Claude Reyes y otros vs. Chile” de 2006,⁶¹ mediante el cual el máximo tribunal regional sostuvo la necesidad de que todos los países de la región garantizaran a sus habitantes el acceso a la información pública, comenzó a generar avances concretos que se han traducido en la sanción de leyes de acceso en Chile, Uruguay, Nicaragua, Guatemala, Honduras y Panamá. Estos países se sumaron a aquellos en los que ya estaban vigentes regulaciones de este tipo, como Ecuador, México, Perú, Panamá y República Dominicana. En Brasil, que junto con la Argentina aparece como uno de los Estados latinoamericanos más rezagados en esta materia, avanza desde el año pasado un proyecto impulsado por el Ejecutivo que

61 Corte IDH, caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, serie C, n° 151.

ya cuenta con media sanción de la Cámara de Diputados⁶² y podría convertirse en ley en los primeros meses de 2011.

6.2. OTRAS DECISIONES EN MATERIA DE ACCESO

Al debate en el Congreso por una ley de acceso a la información pública se sumaron acciones concretas por parte del Poder Ejecutivo que mejoraron algunos aspectos importantes vinculados a la publicidad de los actos de gobierno. En primer lugar aparece la decisión de la Secretaría Legal y Técnica⁶³ de la presidencia de garantizar el acceso libre y gratuito a la base histórica de la primera sección del *Boletín Oficial*, que contiene las novedades de legislación y avisos oficiales. Hasta ahora sólo era posible acceder de manera gratuita a la edición del día. La medida, que había sido muchas veces reclamada por organizaciones de la sociedad civil, al punto de solicitar su inclusión en el proyecto de ley, comenzará a regir a partir del 1º de enero de 2011.

El Ejecutivo impulsó también la desclasificación de toda la información vinculada con el accionar de las Fuerzas Armadas durante la última dictadura militar, con el objetivo de aportar pruebas para los juicios por crímenes de lesa humanidad cometidos durante el terrorismo de Estado. El Decreto 4/2010, publicado el 6 de enero en el *Boletín Oficial*, releva toda clasificación de seguridad para los documentos del período 1976-1983, así como también para información producida fuera de ese lapso temporal, relacionada con la represión ilegal. La medida fue impulsada por la ministra de Defensa, Nilda Garré, a raíz de la gran cantidad de requerimientos judiciales tras la reapertura de las causas. A partir de esa situación, el decreto menciona la necesidad de “adoptar una resolución integral”.

Esta decisión, de por sí positiva para la recolección y ampliación de las pruebas en los procesos judiciales, plantea además la conveniencia de avanzar en el procesamiento y la sistematización de la información desclasificada, para que efectivamente se garantice el acceso y la utilización de esos datos como material probatorio, tanto en los juicios en curso como en aquellos que puedan surgir a partir del conocimiento de esa documentación. Por otra parte, también es fundamental ampliar el alcance de este decreto a toda la información en poder de la Policía Federal y la Secretaría de Inteligencia (SI). En este último

62 El proyecto se ajusta a los estándares internacionales pero no prevé la creación de un organismo de aplicación independiente que pueda tramitar los recursos contra las denegaciones a la información.

63 Resolución 70/2010.

caso, al igual que para la Cancillería, el CELS presentó en los últimos años distintos pedidos de desclasificación que no fueron respondidos.

7. PALABRAS FINALES

Los hechos reseñados en este capítulo no dejan duda acerca de los cambios producidos a lo largo de los últimos dos años. Diversas cuestiones que resultan centrales para la democratización del acceso al debate público ocupan hoy un lugar preponderante en la agenda política. Esta maduración abrupta, luego de años de regresiones, también ha dado lugar a ciertos claroscuros que son insoslayables. Así, en el país que ha sancionado dos leyes modelo para la región, como son la despenalización de las calumnias e injurias para expresiones de interés público y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, el 4 de septiembre de 2010 se produjo el asesinato del periodista y militante Adams Ledesma, en la Villa 31 Bis de la ciudad de Buenos Aires.⁶⁴ A diferencia del caso del reportero gráfico José Luis Cabezas, asesinado en Pinamar en 1997, que generó un sismo por sus estrechos vínculos con grupos de poder económico y político, el asesinato del referente villero tuvo una repercusión pública acotada.⁶⁵

Ledesma era corresponsal del periódico *Mundo Villa* y preparaba la apertura de un canal de televisión con el mismo nombre. El periodista había anunciado el lanzamiento de esa señal y en una entrevista brindada en junio al diario *Perfil* adelantó: “Vamos a hacer periodismo de investigación, a filmar a los famosos que vienen en 4x4 y BMW a comprar droga”.⁶⁶ Es decir que su labor como militante estaba ligada de manera directa a su actividad periodística, como ocurre con la mayoría de los comunicadores comunitarios. Por eso, resulta inadmisibles que la investigación del caso se enfoque en esclarecer si el crimen tuvo que ver con su actividad, como indicaron fuentes

64 Desde mayo de 1999, cuando tuvo lugar el crimen del periodista Ricardo Gangeme en Chubut, no se había producido un hecho de esta naturaleza en la Argentina. Gangeme, editor de *El Informador Chubutense*, fue asesinado en la ciudad de Trelew tras denunciar a empresarios y políticos en su publicación.

65 La mayoría de los medios gráficos y algunos medios audiovisuales se ocuparon del hecho y mantuvieron su interés en la investigación judicial; sin embargo, el tema no alcanzó una difusión masiva, que obligara a brindar respuestas políticas de fondo.

66 *Perfil*, “La Villa 31 ya lanzó su propio canal”, 5 de junio de 2010.

policiales.⁶⁷ Por otra parte, es fundamental que el Estado garantice que no haya impunidad⁶⁸ y brinde protección adecuada a la familia del periodista, que ha sido amenazada.

Sucesos tan graves como el asesinato de Ledesma demuestran que aún queda mucho camino por recorrer a la hora de abrir espacios de expresión para grupos que permanecen marginados y que intentan poner en funcionamiento nuevas experiencias comunicativas, diferentes de aquellas guiadas por la lógica del lucro. Su reconocimiento legal después de décadas de proscripción constituyó un primer paso muy importante, pero debe estar acompañado por una protección efectiva de los derechos de esos mismos grupos, y por políticas que incentiven su acceso a los medios. Esto no implica de ningún modo dejar de lado la agenda tradicional vinculada a controlar y denunciar cualquier tipo de restricción, directa o indirecta, que los poderes del Estado pueden imponer sobre el ejercicio del derecho a la información, mediante, por ejemplo, la distribución de la pauta publicitaria oficial o las barreras en el acceso a la información pública.

El imprescindible pluralismo de las comunicaciones demanda avanzar sobre la desconcentración del sistema mediático, impedir la consolidación de nuevas posiciones dominantes y, al mismo tiempo, fortalecer el surgimiento de nuevos actores en las comunicaciones masivas. Sobre el fin de 2010, más de 15 000 nuevos medios de todo el país habían presentado solicitudes para los procesos de entrega de licencias que comenzarán en 2011.⁶⁹ Sin duda, este universo que ahora sale a la luz representa una amenaza para quienes se han repartido durante años los mercados de anunciantes, lectores, oyentes y televidentes. Muchos de estos nuevos medios no persiguen fines comerciales, no obstante están dispuestos a disputar la publicidad de anunciantes privados para llevar adelante sus proyectos.

Es probable que en pocos años el mapa de las comunicaciones masivas en la Argentina cambie por completo. Este proceso requiere un diálogo permanente entre el Estado y la sociedad civil, con el objetivo de desarrollar políticas públicas que garanticen el ejercicio pleno de la libertad de expresión, pongan freno a las amenazas que representan las grandes corporaciones mediáticas y su concepción de las oportunidades de negocio vinculadas al desarrollo tecno-

67 *La Nación*, “Un prófugo con antecedentes”, 17 de octubre de 2010.

68 La Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH expresó su preocupación por el crimen y solicitó al Estado “una investigación oportuna y efectiva que revele las causas del crimen e identifique y sancione a los autores materiales e intelectuales”.

69 Télam, “El nuevo sistema de medición de audiencia gratuito será lanzado entre mayo y junio del año próximo”, 9 de diciembre de 2010.

lógico, y eviten abusos de parte del poder público. El desafío de cara al futuro consiste en superar esa tensión, evidente en cada una de las experiencias que tuvieron lugar en los últimos dos años, y generar un sistema inclusivo, con reglas de juego claras, orientadas a la defensa del pluralismo y la diversidad.

DEBATES

En esta sección de nuestro *Informe anual* volvemos a abrir un espacio para abordar algunas temáticas estrechamente vinculadas al campo de trabajo sistemático del CELS y que confluyen en un horizonte común de preocupaciones y sentidos.

Agradecemos a los autores que aceptaron el desafío que les propusimos y escribieron estos artículos, destinados a enriquecer con otras voces ciertos temas del debate público que consideramos especialmente significativos.

I. La “guerra contra las drogas” Una cruzada “farmacrática” que erosiona la democracia*

El resultado es el de que la democracia, el gobierno limitado, y el Estado de derecho son sustituidos por la “farmacracia”, el gobierno no limitado, y el señorío de la discrecionalidad médica. Como en la teocracia, donde los individuos se encuentran obsesionados con la religión y perciben a todos los tipos de problemas humanos como de naturaleza religiosa y por ende susceptibles de remedios religiosos, de la misma forma, en una farmacracia la gente está obsesionada con la medicina y percibe todos los tipos de problemas humanos como de naturaleza médica y así susceptibles de remedios médicos.

THOMAS S. SZASZ

1. UNA GUERRA IRREGULAR EN MARCHA

La “guerra contra las drogas”, que ha tenido uno de sus epicentros en América Latina, se asienta en seis pilares fundamentales: la erradicación de los cultivos ilícitos, el desmantelamiento de las bandas de narcotraficantes, la militarización del combate antidrogas, la criminalización de todas las fases y los componentes del emporio de los narcóticos, la extradición de nacionales (en particular, hacia Estados Unidos) y la oposición oficial a intentos alternativos contra la prohibición.

Cada una de esas políticas públicas ha resultado un fiasco, ya sea en su implementación en el mundo andino (en especial, en Colombia) como en la amplia Cuenca del Caribe (en particular, en México). Algo semejante podría ocurrir en el Cono Sur, y en ese caso debiera inquietar a la Argentina.

La destrucción de amapola, coca y cannabis en los Andes, México, Centroamérica (por ejemplo, Guatemala) y el Caribe (por ejemplo, Jamaica) entre

* Este artículo ha sido elaborado por Juan Gabriel Tokatlian, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella.

1990 y 2009 ha resultado fútil. A pesar de que el área total destruida en ese período, por vía manual o con defoliantes –unos 28 811 kilómetros cuadrados si se suman los estimativos anuales hechos por los *International Narcotics Control Strategy Report* del Departamento de Estado estadounidense–, es el equivalente a cinco veces y media el estado de Delaware (Estados Unidos) u onces veces el territorio de Luxemburgo (Unión Europea), las plantaciones ilícitas siguen siendo significativas en la región y constituyen la base de la exportación de cocaína, heroína y marihuana a los actuales tres principales mercados mundiales de consumo: Estados Unidos, Europa y Sudamérica.

La práctica de erradicación, consentida o forzada, ha sido dañina e incongruente. Por una parte, no se ha debilitado el poder de los traficantes ni se han mejorado las condiciones sociales, políticas y económicas en las zonas en las que se lleva a cabo. Una compleja secuencia de fenómenos –apertura de bosques para localizar los cultivos, procesamiento de plántulos en sustancias psicoactivas, presión externa para suprimir las plantaciones y los productos que se derivan de ellas, utilización de técnicas de aspersión aérea y manual para fumigar áreas cultivadas, desarticulación de la tradicional economía de sustentación para los pobres rurales, persecución de campesinos e indígenas ligados a las tareas de siembra, ausencia de cultivos alternativos realizables en el mercado, presencia esporádica y usualmente represiva del Estado, traslado de plántulos ilícitos a otras zonas, y reinicio del ciclo– ha llevado a un círculo vicioso en el que todos los años se generan nuevos y distintos incentivos para perpetuar el negocio de las drogas. Por otra parte, y paradójicamente, esta política de erradicación ha fortalecido a nivel local o nacional a actores (armados y no armados) y grupos (políticos y sociales) a quienes se suponía que aquella práctica iba a desbaratar o disgregar. De hecho, al erradicarla de manera masiva se les dio a sectores inconformes, lesionados o impugnadores una razón adicional de movilización y reclamo.

A su vez, durante los últimos lustros se acentuó el desmantelamiento de los conglomerados mafiosos. Esta persecución tuvo distintos puntos centrales de referencia en años recientes: Colombia en los noventa y México al inicio del siglo XXI son ejemplos emblemáticos –aunque no únicos– de ello. En el caso colombiano, hubo dos claras mutaciones: de los grandes “carteles” se pasó a lo que algunos denominan “*boutique cartels*” o cartelitos, al tiempo que los “barones de la droga” (*druglords*) se transformaron en “señores de la guerra” (*warlords*). El negocio de los narcóticos se “democratizó” horizontalmente y se envileció aún más. No debiera descartarse que, siguiendo sus particularidades nacionales, las mafias mexicanas también se adaptaran en el futuro próximo, expandiendo su presencia territorial y reforzando su comportamiento gangsteril.

Cabe remarcar que la práctica de desmantelamiento no ha tenido efectos notorios en términos de reducir la violencia y la corrupción. De hecho, la

conflictividad sociopolítica y la corrosión institucional se han extendido. La combinación de factores y fuerzas, como el aumento de los contactos criminales transnacionales, el surgimiento de nuevas rutas (por ejemplo, en África Occidental) y polos de consumo (por ejemplo, en Asia), el persistente deterioro social en varias naciones de la región y la ostensible debilidad estatal en algunos países, ha hecho de la vasta Cuenca del Caribe un territorio atractivo para la expansión del narcotráfico. La creciente presencia de pandillas juveniles en América Central es una de las tantas expresiones de esa dinámica.

En forma paralela, la militarización de la lucha antidrogas se ha extendido por América Latina. Ahora bien, en todos los casos de la región en los que se manifestó la militarización de la lucha contra las drogas los resultados fueron desafortunados en el terreno institucional, así como improductivos en la perspectiva del combate contra el negocio. El efecto de la participación militar en las acciones antinarcóticos incidió negativamente sobre las relaciones cívico-militares, el estado de los derechos humanos y los grados de corrupción. En ese proceso, las Fuerzas Armadas, como corporación y con el aval explícito o tácito de la dirigencia civil, se han vuelto adictas a la "guerra contra las drogas": se nutren de recursos internos y externos, ganan influencia doméstica y reciben el respaldo de Estados Unidos.

La expansión del rol militar en labores contra el narcotráfico y el crimen organizado no ha estado condicionada, en América Central y el arco andino, por la particular convicción ideológica del gobierno de turno. Administraciones restauradoras, reformistas y revolucionarias, dominadas por fuerzas de derecha, de centro y de izquierda, han consentido un papel decisivo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las drogas. Las distintas experiencias en esas áreas no han mostrado tampoco mejores niveles de eficacia según la orientación política del partido en el poder. Ni Guatemala o Nicaragua, ni Perú o Venezuela han podido superar el problema de los narcóticos en los respectivos países a pesar de que en todos esos casos el perfil de la militarización de la "guerra contra las drogas" ha sido elocuente.

Al mismo tiempo, los países de Latinoamérica han ido criminalizando en las recientes dos décadas los distintos eslabones de la cadena interna del negocio de las drogas. Uno de los aspectos que ha concentrado más atención y mayor expectativa es el control del lavado de activos provenientes del narcotráfico. Si bien la eficacia concreta de esta política ha sido puesta en duda, su significado aumentó en razón del potencial uso de ese mecanismo por parte de grupos terroristas. Además, la fenomenal crisis financiera que se precipitó a partir de septiembre de 2008 desnudó las inconsistencias y falacias de este componente de la práctica de criminalización. De acuerdo con declaraciones al semanario austríaco *Profil* del entonces responsable de la Oficina de Naciones contra las Drogas y el Delito (ONUDD), Antonio Costa, el dinero proveniente del nar-

contráfico constituyó un importante “capital líquido de inversión disponible”.¹ Así, Costa reveló que a través de “préstamos interbancarios” había “indicios de que algunos bancos se salvaron (de la crisis) de esa forma”.² Sin mencionar países o entidades bancarias, el jefe de la ONUDD señaló que los recursos del narcotráfico y de otras actividades ilícitas han servido para inyectar liquidez a un sistema financiero maltrecho. A esta inconsistencia se suma el hecho de que los montos oficialmente confiscados por actividades vinculadas al narcotráfico constituyen una porción ínfima del monto que representa anualmente el emporio ilegal de las drogas. En realidad, el blanqueo global de “narco-dividendos” es gigantesco si se considera que, como lo afirman cifras del Departamento de Estado de Estados Unidos, el lavado de activos anual proveniente de diversos negocios transnacionales ilegales oscila entre el 3 y el 5% del producto bruto mundial, un monto de entre 2,1 trillones de dólares a 3,6 trillones.

En América Latina, en particular, los países han adoptado medidas más drásticas contra el lavado de activos, pero sus resultados han sido pobres. Un análisis comparado de los informes nacionales presentados al Grupo de Acción Financiera del área (GAFISUD) –esto es, la organización intergubernamental dedicada a combatir el lavado de dinero– muestra que, salvo Colombia, el resto de la región tiene tasas bajas de decomisos, arrestos y condenas.

Adicionalmente, la extradición de nacionales se ha tornado una práctica más rutinaria. Colombia y México, por ejemplo, suman centenares de personas enviadas a Estados Unidos en la última década. El recurso a la extradición no sólo permitió mejorar la relación diplomática respectiva con Washington, sino que también apuntaba, directa o indirectamente, a progresar en la resolución del problema de las drogas. Así, se presumía que sistemas judiciales jaqueados por el avance del narcotráfico tendrían una menor carga en el frente de las drogas y podrían robustecerse, que la cooperación jurídica haría más efectiva la desarticulación del fenómeno de los narcóticos y que el uso firme de este instrumento resultaría disuasivo para que no ingresaran más personas a este negocio ilícito. Nada de ello ha sucedido. Sin embargo, algunos países de la Cuenca del Caribe han recurrido a esta práctica sin que, por el momento, sus experiencias hayan resultado distintas de la colombiana y mexicana.

Por último, ha existido en Latinoamérica una política pública definida en términos de opuesto. Esto es, el rechazo a abrir el debate en torno a un paradigma distinto del vigente en materia de drogas. La gravitación de Estados Unidos en este terreno ha sido significativa por su persistente negativa a tole-

1 *Profil*, 25 de enero de 2009, disponible en <www.profil.at>.

2 *Ibid.*

rar una estrategia distinta del prohibicionismo. Su peso se hizo sentir en América Latina mediante una diplomacia coercitiva para que no se auspiciaran o consintieran iniciativas a favor de la descriminalización, la despenalización o la legalización.³ Mientras en la región se han incrementado voces contra la prohibición de drogas, buena parte de los gobiernos rehúsa impulsar medidas innovadoras en ese frente. Ello, a su vez, refuerza la prolongación de una costosa e inútil "guerra contra las drogas".

El tema de las drogas ilícitas es un asunto paradójico. Siendo una cuestión íntimamente vinculada a un contexto social, legal, político, económico e internacional más amplio y dinámico –tal como la predisposición a su uso, el ámbito de su consumo, la particular situación de la juventud, las formas de ilegalidad, las ambigüedades de la sociedad, los condicionantes culturales, la fragilidad estatal, los incentivos del mercado, los intereses creados para su reproducción, las facilidades financieras para su despliegue, la porosidad de las fronteras, entre muchos otros–, es llamativa la ausencia de buenos estudios comparados y profundos sobre ese telón de fondo, sus nexos y alcance. A pesar de ser un asunto de gran trascendencia pública doméstica y de efectos globales notorios, la información al respecto es pobre y las metodologías de medición son dudosas, lo que no inhibe a que los gobiernos adopten políticas públicas en esta materia como si realmente conocieran a fondo el tema.

Si bien una gran parte del conocimiento hoy disponible confirma una y otra vez que la estrategia coercitiva frente al fenómeno de las drogas es equívoca, nada parece modificar el extensamente difundido talante prohibicionista ni propiciar una racionalidad distinta. Si el objetivo central de la prohibición es lograr la abstinencia frente a determinadas sustancias psicoactivas declaradas ilegales y así crear una sociedad libre de drogas, esa meta ha sido, es y será quimérica. La "guerra contra las drogas", entendida como una cruzada básicamente cultural con particular énfasis sobre los eslabones más débiles de la

3 Corresponde precisar las diferencias entre descriminalización, despenalización y legalización. Siguiendo a Del Olmo, puede señalarse lo siguiente: la descriminalización "puede ser de dos tipos: la descriminalización de jure, por medio de la cual no se cambia la ley pero simplemente no se aplica, y la descriminalización de facto, que tampoco cambia la ley pero se aplica menos severamente"; la despenalización "propone modificar la legislación aunque el derecho penal continúe regulando ciertas conductas", y la legalización implica "la venta legal (de drogas) a través de ciertas regulaciones" que se expresan "en dos propuestas diferentes: a) la legalización regulada por el Estado, y b) la legalización competitiva sin intervención gubernamental. Sujeta simplemente al equilibrio del mercado libre" (Rosa Del Olmo, *¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1992, pp. 120-121).

compleja cadena transnacional del lucrativo negocio de los narcóticos, ha sido un rotundo fracaso tanto en los países periféricos como en los centrales, y en los polos de más demanda como en los de mayor oferta. En este sentido, la decisión del gobierno de la presidente Cristina Fernández de elaborar una ley orientada a la despenalización del consumo personal de las drogas ilícitas parece acertada. Es un paso importante para limitar el prohibicionismo y eludir una infructuosa guerra antinarcóticos. Con base en nuevos estudios y encuestas, y tomando en consideración los avances internacionales en este frente, el Ministerio de Justicia ha liderado la presentación de argumentos a favor de dicha legislación. Ahora bien, este asunto demanda algunas precisiones. Una política de despenalización debe esclarecer los recursos, los programas y las tácticas destinados a reducir y controlar el fenómeno de las drogas.

Si se pretende despenalizar el consumo de drogas debe asegurarse un presupuesto pertinente para educación, salud y otros ámbitos de la política pública. Habrá que estar dispuestos a incrementar y cualificar las inversiones sanitarias para la prevención, el tratamiento y la rehabilitación de los consumidores. Se deberían elevar los montos destinados a la educación de los jóvenes para inducir hacia el futuro una baja en el consumo y un menor abuso de las drogas. Así también, los adolescentes, las mujeres y otros grupos vulnerables debieran ser objeto de iniciativas focalizadas de inserción laboral, de recreación deportiva, de provisión de ciertos insumos para un uso menos nocivo de las drogas, etcétera. Habría que aumentar los estudios científicos para conocer más los comportamientos adictivos, sus orígenes y secuelas. Y si, por otro lado, se pretende generar más recursos humanos y materiales para combatir la criminalidad organizada, las transacciones financieras de los grandes traficantes y otros núcleos más peligrosos del emporio del narcotráfico, sería esencial saber cuánto se dedicará a mejorar las unidades de investigación correspondientes, a crear cárceles de máxima seguridad, a dotarse de mecanismos de inteligencia más sofisticados, a controlar de manera más profesional las fronteras y los medios a través de los cuales ingresan las drogas, entre otros.

En breve, la única opción creíble y legítima de una decisión a favor de despenalizar las drogas es una despenalización exigente. No podría tratarse de una moda circunstancial, de una estrategia improvisada, de un mecanismo camuflado para debilitar aún más un Estado que ha sido incompetente y laxo ante el crecimiento interno del narcotráfico transnacional. Se debería tratar, por el contrario, de dotar al Estado de una política alternativa basada en un paradigma alternativo, que le otorgue más eficacia y fortaleza en la superación de un problema que no es viable de erradicar completamente sino apenas contener lúcida y prudentemente, hasta que la comunidad internacional reconozca que debe abandonarse la prohibición y la cruzada antinarcóticos que la subyace.

2. UNA CONCLUSIÓN CON ALARMA

La perpetua "guerra contra las drogas" en América Latina se extiende, complejiza y degrada. La evidencia disponible indica que la cruzada contra las sustancias psicoactivas ilícitas no ha resuelto los inconvenientes derivados del fenómeno de las drogas ni los asociados a su surgimiento, despliegue y prolongación. Es evidente también que las prácticas antidrogas vigentes en la región son inefectivas e insensibles, ni resuelven las dificultades vinculadas a ese asunto, ni demuestran compasión con los actores más damnificados por su avance. Más aún, los gobiernos de los países más gravemente afectados por el lucrativo negocio de los narcóticos no han asumido la tarea de abordar y solucionar, al menos parcialmente, los problemas estructurales que han permitido que el negocio de las drogas florezca, prospere y se extienda.

En vez de aproximarse a este delicado tema desde el ángulo de la seguridad nacional –que enfatiza la dimensión estatal–, es fundamental introducir una mirada más centrada en la seguridad humana –ligada a la protección y defensa de los ciudadanos–. Antes que proceder sobre este asunto como uno que está inexorable e incuestionablemente entrelazado a otros "males" –tal el caso del terrorismo– es crucial evitar sobredimensionar su alcance y abocarse a su especificidad: el terrorismo es un medio, el narcotráfico es un negocio; los terroristas promueven una transformación radical, los narcotraficantes quieren usufructuar mejor el statu quo. Más que reiterar que se trata de un problema que demanda un papel activo y decisivo de todos los cuerpos armados del Estado (haciendo indistinta la separación entre seguridad y defensa), es imperativo comprender que las actuales políticas antidrogas centradas en la prohibición están erosionando severamente la democracia en la región.

En síntesis, es el momento de impugnar con firmeza la "guerra contra las drogas" y concebir nuevas opciones realistas. De lo contrario, lo que ya ha vivido buena parte de América Latina terminará convirtiendo al Cono Sur, en general, y a la Argentina en particular, en un gran campo de batalla de una cruzada errónea y feroz.

II. Reconocimiento igualitario*

La reforma del Código Civil en los artículos relativos al matrimonio, lograda a mediados de 2010, visibilizó un proceso de lucha largamente postergada en el movimiento de diversidad sexual. Desde la afirmación de la homosexualidad como espacio de liberación hasta el matrimonio igualitario, más allá del papel de los distintos grupos, lo cierto es que 2010 estableció un punto de inflexión histórico. Después de treinta años de organización política, el movimiento de Lesbianas, Gays, Trans y Bisexuales (LGTB) logró consolidarse como un actor relevante en la agenda nacional y un agente político con una gran incidencia en la organización de las relaciones y las demandas sociales.

Después de la promulgación de la ley, otras prioridades cobraron notoriedad ocupando el centro de las acciones LGTB. Los proyectos de ley de identidad de género impulsados por la comunidad trans y el reconocimiento igualitario de hijos e hijas de lesbianas fueron los dos emergentes más significativos en una agenda política marcada por un fuerte énfasis en la exigencia, el desarrollo y la implementación de políticas públicas destinadas a las comunidades desde el Estado. En suma, el año que pasó permitió aperturas y desafíos e hizo efectivas transformaciones legales y políticas impensadas en la adquisición de derechos para lesbianas, gays y trans y sus hijos e hijas.

Este documento se propone recorrer esos cambios, los efectos y modificaciones incluidas en el reconocimiento igualitario de familias comaternales a partir de la experiencia y las acciones realizadas por Lesmadres, 100% Diversidad y Derechos y el CELS, como parte de la promoción de los derechos humanos LGTB. Este proceso se enmarca en un movimiento que logró constituir un espacio estratégico para trabajar por la equidad desde la promoción de las diferencias con miras a la construcción de una ciudadanía para todos y para todas.

* Elaborado por Florencia Gemetro, socióloga, doctoranda en Ciencias Sociales e integrante del Grupo de Estudios sobre Sexualidades del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Ha trabajado como periodista y forma parte del grupo de acción política Lesmadres.

1. EL MOVIMIENTO DE DIVERSIDAD SEXUAL

El movimiento de diversidad sexual es reciente. Las reivindicaciones en torno a sus luchas surgieron como espacio identitario de reconocimiento y liberación en el mundo hacia finales del siglo XX. Emergieron como parte de las transformaciones sociales y políticas de las décadas de 1960 y 1970, a la par de las luchas del movimiento estudiantil, el sindical y el de mujeres, coronados por el auge del pacifismo y la revolución sexual. Las primeras reivindicaciones del movimiento argentino surgieron en forma simultánea a los movimientos de diversidad en el resto del mundo. Los primeros grupos se organizaron en torno a discursos y prácticas afirmativas de la identidad homosexual, produciendo y ocupando el lugar del discurso de la medicina eugenésica de principios de siglo pasado, a partir de una autodefinición positiva. Durante la década de 1970, el Frente de Liberación Homosexual, una de las primeras organizaciones homosexuales del país, se opuso a los discursos patologizantes que entendían la homosexualidad como una enfermedad, y propuso la búsqueda de la liberación sexual como forma de lograr la disolución de la opresión y la liberación de la humanidad.

Apenas se desarrollaron las primeras definiciones políticas, la organización se vio interrumpida de manera violenta por la persecución, el hostigamiento y la desaparición durante el terrorismo de Estado impartido por la última dictadura militar, que impidió el funcionamiento de los grupos, hasta producir su dilución. Tiempo más tarde, durante la década de 1980, el advenimiento de la democracia favoreció la proliferación de numerosas organizaciones gays, lésbicas y trans, enfocadas en la adquisición de derechos civiles. Los nuevos grupos fueron dejando de lado el reclamo por la liberación social y sexual, y apuntaron a una política de derechos humanos que denunciara las situaciones de exclusión y violencia en una sociedad sexista sustentada en relaciones sociales heteronormativas.

No obstante, en una década marcada por la emergencia del movimiento de derechos humanos y el impacto del VIH-SIDA, una de las principales preocupaciones del naciente movimiento fue su propia reconstitución y la respuesta a una epidemia en creciente expansión. Si bien el acceso y la adquisición de derechos civiles persistieron como una preocupación central subyacente a la plataforma política, la salud de trans y gays se volvió materia prioritaria en la agenda de las comunidades LGTB. Muchas organizaciones estuvieron dedicadas a las políticas de prevención y atención primaria de la salud, y lograron reducir las tasas de prevalencia del VIH-SIDA y educar para la erradicación de las actitudes de estigma y discriminación entre la juventud y las poblaciones más afectadas por la epidemia.

En la década de 1990, se terminó de constituir una estrategia de visibilidad y denuncia en reclamo por los derechos de gays, lesbianas, trans y bisexuales.

La primera Marcha del Orgullo tuvo lugar en 1992 y se reiteró cada año hasta la actualidad, bajo diferentes consignas, reclamando siempre por el derecho a la igualdad desde las diferencias. Fueron años de defensa y ocupación de la calle como espacio de significación política, amenazado por el avance de políticas represivas y prácticas policiales abusivas. La lucha por la derogación de los edictos policiales unió al movimiento de derechos humanos y al movimiento de diversidad, en especial a las generaciones de militantes más jóvenes, que se sumaron en reclamos comunes e inscribieron su acción en la resistencia a las reformas neoliberales que restringían el acceso a la salud y la educación en un esquema de políticas estatales represivas de los movimientos sociales.

El matrimonio como reivindicación de igualdad ciudadana llegó hacia finales de la primera década del siglo XXI. Tuvo como antecedente cercano la sanción de las leyes de unión civil que se sucedieron desde 2002 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Río Cuarto y Carlos Paz. Si bien mediante el registro público de uniones civiles se admitía cierta protección del vínculo, en la práctica sólo proveía escasas garantías para las parejas, volviéndolas vulnerables en relación al conjunto de derechos otorgados por la formalización de la conyugalidad matrimonial, sin contemplar derechos hereditarios, patrimoniales o filiatorios.

Luego de años de lucha, la Cámara alta sancionó los cambios que permitieron el matrimonio sin restricciones derivadas de la orientación sexual o la identidad de género de las y los contrayentes. Tras catorce horas de discusión parlamentaria, con 33 votos a favor, 27 en contra y 3 abstenciones, el Senado sancionó una ley sin precedentes en la región. Los efectos de esta medida fueron contundentes. De una u otra forma, por acción u omisión, la formalización conyugal impulsó un proceso de debate interno que homogeneizó los reclamos del nuevo movimiento. Más allá de las diferencias políticas, el activismo valoró el acceso a derechos denegados, concluyendo en la conquista de uno de los principales logros legales de la militancia lésbica, gay, trans y bisexual.

2. MATRIMONIO IGUALITARIO

El debate sobre el tratamiento de la Ley 26 618 cobró notoriedad pública meses antes de su sanción, en instancias de las discusiones iniciadas en la Cámara baja, y se extendió hasta pocos días después de la sanción de la ley. Las posiciones asumidas por detractoras y detractores de la norma, en la voz de legisladores, militantes católicos y evangelistas y saberes legos, reafirmaron argumentos de exclusión sustentados en una negación de la alteridad por mo-

mentos similar a los discursos eugenésicos de principios del siglo pasado. Las nociones centrales de esta estructura argumentativa se basaron en la defensa del matrimonio como institución fundante de la familia tradicional y requisito para la procreación, la “anormalidad” de las sexualidades no heterosexuales y el cuestionamiento a la crianza de hijos e hijas de las familias diversas.

La radicalización de la derecha fue tal y en ocasiones se volvió tan fundamentalista que logró profundizar la simpatía de la opinión pública con las políticas de reconocimiento del movimiento LGTB. Prueba de esto fueron las declaraciones públicas del arzobispo de Buenos Aires Jorge Mario Bergoglio, una de las figuras más influyentes de la Iglesia católica argentina, en una carta dirigida a las Monjas Carmelitas de la arquidiócesis de Buenos Aires. Entonces aseguró que estaba en juego “la identidad y la supervivencia de la familia: papá, mamá e hijos”. Además, señaló el proyecto que se discutiría en el Senado como el resultado de un plan del “demonio” que pretendía “destruir la imagen de Dios: hombre y mujer que reciben el mandato de crecer, multiplicarse y dominar la tierra”, y llamó a librar “una guerra de Dios” contra la reforma.¹

La visibilidad del debate permitió advertir el gran apoyo que obtuvo el matrimonio igualitario entre la ciudadanía. La sociedad avanzó sobre un consenso social expresado por algunos sectores que hicieron público su apoyo. Las personalidades de la cultura, las artes, las ciencias sociales, la política, los organismos de derechos humanos y el gobierno nacional hicieron público su apoyo, instalando la necesidad de promover, además, una política de diversidad y respeto por las poblaciones gays, lesbianas, bisexuales y trans. La apelación a la igualdad frente a los fundamentalistas religiosos y conservadores de algún modo logró volverse un “nosotros” constitutivo en contraposición a un discurso autoritario. Muchos de los impulsores de este discurso, de hecho, pertenecían a los mismos grupos que habían defendido a los responsables del terrorismo de Estado.²

La Argentina se ubicó, así, entre la decena de países que legalizaron vínculos conyugales libres en todo el mundo. En la actualidad, el casamiento igualitario es posible en apenas nueve países más, entre los que se encuentran –por or-

1 Originalmente la comunicación se dio a conocer el 22 de junio, a través de AICA online, una agencia informativa que difunde noticias de la Iglesia católica argentina. La carta se encuentra disponible en <http://www.aica.org/docs_blanco.php?id=463>.

2 Véase “Esa gente Bonita. Radiografía de los grupos que presionaron al Congreso y a la Justicia contra el matrimonio gay”, artículo periodístico publicado por Bruno Bimbi el 29 de noviembre de 2009. Disponible en <<http://bbimbi.blogspot.com/2009/11/radiografia-de-los-grupos-que.html>>.

den cronológico desde su sanción— los Países Bajos, Bélgica, España, Canadá, Sudáfrica, Noruega, Suecia, Portugal e Islandia. También en algunas jurisdicciones de Estados Unidos y el Distrito Federal en México, desde el año pasado. Lo mismo sucedió con la legalización de vínculos filiatorios de hijos e hijas de parejas de gays, lesbianas y trans. El país se vuelve pionero alineándose con otros países que permiten el reconocimiento de ambas madres sin adopción, como España, el Reino Unido y algunos estados de Australia.³

3. RECONOCIMIENTO IGUALITARIO

La Ley 26 618 o el matrimonio igualitario realizó más de una treintena de cambios al Código Civil. Se reemplazaron los términos hombre y mujer por el de contrayentes. Y, de esta forma, se establecieron los mismos derechos y obligaciones para las parejas heterosexuales y para las parejas conformadas por gays, lesbianas y trans. Estos cambios renovaron por completo el derecho de familia. Desde entonces, los matrimonios acceden a derechos y obligaciones patrimoniales, hereditarios, previsiones sociales, cobertura médico-asistencial, decisiones médicas, etcétera. Además, se incluyeron modificaciones específicas destinadas a la inscripción y el reconocimiento legal de familias comaternales, es decir, familias compuestas por lesbianas madres y sus hijas e hijos.

El art. 36 de la ley modificó el inc. c, del art. 36, de la Ley 26 413 (Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas), que regula el capítulo VII sobre los nacimientos, determinando que la inscripción de los hijos e hijas de parejas de mujeres debe contener “el nombre y apellido de la madre y su cónyuge”. De esta forma, los hijos e hijas de las parejas de mujeres nacidos después del matrimonio pueden ser inscriptos en la partida de nacimiento, la libreta de matrimonio y el DNI de las dependencias de los registros civiles como hijos de ambas en todo el territorio nacional.

El art. 37 reformó el art. 4 de la Ley 18 248, o ley del nombre de las personas naturales, permitiendo la elección de los apellidos de los hijos y el nombre familiar. A partir de la entrada en vigencia de la norma se estipula que “los hijos matrimoniales de cónyuges del mismo sexo llevarán el primer apellido de alguno de ellos. A pedido de éstos podrá inscribirse el apellido compuesto

3 Gabriela Bacin, “Familias comaternales. Antes y después del matrimonio igualitario”, en M. Acevedo, G. Bacin, L. Vargas, F. Gemetro, R. Hiller, D. Szulik, E. Tarzibachi y A. Voria, *Voces polifónicas. Itinerarios de géneros y sexualidades*, Buenos Aires, Godot, 2010.

del cónyuge del cual tuviera el primer apellido o agregarse el del otro cónyuge. Si no hubiera acuerdo acerca de qué apellido llevará el adoptado, si ha de ser compuesto, o sobre cómo se integrará, los apellidos se ordenarán alfabéticamente [...]. Una vez adicionado el apellido no podrá suprimirse. Todos los hijos deben llevar el apellido y la integración compuesta que se hubiera decidido para el primero de los hijos”. Los hijos e hijas de cónyuges del mismo sexo tienen derecho a utilizar el apellido familiar tal y como la familia lo haya decidido.

El art. 42, o cláusula complementaria, se dispuso en virtud de garantizar la vigencia y aplicación de un principio de igualdad. “Ninguna norma del ordenamiento jurídico argentino –establece– podrá ser interpretada ni aplicada en el sentido de limitar, restringir, excluir o suprimir el ejercicio o goce de los mismos derechos y obligaciones, tanto al matrimonio constituido por personas del mismo sexo como al formado por DOS (2) personas de distinto sexo.” Así se zanjaron las diferencias de interpretación, obligando a la aplicación de un criterio igualitario de todas las familias frente a la ley.

Los cambios legales permitieron el inicio de un trabajo para lograr la igualdad de las familias comaternales ante la ley. Antes de la sanción del matrimonio igualitario las familias de lesbianas madres no estaban inscriptas de ninguna forma. Las madres no biológicas no podían tomar decisiones legales sobre el cuidado, la atención y la manutención de sus hijas e hijos, quedando en una total desprotección en caso de muerte, incapacidad o separación de su compañera. Además, la madre biológica no podía solicitar manutención ni derechos patrimoniales o hereditarios de la compañera con quien había decidido formar una familia. No se reconocía el vínculo entre ambas madres ni los derechos de la niña o niño a su propia identidad familiar. “Nuestros hijos no podían llevar ambos apellidos ni contaban con reconocimiento social y cultural de sus vínculos primarios. Esto los exponía a actitudes de discriminación y violencia en todos los ámbitos de socialización.”⁴

Luego de la sanción de la ley se desarrollaron estrategias legales y administrativas con el fin de ajustar los procedimientos a la nueva normativa legal. Se compuso un equipo interdisciplinario de trabajo, formado por integrantes de Lesmadres, 100% Diversidad y Derechos, el CELS y otros profesionales, en su mayoría abogadas, vinculadas al estudio de las leyes de familia y al desarrollo y redacción de la Ley 26 618. Y se establecieron comunicaciones

4 Gabriela Bacin y Florencia Gemetro, “Maternidades lésbicas: pasado, presente y perspectivas de una realidad en expansión en el país”, en Museo Roca, seminario internacional “Anticoncepción, maternidades y derechos de la salud en los siglos XX y XXI”, Buenos Aires, Universidad de Granada-GEMMA-Instituto de Estudios de la Mujer-FFyL (UBA), 10 y 11 de junio de 2010.

con las instancias correspondientes para garantizar las inscripciones en cada jurisdicción. Las primeras respuestas mostraron una amplia resistencia en la administración pública, que fue cediendo en la medida en que se entendieron las inscripciones no sólo como una cuestión de derecho, sino también como una cuestión legal cuyo incumplimiento comportaba consecuencias legales y políticas para técnicos y funcionarios administrativos.

Dos meses más tarde se logró la inscripción de Vicente, el primer niño con dos madres reconocidas en la región. El acto registral se concretó el 9 de septiembre en la delegación central de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, después de intensas gestiones de Lesmadres, el CELS y 100% Diversidad y Derechos. Vicente fue inscripto como hijo de ambas (“Hijo de:” una madre “y:” otra madre), con la aclaración entre paréntesis de “cónyuge de la madre” para la madre no biológica. Se empezaba a reconocer entonces una nueva filiación, que, aunque preexistente, obtenía a partir de la sanción de ley nuevas garantías para el niño y sus madres.

Cabe aclarar que los registros civiles del país aplican las leyes de acuerdo con las diferentes normativas jurisdiccionales de procedimientos. Si bien la federalización de las normativas registrales fue creada a efectos de entender y aplicar procedimientos apropiados a los usos locales, en la práctica muchas veces la aplicación de la ley queda restringida a la interpretación individual de los empleados y empleadas. A esto se suma un marco de usos y costumbres tradicionales que, bajo la imaginaria de una familia tradicional, no admiten o no imaginan la diversidad familiar más allá del vínculo compuesto por un padre, una madre y sus hijos e hijas biológicos.

Pocos días después, representantes de los registros civiles de todo el país se reunieron en el Tercer Encuentro Nacional del Consejo Federal de Registros Civiles para discutir los efectos jurídicos de la nueva ley y, en especial, las nuevas inscripciones. Luego de disertaciones doctrinarias de especialistas en derecho de familia y de una puesta en común de las solicitudes de la comunidad LGTB, tomando como caso ejemplar la inscripción de Vicente, se decidió inscribir a todos los niños y niñas de la misma forma que la primera inscripción. No obstante, tres provincias se abstuvieron a la espera de los dictámenes referidos a organismos consultivos de sus propias jurisdicciones.

Casi dos meses más tarde sucedía la segunda inscripción en una de las jurisdicciones que se había abstenido. Fue el turno de Buenos Aires, una de las provincias que mayor cantidad de organismos registrales posee entre todas las jurisdicciones del país y una de las que mayor población reúne también. Las comunicaciones no fueron sencillas. La resistencia fue mayor. Tras un intento fallido se realizó una inscripción similar. El 4 de noviembre, días antes de la última Marcha del Orgullo, se logró la inscripción de Francisca, la primera niña con dos madres reconocidas en la provincia de Buenos Aires.

No obstante, ninguna de las dos inscripciones respetó la decisión de sus madres sobre la elección del nombre familiar. La ley es clara, el art. 37 establece: “A pedido de éstos (‘cónyuges del mismo sexo’) podrá inscribirse el apellido compuesto del cónyuge del cual tuviera el primer apellido o agregarse el del otro cónyuge”. Sin embargo, los funcionarios de los registros civiles argumentaron que se refiere a niños y niñas adoptados en virtud de lo escrito en la oración siguiente, que continuaba a la anterior: “Si no hubiera acuerdo acerca de qué apellido llevará el adoptado [...] los apellidos se ordenarán alfabéticamente”. La argumentación no tiene lógica. Si la elección del nombre es un derecho disponible para hijos adoptados también debería serlo para hijos e hijas reconocidos. La ley del nombre no distingue el tipo de filiación. Por otra parte, si este derecho no corresponde porque los niños no son adoptados, entonces se supone que eso los vuelve niños y niñas reconocidos. Estas incongruencias hacen evidentes criterios propios de interpretación que refieren a valores. En suma, las diferencias no son sólo interpretativas sino ideológicas.

El reconocimiento de Vicente y de Francisca fue posible gracias a la nueva ley. Sin embargo, según estimaciones de Lesmadres, serían al menos 300⁵ familias comaternales integradas por parejas de mujeres que tuvieron a los niños antes de la reforma a la ley de matrimonio civil. Las familias comaternales sólo tendrían la opción de que la madre no biológica adopte a su hijo mediante una adopción simple, pero ello implica una menor cantidad de derechos. Además, no se ajusta a la realidad, ya que las familias no esperaron el reconocimiento legal para el desarrollo de una dinámica familiar caracterizada por la concepción y la crianza compartida entre dos madres.

Mientras que el reconocimiento implica la patria potestad compartida en todos sus derechos y obligaciones, en la adopción simple, en cambio, se está adoptando al hijo del cónyuge en términos del derecho. No sólo resulta una figura legal insuficiente en términos reales, es decir, no se ajusta a la realidad de las familias comaternales, sino que se plantea la paradoja de adoptar a los propios hijos e hijas. Las consecuencias directas redundan en una pérdida

5 Esta cifra fue dada a conocer por la Lesmadres a través de la agencia de noticias Télam, el 11 de septiembre de 2010, en un artículo titulado “Hay 300 niños de parejas lésbicas sin reconocimiento igualitario”. Además, fue publicada por las organizaciones en diversos sitios electrónicos. Véase Lesmadres y 100% Diversidad y Derechos, “Se inscribió a la primera beba con dos madres legalmente reconocidas en la provincia de Buenos Aires” [on line], 2010. Disponible en <<http://100porciento.wordpress.com/2010/11/04/se-inscribio-a-la-primera-beba-con-dos-madres-legalmente-reconocidas-en-la-provincia-de-buenos-aires>>.

de derechos de segunda línea de parentesco con la madre no biológica, e implican un proceso judicial invasivo que deja a las familias en manos de los jueces. Se establece así una distinción negativa sobre las familias comaternales en relación con el resto de las familias.

En este sentido, la adopción simple implicaría una situación de doble discriminación. Por un lado, se discrimina a los niños y niñas que nacieron antes de los cambios legales, ya que tendrán menos derechos que los niños que nacieran después. Incluso existirá una diferencia entre los propios hermanos y hermanas que pudieron o no ser reconocidos, dependiendo del momento en que nacieron. Y, por otro lado, se establece una desigualdad con las familias constituidas por progenitores heterosexuales, que pueden reconocer a sus hijos e hijas sin inconvenientes, eligiendo el apellido familiar, como indica la ley. Esto contradice la aplicación de la cláusula complementaria de la nueva ley, que equipara derechos entre parejas del mismo sexo y parejas de diferente sexo (Ley 26 618, art. 42).

Bajo esta consigna, se comenzó a trabajar en forma simultánea con todas las familias. Mientras se garantizaba la inscripción efectiva de los niños y niñas dentro del matrimonio igualitario, se avanzaba en la construcción de soluciones globales para las familias constituidas con anterioridad a la sanción de la norma. Así fue como se idearon propuestas administrativas y se elevaron a las competencias correspondientes, a fin de lograr que el Estado garantizara políticas públicas que equipararan las condiciones legales y sociales de las familias involucradas. Si bien la judicialización había sido fundamental en la estrategia de sanción de la ley de matrimonio, en esta oportunidad, luego de analizarlo entre todos y todas, se descartó desde el inicio en ambos casos. Esto sería fundamental para evitar la exposición de las familias y la modificación de las condiciones de vida de los niños y niñas.

Que el Estado garantizara derechos no significaba su intromisión en la dinámica, las expectativas, los deseos y la inscripción legal de los vínculos familiares, y en particular el de los niños y niñas. Otra vez se estarían estableciendo ciudadanía de segundo grado. O, peor todavía, ciudadanía que deben pagar un costo para acceder a la igualdad familiar. De la misma manera, la lucha por el reconocimiento igualitario, en su formulación, contenía implícita como exigencia el desafío de que las políticas sociales abordaran el tema como un problema de Estado. Se entendieron las políticas sociales como recursos que debían estar disponibles para todos y todas. Lo mismo sucedía con el Estado.

4. DIVERSIDAD SEXUAL: UNA CUESTIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Las organizaciones involucradas en la lucha por el reconocimiento igualitario partieron de un diagnóstico de la situación legal de las familias comaternales y elaboraron un conjunto de soluciones legales, políticas y administrativas. El trabajo se organizó sobre dos ejes políticos centrales presentes en todo el proceso, con mayor o menor relevancia en diferentes momentos. Por un lado, se avanzó desde la visión de los derechos de niños y niñas y los de sus madres. Ambas cuestiones fueron pensadas desde la perspectiva de entender las familias con un criterio amplio y dinámico, con una constitución preexistente a la ley, con vínculos y dinámicas familiares no inscriptas de manera legal y, en consecuencia, ausentes de las políticas sociales. En este sentido, el derecho vendría a reconocer una realidad existente.

La línea de trabajo sobre los derechos de niños y niñas se encaminó a lograr el reconocimiento como integrantes de sus familias, tal como fueron constituidas. Esto implicaría una inscripción como hijo o hija de sus dos madres, con vínculos de primera y de segunda línea reconocidos, y las derivaciones legales correspondientes a cualquier inscripción del nacimiento en el Registro Civil. Así se reconocía y protegía el vínculo de atención, cuidado y afecto de las madres a cargo, cuyos efectos redundaban sobre derechos a conservación de los vínculos familiares de crianza, manutención, herencias, provisiones y servicios sociales y, sobre todo, el derecho a formar y pertenecer a la propia familia más allá de la orientación sexual de sus integrantes.

Desde la perspectiva de las madres significaría lo mismo. Se trabajó sobre la falta de reconocimiento como integrantes de sus familias como fueron imaginadas, deseadas y constituidas. La comaternidad se lleva adelante en pareja, asumiendo en conjunto el cuidado, la educación y la manutención de los hijos, desde la planificación de la reproducción hasta la crianza conjunta, más allá de la concepción biológica.⁶ De hecho, la mayoría de las veces esas decisiones son tomadas por criterios de practicidad. A partir de la invisibilidad o el desconocimiento legal de los vínculos, a menudo la decisión depende de una evaluación en beneficio de los niños y niñas, como el acceso a un trabajo en relación de dependencia, cobertura médica asistencial, provisiones sociales, buenas o malas relaciones familiares, o según las posibilidades reproductivas en términos de edad, o inconvenientes de salud, o deseos de atravesar o no el embarazo, el parto y el puerperio.

6 Bacin, Gabriela, ob. cit., n. 4.

El reconocimiento de ambos derechos se inscribió en la protección y la promoción de los derechos humanos. Así, toda vez que no se cumpliera con las garantías jurídicas de niños, niñas y sus madres se estaría atentando contra un principio de igualdad y no discriminación. Este fue el segundo eje: se entendió la falta de derechos de la comunidad LGTB como una cuestión de derechos humanos. En este sentido, el sistema legal y político de la Argentina cuenta con un repertorio de instrumentos nacionales e internacionales vinculantes que el Estado debe cumplir, reafirmando las normativas con el objetivo de establecer, preservar y fomentar el acceso igualitario a los derechos para toda la ciudadanía.

Estas garantías revisten carácter constitucional al ser reconocidas no sólo por el principio de igualdad expresado en el art. 14 de la Constitución Nacional, sino también al haberse incorporado con rango constitucional los tratados internacionales que reconocen el compromiso de velar por el cumplimiento de los derechos humanos. El país incorporó a su normativa fundamental la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Internacional de los Derechos del Niño, entre otros.

De acuerdo con la aplicación de los estándares y la legislación internacional de derechos humanos sobre orientación sexual e identidad de género, el Estado debe garantizar el derecho al goce universal de los derechos humanos y a la no discriminación. En este caso es preciso prestar garantías sobre la participación en la vida familiar, el acceso a la personalidad jurídica y los derechos económicos, sociales y culturales. “Ninguna familia puede ser sometida a discriminación basada en la orientación sexual o identidad de género de cualquiera de sus integrantes”, debiendo gozar, al igual que el resto de las familias del país, de las garantías de la “seguridad social y otras medidas de protección social”, y de una educación no discriminatoria o expulsiva, que promueva la diversidad familiar y el “disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”.⁷

Esto involucra el “derecho a formar una familia” y –agregaría– el derecho a formar parte de una familia con los mismos beneficios que las demás en cuanto a previsiones y seguridad social, teniendo en cuenta como “consideración

7 Principios de Yogyakarta, “Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de Derechos Humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género”, 2007. Disponible en <http://www.yogyakartaprinciples.org/principles_sp.pdf>.

primordial el interés superior del niño o la niña y que la orientación sexual o identidad de género del niño o la niña o la de cualquier miembro de la familia u otra persona no sea considerada incompatible con ese interés superior”.⁸ En esta misma línea, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989) expresa el compromiso de las normativas vinculantes de que el niño o la niña sea “registrado inmediatamente después de su nacimiento y tenga derecho desde éste a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos” (art. 7). Se suma la obligación de los Estados a “respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, nombre y relaciones familiares de conformidad con la ley, sin injerencias ilícitas” (art. 8).

5. PARA TODAS, TODO

La visibilidad de las condiciones de vida de gays, lesbianas y trans durante el debate del matrimonio igualitario puso en evidencia la enorme desigualdad en la que se encuentran las poblaciones de diversidad sexual. Los efectos cotidianos de la invisibilidad legal de los vínculos familiares señalan las consecuencias prácticas de la falta de derechos en cientos de familias del país. Nuestras organizaciones no lucharon por la reivindicación del amor romántico en la parodia de una pareja tradicional. En la lucha por el acceso al matrimonio luchamos por el resguardo del vínculo de nuestros hijos, por obtener una obra social, por la guarda del cuerpo de nuestras compañeras o compañeros, por tomar las mejores decisiones médicas sobre el cuidado de nuestros hijos e hijas o visitarlos donde estuvieran internados, entre otros. No luchamos para casarnos sino para tener el derecho de elegir casarnos. Y en ese camino, como dijimos cientos de veces, dejamos en claro que nuestras familias existían y el Estado estaba vulnerando sus derechos.

No se les pidió a otros movimientos sociales que justificaran las exigencias sobre provisiones o planes familiares. Tal vez ésa es una de las sensaciones que empezó a cambiar en la opinión pública después del matrimonio igualitario. Estos cambios también imbricaron la agenda política. Ahora la dirigencia política se involucra con la diversidad sexual. En el escenario de la última Marcha del Orgullo desfilaron entremezcladas personalidades del mundo parlamentario, gremial, gubernamental y partidario. Así, se invirtió la fórmula de la década de 1990. A partir de la visión de un Estado amplio e inclusivo, también

8 Íd.

empezaron a abrirse espacios para la diversidad sexual como genuina interlocutora de las demandas de un sector de la población cuyas prerrogativas fueron postergadas durante décadas.

Gracias al trabajo de nuestras organizaciones, nuestras familias empezaron a ser protagonistas junto a las comunidades aborígenes, afrodescendientes y migrantes en el último censo poblacional, uno de los principales diagnósticos sobre las condiciones de vida de la población argentina. Se modificaron parámetros metodológicos excluyentes que no permitían el registro de las parejas y sus hijos e hijas, sin importar su composición. Ahora podremos conocer las condiciones de vida de nuestras familias y planificar políticas públicas apropiadas a nuestras comunidades. Lo mismo sucedió en el Ministerio de Salud de la Nación, donde se inauguró la Mesa de Trabajo por la Diversidad y Derechos Sexuales y Reproductivos, constituyendo el primer espacio institucional orientado a generar una política pública de salud para nuestras comunidades en el ámbito de un ministerio nacional.

Sin lugar a dudas, la inequidad y la discriminación de nuestras poblaciones constituyen una cuestión de derechos humanos. Sin embargo, fue preciso un largo recorrido para lograr esta claridad. Los derechos humanos de las comunidades LGTB ingresaron de manera tardía al movimiento en el mundo. Más allá de voluntades particulares o colectivas y de un gran avance que vuelve impensable otra posibilidad, aún se libran luchas por mantener esta visión en todo el mundo. Durante el mes de noviembre de 2010, la Asamblea General de Naciones Unidas eliminó la referencia a la orientación sexual en una resolución que exigía investigar y erradicar las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarísimas. Esto cobra especial relevancia si se toma en cuenta que la homosexualidad aún está penada por la ley en ochenta países del mundo. Otro ejemplo fue la vigencia de la utilización del “trastorno de identidad de género” como diagnóstico y tratamiento en el *Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales IV* de la Asociación Psiquiátrica de Estados Unidos y la décima versión de la *Clasificación estadística internacional de enfermedades y otros problemas de salud*. Todos estos son indicadores que deben mantenernos alertas en un movimiento global de lucha por los derechos de gays, lesbianas y trans.

Como dije al principio, el movimiento LGTB tiene más de treinta años de historia. Es importante recuperar nuestro pasado y nuestra memoria para construirnos en un presente capaz de proyectar un futuro de utopías cercanas. Fue un año de grandes victorias para el movimiento de derechos humanos. Los juicios por crímenes de lesa humanidad lograron consolidar largas luchas de los organismos de derechos humanos en reclamo por el esclarecimiento y la justicia de los delitos cometidos por el terrorismo de Estado durante la última dictadura militar. Aún quedan numerosos delitos y muchos

responsables por juzgar, pero el trabajo realizado fue histórico: la cantidad de condenas y procesamientos obtenidos demostraron otro inmenso avance hacia una sociedad justa y equitativa. Sin embargo, aún falta investigar el hostigamiento, las persecuciones y las condiciones de detención de los detenidos desaparecidos gays, lesbianas y trans. Algunas investigaciones indican que serían más de 400 los compañeros y compañeras detenidos y desaparecidos. Ellos y ellas permanecen ausentes en nuestra memoria. Según Carlos Jáuregui, activista gay fallecido en los años noventa, el trato que recibieron fue “similar al de los compañeros judíos desaparecidos: especialmente sádico y violento”.⁹ A ellas y a ellos les debemos justicia.

Sabemos que queda mucho trabajo por delante. El reclamo por reconocimiento igualitario puso en evidencia la vulnerabilidad de cientos de familias en situación de desventaja social, económica y cultural. Las inscripciones de nuestros niños y niñas nacidos bajo el matrimonio igualitario están contenidas en la ley. Es esencial efectivizar su seguimiento a fin de cumplir con la normativa vigente, removiendo los obstáculos burocráticos y las objeciones individuales que impiden el acceso a los derechos protegidos por la ley. De la misma forma, urge implementar alternativas que hagan efectivo el respeto por la elección del nombre de nuestros niños y niñas. Además de las más de 300 familias comaternales constituidas antes del matrimonio igualitario, es necesario el reconocimiento de todas las conformaciones familiares del colectivo LGTB. Es importante lograr el reconocimiento de las familias que nacieron dentro del matrimonio tanto como el de aquellas cuya relación conyugal no pudo o no quiso ser formalizada tal y como sucede con las parejas heterosexuales no casadas. Es preciso encontrar soluciones para las familias coparentales, las maternidades y paternidades trans, y todas aquellas constituciones cuyos derechos no están amparados por la ley.

Los desafíos son múltiples. Hay que acompañar las modificaciones legales con cambios sociales, políticos y culturales destinados a promover la diversidad y erradicar los discursos autoritarios que fomentan las desigualdades y la inequidad de la población LGTB. Necesitamos más y mejores políticas sociales y cambios legislativos capaces de dar respuesta a las situaciones cotidianas de violencia o discriminación. El 2010 posibilitó aperturas y desafíos y, a la vez, consumó cambios legales. Ya lo sabemos. Hemos desafiado lo imposible y celebramos esa lucha. Y, sobre todo, celebramos un ejercicio democrático, porque la ciudadanía no es total si no somos todos y todas sujetos de derechos.

⁹ Véase C. L. Jáuregui, *La homosexualidad en la Argentina*, Buenos Aires, Tarso, 1987, p. 171.

III. El “desarrollo” basado en la extracción de recursos naturales*

Existe un fuerte consenso acerca de que nos encontramos frente a una situación global crítica cuya base se vincula con lo que se conoce como “recalentamiento global”. El clima está cambiando y se expresa con hostilidad en muchas regiones del mundo. Estos fenómenos pueden observarse, principalmente, en el aumento de la temperatura global; el retraimiento y derretimiento paulatino de los glaciares (una de las principales reservas de agua); los cambios radicales en los regímenes de lluvias y en los sistemas meteorológicos a escala global, y en el aumento del nivel de los océanos y las cuencas hídricas. Estos cambios climáticos están provocando graves consecuencias: la expansión de algunas enfermedades tropicales como la malaria o el dengue a otras regiones del planeta, la disminución y/o emigración de diversas especies animales y vegetales, la reducción de los caudales y reservas de agua potable y el aumento de los incendios forestales. A esta situación se suma la historia de un consumo intensivo de recursos naturales por parte del norte del planeta durante su desarrollo capitalista, que lo ha convertido en consumidor insaciable de diferentes materiales que fueron agotándose. Además, debe tomarse en cuenta la vulnerabilidad monetaria producto del hiperdesarrollo de los sistemas financieros y el regreso a las reservas regionales en oro.

Con todo ello podemos comprender las razones que orientaron a las grandes corporaciones de Europa, Canadá, Estados Unidos y Australia a asegurarse la disponibilidad de los recursos naturales que permanecen en territorios del sur. Recordemos lo que suele expresar el intelectual portugués Boaventura de Sousa Santos: el 80% de los recursos naturales que la humanidad necesita para su reproducción en el planeta se halla en territorios de comunidades indígenas y campesinas del sur, ya que esas poblaciones han sido las que supieron utilizarlos sin devastarlos.

* Elaborado por Norma Giarracca, socióloga, titular de la cátedra de Sociología Rural e investigadora principal del Instituto Gino Germani de la UBA. Es coordinadora del Grupo de Estudios Rurales y del Grupo de Estudios de Movimientos Sociales, y ex coordinadora del Grupo de Trabajo de Desarrollo Rural de CLACSO.

Según la CEPAL,¹ las exportaciones de origen primario en los países de América Latina aumentaron significativamente en los últimos siete años. Este aumento se produjo tanto en los países tradicionalmente exportadores de petróleo (Venezuela, México) o minería (Chile, Bolivia), como en los industrializados (Brasil, México) y en aquellos que históricamente se debatieron entre modelos agroexportadores e intentos de industrialización (Argentina, Uruguay). A modo de ejemplo, veamos los datos de la CEPAL para la Argentina y el bloque regional del Mercosur:

**Exportaciones de productos primarios
según su participación en el total**
(porcentaje del valor total de las exportaciones FOB de bienes)

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	67,4	69,5	72,2	71,2	69,2	69,2	69,1	69,2
Mercosur (con Bolivia y Chile)	58,6	59,6	60,7	60,5	60,2	63,1	64,8	65,9
Total	41,1	41,4	44,5	46,6	50,1	52,8	49,7	52,9

Fuente: CEPAL, *Informe económico*, 2009.

En el caso de nuestro país, la significación de las cifras se debe tanto a la expansión sojera como a los altos precios de esa principal *commodity* de exportación. No obstante, las empresas mineras se ubican en el período dentro de las diez primeras en la lista de las grandes exportadoras del país, junto a las agrarias y las petroleras. Es decir, la Argentina no escapa a la tendencia de reprimarización de toda la región y una importante base del modelo económico son producciones primarias extractivas y exportadoras de *commodities*. Los elementos que las caracterizan son:

- actividades con alto consumo de recursos no reproducibles, como por ejemplo el agua;
- remiten a escalas de producción mucho mayores que las tradicionales, por lo cual desplazan una multiplicidad de actividades preexistentes;
- utilizan “tecnologías de punta” (cuestionadas por la ecología);

1 CEPAL, *Informe económico*, Buenos Aires, 2009.

- se localizan territorialmente porque dependen de la existencia y la persistencia de determinados recursos naturales;
- fueron impulsadas en el marco del neoliberalismo económico difundido a escala mundial;
- generan mucho valor de cambio, grandes rentabilidades para algunos agentes económicos, pero muy poco valor de uso para la comunidad;
- se vinculan con el interés de grandes corporaciones que las impulsan, y controlan sectores clave del espacio económico en el que operan;
- desplazan masivamente tanto a trabajadores rurales, al campesinado y la agroindustria en general, como a pobladores circundantes;
- se orientan fundamentalmente hacia las exportaciones, con lo cual no contribuyen a resolver necesidades internas;
- son altamente conflictivas respecto de las tradicionales actividades existentes en las distintas regiones: agricultura “de proceso” o alimentaria, ganadería, turismo, cultivos industriales;
- la mayoría no son esenciales para la vida de las comunidades o del mundo en general. Se puede vivir sin oro y también sin soja, pero no se puede vivir sin agua ni alimentos;
- están generalmente relacionadas a la generación y apropiación de rentas de los recursos naturales.

En esta definición incluimos lo que denominamos “agronegocio”,² ya que, si bien es una producción agrícola-ganadera, funciona con la lógica económica del modelo extractivo en relación con los recursos naturales y humanos. El ejemplo paradigmático es la expansión sojera, pero cualquier producción (reforestación, caña de azúcar, olivicultura, ganadería, etc.) puede mutar de una lógica de procesos (biológicos, económicos, sociales) a la del agronegocio; es decir, incluirse dentro de las actividades extractivas, cumpliendo la mayoría de los puntos anteriores.

El modelo de índole extractivo reúne entonces el agronegocio, la minería, la actividad petrolera y la forestación para pasta celulósica, entre otras. Estas actividades, junto a las infraestructuras básicas y consumos que requieren para su funcionamiento (agua de glaciares, represas hidroeléctricas, carreteras),

2 Norma Giarracca y Miguel Teubal, “Del desarrollo agroindustrial a la expansión del ‘agronegocio’: el caso argentino”, en Bernardo Mançano Fernandes (coord.), *Campesinado e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual*, San Pablo, CLACSO, 2008.

han colocado en la agenda de discusión pública la cuestión de los recursos naturales, así como el modelo de desarrollo.

La Constitución Nacional de 1994, en su art. 124, dice: “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existente en su territorio”. Es decir, establece que los recursos naturales son de incumbencia provincial aun cuando las relaciones entre los actores económicos y sociales guardan importantes marcas de las decisiones nacionales de los años noventa. En el territorio se registran distintas escalas –nacional, provincial, local– que requieren nuestra atención; sobre todo cuando registramos los conflictos que generan las actividades entre tres actores: empresas, Estado y poblaciones.

En la década de 1990, en la Argentina se estableció la trama legal que habilitó la entrada del modelo extractivo: la privatización del petróleo, leyes y códigos para la gran minería a cielo abierto en el país y la expansión sojera.³ Constituimos uno de los países de América Latina que más expone su territorio y sus recursos naturales a los procesos de privatización y apropiación para la acumulación mundial de capital. La privatización de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), pionera en América Latina, es un notable ejemplo, y el casi monocultivo en suelos de envidiable fertilidad como la región pampeana es otro. Pero aún permanecen las regiones marginales de la expansión sojera, con importantes desarrollos agrícolas de alimentos que corren peligro de desaparecer sin una fuerte intervención estatal que logre regular procesos como la avalancha minera. Y de esto se trata la necesaria discusión sobre el modelo de desarrollo de tipo extractivo o el modelo agrario del país, que es la base, por ejemplo, del Programa Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial anunciado por el Poder Ejecutivo Nacional en mayo de 2010.

El geógrafo norteamericano David Harvey caracteriza estas actividades dentro de lo que denomina “proceso de acumulación por desposesión”.⁴ Como en los procesos históricos de acumulación del primitivo capitalismo, los recursos naturales y los poderes estatales juegan un papel fundamental. La actividad extractiva es altamente rentable. Esa gran rentabilidad tiene que ver tanto con su tasa de ganancia como con las rentas diferenciales a escala mundial que son apropiadas en la mayor parte por las empresas del sector. Se trata de actividades que son rentables no sólo porque sus costos internos son relativamente

3 Para mayor información véanse M. Svampa y M. A. Antonelli (eds.), *Minería transnacional. Narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblos, 2009, y Norma Giarracca y Miguel Teubal (coords.), “Introducción”, en *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*, Buenos Aires, Alianza, 2005.

4 David Harvey, “The New Imperialism: Accumulation by Dispossession”, *The Socialist Register*, Merlin Press, 2003.

bajos, sino también porque en la época actual se nota una tendencia alcista en los precios internacionales de las *commodities* de exportación. La valorización de esas rentas se realiza en el mercado mundial y en relación con estos precios internacionales en alza. Interesan los salarios más bajos que pueden existir en el nivel interno u otros costos de producción que en términos relativos pueden ser comparativamente más bajos. Pero la disponibilidad de recursos escasos frente a una demanda mundial creciente constituye un ítem fundamental que determina la rentabilidad de esas actividades.

1. EXPANSIÓN SOJERA: PARADIGMA DEL AGRONEGOCIO

En las últimas décadas se ha producido una impresionante expansión de la soja para la exportación, con una especialización creciente en la semilla transgénica y su paquete tecnológico (que incluye el glifosato). En concomitancia con esta expansión se lleva a cabo un proceso de concentración de la tierra, del control productivo y del capital. Las empresas y corporaciones transnacionales –o transnacionalizadas– fueron ubicándose en sectores clave del complejo agroexportador y del sistema agroalimentario en su conjunto. Como sostienen Teubal y Palmisano,⁵ son empresas entrelazadas y articuladas entre sí en un sistema que, aunque remite fundamentalmente a la soja, también caracteriza y afecta a otros sectores de la producción agropecuaria. La producción de soja pasó de 3,7 millones de toneladas en 1980-1981 a 11 millones en 1996-1997, y a 46,24 millones en 2007-2008, y de representar el 10,6% de la producción granaria total en 1980-1981 a más del 50% en 2006-2007. Más del 91% del aumento de la producción granaria total del país correspondió a la soja durante los diez años que van de 1998 a 2008. Otro tanto sucedió con la superficie sembrada, lo que acarrió múltiples problemas territoriales y sociales.

El cultivo venía en ascenso desde los años setenta y marcó un significativo aumento a partir de la campaña 1995-1996, con la autorización de la semilla transgénica y un contexto de precios favorables. Los datos muestran que entre 1990-1991 y 1995-1996 la superficie sembrada con la oleaginosa había crecido 1 000 000 de hectáreas, mientras que en el quinquenio posterior (1995-1996 y 2000-2001) crecería 4 660 000 hectáreas, y en el siguiente (2000-2001 a 2005-2006) el incremento sería de 4 700 000 hectáreas más sembradas con soja. Más

5 Miguel Teubal y Tomás Palmisano, "El conflicto agrario: características y proyecciones", en N. Giarracca y M. Teubal (coords.), *Del paro agrario a las elecciones de 2009. Tramas, reflexiones y debates*, Buenos Aires, Antropofagia, 2010.

cerca de nuestros días, en el trienio 2005-2006 a 2008-2009 la expansión fue de 1 270 000 hectáreas, con lo que se llega a más del 53% del territorio implantado con granos, casi 17 millones de hectáreas, mientras las estimaciones para 2009-2010 hablan de 18 millones de hectáreas.⁶

Esta significativa expansión ha acarreado una serie de consecuencias tanto en la estructura social agraria, en la estructura productiva y en los mundos campesinos e indígenas, como en el nivel ambiental y el de la salud. Podemos enumerar algunas de ellas a modo de ejemplo:

- 1) Desaparición de pequeños productores capitalistas en la región pampeana. Los casos más estudiados son los del sur de Santa Fe, donde los colonos podían producir, obtener ingresos familiares y ganancias razonables que permitían una vida digna, con una agricultura de procesos que aportaba alimentos al mercado nacional y a la exportación, con 100 o 150 hectáreas de superficie y una rotación adecuada de cultivos granarios. En la actualidad, esa explotación debe sumar tierra alquilando a vecinos (proceso cada vez más difícil por la competencia de los grandes *pools* de siembra que acaparan esas tierras), o debe cederla a un sojero de mayor capacidad, recibir esa renta y vivir en las ciudades intermedias o en Rosario. Además, todo el conocimiento del productor de tipo familiar que fue sumando adelantos técnicos, que proporcionaba por medio de la extensión un Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) al servicio de aquel modelo, se ha ido desperdiciando y finalmente perdiendo.
- 2) Procesos de sustitución de tierra para ganadería, tambos, cultivos alimentarios por soja en cantidades muy importantes en casi todo el país.
- 3) Expansión de la frontera hacia el norte, acorralando campesinos con posesión veinteañal, así como a comunidades indígenas amparadas por legislaciones nacionales e internacionales. Todos estos desalojos han sido procesos cargados de violencia que marcaron la aparición en el país de guardias privadas de terratenientes e inversores armados, y la connivencia entre el poder económico y los poderes políticos provinciales.

6 Miguel Teubal y Tomás Palmisano, "El conflicto agrario: características y proyecciones", en N. Giarracca y M. Teubal (coords.), *Del paro agrario a las elecciones de 2009...*, ob. cit.

- 4) Desaparición de bosques nativos. La Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos no ha logrado las reglamentaciones provinciales más adecuadas y la tala indiscriminada para el cultivo de soja parece imparable.
- 5) Durante los dos últimos años se ha profundizado el debate acerca del uso del desmalezador asociado a la soja: el glifosato. Debido al avance de las investigaciones en embriología (impulsadas, entre otros, por el médico Andrés Carrasco), se han potenciado los estudios de los médicos provinciales, que en tareas encomiables y sin financiación llevan los registros del aumento de todo tipo de enfermedades en las zonas de fumigación aérea y también por tierra. El último año se han utilizado 200 millones de litros de glifosato en las 18 millones de hectáreas, sumados a los 70 millones de otros agroquímicos empleados en el resto de los cultivos. Esta cifra convierte a nuestro país en un verdadero laboratorio humano para registrar las consecuencias de estos agrotóxicos, con un costo de vidas humanas muy alto.

2. LOS CONFLICTOS POR EL AGRONEGOCIO

Como demuestra el punteo anterior, existen conflictos manifiestos y latentes alrededor del agronegocio. Nos ocuparemos de aquellos que reenvían a la expansión de los inversores a las comunidades campesinas e indígenas que, a nuestro juicio, son los que laceran los derechos humanos de las poblaciones subalternas de este modelo agrario (aunque no negamos la violación de derechos humanos que acarrea, por ejemplo, la intoxicación con agroquímicos).

Los campesinos, las comunidades indígenas y los trabajadores rurales, todos ellos organizados con apoyo de organizaciones sociales, culturales, técnicas y grupos universitarios, y articulados a federaciones internacionales (Vía Campesina, por ejemplo), han logrado frenar algunos de los desalojos, aun cuando el sistemático avance de los inversores sojeros no se ha detenido. El Movimiento Nacional Campesino e Indígena ha registrado paros de desalojos, recuperación de territorios, enfrentamientos con nuevos y viejos inversores sojeros, etc.; la Coordinadora de Comunidades Indígenas y Trabajadores Rurales de Argentina (COCITRA) articula distintas identidades, como el Consejo Asesor Indígena (CAI), la Unión de Campesinos Poriajhú del Chaco y el Campamento de Trabajo de Córdoba, que forman parte de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) y de Vía Campesina, y tienen significativas acciones en estas luchas. En este último tiempo, la Federación

Agraria Argentina (FAA) volvió a reivindicar las luchas de organizaciones campesinas de Santiago del Estero, Formosa y Misiones, y a articularse con la cuestión campesina después de su alianza con corporaciones de terratenientes en la Mesa de Enlace. Finalmente, la Asamblea Campesina del Norte Argentino, estructurada en 2006, empalma experiencias de organización y lucha de larga data en Chaco, Formosa, Santiago del Estero, Corrientes y el norte de Santa Fe, y algunas de sus organizaciones participan en el Frente Nacional Campesino.⁷

Por otro lado, en las comunidades indígenas, si bien se registran grandes avances en la recuperación de sus territorios, se sigue violando la Ley de Emergencia de la Propiedad Comunitaria (Ley 26 160), que da un marco de protección a las comunidades frente a los desalojos de sus tierras, e incluso suspende procesos judiciales en marcha. Otro tanto ocurre con la Ley de Protección de Bosques Nativos. Salta, en tal sentido, es un caso paradigmático aunque se haya llegado a la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En esa provincia se ha configurado un frente de organizaciones de pueblos originarios, campesinos, trabajadores desocupados y ambientalistas que intenta dar respuesta de forma organizada a la deforestación y parar desalojos de comunidades protegidas.

En febrero de 2009, la Corte llevó adelante una audiencia pública en respuesta al amparo presentado por comunidades de pueblos originarios y campesinos de los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria, que responsabilizaban a las autoridades nacionales y provinciales por la tala indiscriminada de bosques (más de un millón de hectáreas) frente al avance de la frontera agropecuaria y los proyectos forestales, y solicitaban la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de las autorizaciones de desmonte. El máximo tribunal terminó por hacer lugar al pedido de las comunidades de ampliación de la medida cautelar de diciembre a la totalidad de autorizaciones concedidas en los cuatro departamentos, hasta tanto el gobierno provincial y el nacional realizaran un estudio de impacto ambiental sobre el efecto acumulativo de estas deforestaciones.

En este escenario, las comunidades kolla de Salta se han organizado en el Quillamarca (Coordinadora de Organizaciones Kolla Autónomas, que agrupa a las comunidades indígenas kolla de la provincia) y de esta forma pudieron profundizar su lucha por la defensa del territorio. Por otra parte, han denunciado en varias oportunidades el avance de la explotación forestal en su terri-

7 GER, GEMSAL y Cátedra de Sociología Rural, "Recursos naturales/Bienes comunes: planes hegemónicos/disputas y resistencias", *Realidad Económica*, Buenos Aires, IADE, n° 249, enero-febrero de 2010.

torio, incluso una vez expedida la Corte Suprema en cuanto a su prohibición, al tiempo que han denunciado el avance de la explotación minera y su repudio total a estas formas de saqueo y contaminación de los bienes comunes. El Qullamarka resiste emprendimientos turísticos, mineros, educativos sin respeto a su cultura, y proyectos de saqueo de bienes comunes en un territorio de más de un millón de hectáreas, antagonizando con modelos de intervención territorial de diferentes programas de desarrollo de distintas ONG o de organismos estatales, mientras mantiene la lucha por la titulación comunitaria de su territorio.⁸

Un párrafo aparte merecen los pueblos mapuche que llevan a cabo acciones para defender sus territorios no sólo del avance de inversores nacionales y extranjeros, sino de todo el modelo extractivo en general. A modo de ejemplo, podemos citar el caso de la comunidad Paichil Antriao, en Villa La Angostura, donde un inversor de origen norteamericano pretendía acaparar el poco territorio que aún le queda a la comunidad. Durante varias semanas entre enero y febrero de 2010, se vivieron momentos de mucha tensión con dirigentes mapuches presos y lastimados, y la provincia de Neuquén puso en funcionamiento a las fuerzas especiales de represión, una vez más.

3. LA ACTIVIDAD DE LA MEGAMINERÍA

La Argentina es un país sumamente vasto en recursos mineros, con una superficie cercana a los 2 700 000 kilómetros cuadrados. El flujo de inversiones extranjeras se dirigió principalmente a la exploración y explotación de minerales metalíferos, destacándose los emprendimientos de Bajo La Alumbraera, Salar del Hombre Muerto y Agua Rica (Catamarca); Mina Aguilar y Pirquitas (Jujuy); Cerro Vanguardia (Santa Cruz); Veladero, Pascua-Lama y Pachón (San Juan); Cordón de Esquel (Chubut), y Potasio Río Colorado (Mendoza). Todos ellos en explotación o muy avanzados en sus preparativos para comenzar. Existe otro importante número de emprendimientos mineros, algunos de los cuales están en explotación y otros en etapas de exploración o prospección.

El 75% de las áreas con potencial minero se encuentra sin explotar, lo que hace del país un centro de atracción de inversores, tal como lo propagandizan las páginas oficiales de Internet. Las principales áreas de explotación se localizan en la cordillera de los Andes, en un recorrido de unos 4500 kilómetros

8 *Ibíd.*

de largo. Un documento del Ministerio de Economía⁹ recomienda la inversión en el sector minero, argumentando que, de acuerdo con un trabajo de la CEPAL de 1999, basado en información de la Escuela de Minas de Colorado (Estados Unidos), la Argentina presenta la segunda tasa interna de retorno más alta para un proyecto modelo de oro, y la tercera tasa interna de retorno más alta para un proyecto modelo de cobre, sobre un total de veinticuatro países considerados. El Ministerio de Economía complementa estos datos con otra información acerca de la conveniencia de los bajos costos que ofrecen los servicios públicos y la mano de obra local.

Con la sanción en 1993 de la Ley 24 196, en pleno gobierno neoliberal de Carlos Menem, hubo un incremento muy significativo de las inversiones mineras y estas empresas fueron aumentando en número. Un informe de la CEPAL¹⁰ sostiene que, de siete empresas mineras que se registraban en el país a comienzos de los noventa, se llegó en nuestros días al número de cincuenta y cinco firmas extranjeras y algunas pocas empresas nacionales. Y no era para menos; la citada ley configuró un marco legal inconcebible de ser generado por un Estado soberano: les otorga a las empresas extranjeras plenos derechos de acceder al crédito interno, transferir al exterior las utilidades líquidas y realizadas, repatriar su inversión, además de extraer cualquier tipo de mineral sin restricciones de ningún tipo (nuclear, por ejemplo). Sumado a este marco general, las sociedades extranjeras que ingresen en este mercado gozarán de los siguientes incentivos, que establece el régimen de inversiones mineras:

- Doble deducción de gastos de explotación: se podrá deducir el 100% del monto invertido en determinar la factibilidad del proyecto a los efectos del cálculo del impuesto a las ganancias.
- Devolución del IVA a la exploración: la Ley 25 429 incorporó la devolución de los créditos fiscales de IVA originados en la inversión en exploración, a los doce meses de producida la erogación.
- Exención de aranceles y tasas aduaneras: las compañías mineras registradas están exentas del pago de derechos a la importación de bienes de capital y equipos especiales o partes componentes de dichos bienes. Las compañías de servicios mineros también gozan de este beneficio.

9 “Invertir en Argentina. Minería. Secretaría de Industria, Comercio y PyME. Ministerio de Economía y Producción”, 2005.

10 CEPAL, “Situación y beneficio de la actividad minera en la Argentina”, 2005, disponible en <www.cepal.org/publicaciones>.

- Exenciones impositivas y deducciones: las utilidades derivadas del aporte de minas y derechos mineros para constituir capital de sociedades están exentas del impuesto a las ganancias.
- Exención del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta (Activos). Capitalización de los avalúos de reservas mineras: podrán ser capitalizados (tras su aprobación) hasta en un 50%.
- Devolución anticipada y financiamiento del IVA: cuando se trate de proyectos nuevos o de un aumento sustancial de la capacidad productiva, recibirán el reembolso o el financiamiento del IVA en la importación definitiva o compra de bienes de capital nuevos e inversiones en infraestructura destinadas al proceso productivo.
- Exención de contribuciones sobre la propiedad minera: no se impondrá ninguna contribución sobre la propiedad minera (ni sobre sus productos, establecimientos de beneficio, maquinaria, talleres y vehículos).
- Gravámenes provinciales y municipales: en el Acuerdo Federal Minero (Ley 24 228), las provincias acordaron facilitar la eliminación de gravámenes y tasas municipales e impuestos de sellos que afecten la actividad minera dentro de cada provincia.
- Regalías: de las veintitrés provincias argentinas, muy pocas las cobran. En tanto, varias han adoptado nuevos esquemas, decrecientes a medida que aumenta el valor agregado al mineral dentro del territorio provincial.

Es decir, el marco legal para la explotación minera tiene tal permisividad y favorece de tal modo la inversión foránea, que puede comprenderse fácilmente el aluvión de capitales extranjeros llegados al país en los últimos años. Como dijimos anteriormente, el Estado no sólo no regula sino que habilita las condiciones para que la actividad económica extractiva, criticada por los modos de explotación y las consecuencias ambientales en todo el mundo, pueda encontrar una especie de zona franca jurídica y económica en la Argentina (y nos arriesgamos a suponer que en toda América Latina).

4. ASAMBLEAS, MOVIMIENTOS, ORGANIZACIONES POR EL "NO A LA MINERÍA"

Existe en la actualidad una red de organizaciones con distintas formas de protesta, que van desde acciones de tipo territorial, como bloquear el paso de camiones de las empresas mineras, hasta la producción de videos con famo-

Los artistas que interpelan a un público amplio para recapacitar acerca de lo que significa el modelo extractivo minero. En este último año, fue evidente que la articulación entre estas organizaciones permitió generar importantes avances.

En el nivel legislativo se realizaron audiencias públicas, se discutió y aprobó la Ley de Presupuestos Mínimos para el cuidado de Glaciares y Ambiente periglacial; se llevaron a cabo acciones legales como amparos, denuncias, presentación de peticiones para la anulación de las leyes nacionales de minería y del código minero, la demanda de consultas populares y legislación que prohíba en el ámbito provincial la minería realizada con sustancias tóxicas.

A partir de estas acciones se lograron, en estos últimos años, leyes de prohibición de la minería a cielo abierto en siete provincias: Chubut (2003), Río Negro (2005), Tucumán (2007), La Pampa (2007), Mendoza (2007), Córdoba (2008) y San Luis (2008).¹¹

5. EL CONFLICTO MÁS IMPORTANTE DE 2010:

ANDALGALÁ, CATAMARCA

En diciembre de 2009 la comunidad de Andalgalá ya estaba alarmada porque una resolución que circulaba con sello oficial hablaba de las riquezas del subsuelo de esa población y de la necesidad de trasladar toda la ciudad para hacer uso de esos minerales. Desde entonces, esta población cansina del Noroeste argentino comenzó a realizar fuertes protestas contra la empresa Agua Rica (propiedad de la canadiense Yamana Gold Inc., con sede en Toronto). Hubo marchas, sentadas, bloqueo del paso de camiones y otras formas de acción directa no violentas que caracterizan a estos movimientos. Por supuesto, también hubo contramarchas, ya que una parte de las poblaciones de estas cordilleras ha creído en las promesas de trabajo, desarrollo y progreso que traen las empresas (luego, como en el caso de La Alumbrera, serían las primeras en denunciar las mentiras y las miserias de las mineras).

La movilización del pueblo de Andalgalá durante una semana entera y en asamblea permanente condujo a la caracterización del conflicto como una "pueblada". Hubo altos costos sociales, ya que el gobierno provincial puso en

¹¹ La Rioja había logrado dictar en 2007 una ley que prohibía la explotación minera con sustancias tóxicas, pero un año más tarde fue anulada por el actual gobernador Luis Beder Herrera, quien había impulsado esa legislación y destituido al gobernador anterior, Ángel Mazza.

acción un cuerpo represivo especial que actuó contra la población. Sin embargo, ésta se mantuvo en una posición firme al negar la necesaria "licencia social" a Agua Rica-Yamana Gold, y continuó presionando para que la firma canadiense se retirara de la provincia. Es importante señalar que durante el conflicto de febrero, las acciones de la empresa bajaron en los mercados de Canadá, lo cual demuestra que, a pesar de todo, las empresas no pueden imponerse por la fuerza.

6. LOS GLACIARES Y SU LEY

Los glaciares son reservas de agua que abastecen a ecosistemas, a la población y a diversas actividades productivas, especialmente agrícolas, y sirven también para aprovechamientos hidroeléctricos. El calentamiento global tiene efectos significativos sobre ellos que hacen peligrar la vida futura en el planeta. En la superficie de agua sobre el planeta, más del 70% corresponde a mares y océanos, pero esta abundancia es relativa ya que el 97,5% del total existente es agua salada, mientras que sólo el 2,5% restante es agua dulce.

Por otro lado, del porcentaje total de agua dulce casi el 79% se encuentra en forma de hielo permanente en los hielos polares y glaciares. Del agua dulce en estado líquido, el 20% se encuentra en acuíferos de difícil acceso por el nivel de profundidad en el que se hallan (algunos casos superan los 2000 metros bajo el nivel del mar). Sólo el 1% restante es agua dulce superficial de fácil acceso. Esto representa el 0,025% del agua del planeta.¹²

Los glaciares son una fuente de agua para la minería, que los afecta tanto en su etapa de exploración –con la construcción de caminos, la perforación, el uso de explosivos, el levantamiento de polvo que se deposita sobre ellos y acelera su derretimiento–, como en la explotación propiamente dicha, cuando la cantidad de agua diaria que se necesita para los procesos de lixiviación es de una magnitud inconmensurable. Además, esa cantidad de agua desproporcionada para un uso racional en cualquier lugar del planeta es restada a las actividades de la agricultura de alimentos y al consumo humano.

La persistencia de los glaciares depende del balance entre el agua que se acumula en la parte superior del glaciar (generalmente en forma de nieve) y la que se derrite por ablación en la parte baja. Determinadas variables, como

12 Greenpeace Argentina, "Justicia ambiental. La crítica situación del acceso al agua", marzo de 2009, disponible en <<http://www.greenpeace.org/argentina/contaminacion/justicia-ambiental-la-crítica>>.

las precipitaciones de nieve y la temperatura, aumentan la masa de los glaciares; en años de lluvia crecen, en períodos secos disminuyen. De esta forma, Greenpeace realiza la siguiente clasificación para los glaciares argentinos:¹³

- *Subtropicales*: son los glaciares de los Andes Desérticos y Centrales, con fuertes precipitaciones en invierno, veranos secos y fuerte radiación solar. En los Andes de San Juan y Mendoza residen los mejores ejemplos.
- *Templados*: son los del norte de la Patagonia, con precipitaciones durante todo el año, pero mucho más intensas en invierno, como ocurre en el norte de la Patagonia andina.
- *Subantárticos*: ocupan el Campo de Hielo Sur y corresponden al clima que caracteriza a los grandes campos de hielo patagónicos y las regiones aledañas, donde los glaciares se forman como consecuencia de las abundantes precipitaciones durante todo el año. Ejemplos: Glaciares del Campo de Hielo Patagónico Sur y otros glaciares de las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego.
- *Polares* (Antártida): se refiere al clima extremadamente frío que impera en la Antártida y que es responsable de la presencia del manto de hielo.

Debido a los peligros de escasez de agua por el recalentamiento global y su importancia como fuente de agua dulce, el Congreso de la Nación insistió en 2010, después del veto presidencial de 2008, con una nueva ley de presupuestos mínimos para la conservación de glaciares y ambiente periglacial. La ley fue consensuada por el oficialismo representado por el senador Daniel Filmus y el diputado Miguel Bonasso, de la oposición. Veamos brevemente los artículos más importantes de esta ley sancionada por el Congreso.

De suma importancia, y todo un avance en relación con la anterior ley vetada, en su segundo artículo define el área del ambiente periglacial “con suelos congelados que actúa como regulador de recursos hídricos”, protegiendo una pequeña pero muy importante porción de nuestro territorio. También protege las cuencas hídricas garantizando que, cuando el recurso nace en una provincia, cruza su territorio y continúa su recorrido por una o más provincias, exista un ente interprovincial –que es el Estado nacional– como garante de la unidad de la cuenca. Otro artículo importante de la ley es el 7º, referido a

13 Greenpeace Argentina, “Cambio climático: futuro negro para los glaciares”, agosto de 2009, disponible en <<http://www.greenpeace.org/raw/content/argentina/cambio-climatico/cambio-climatico-futuro-negro-3.pdf>>.

la evaluación ambiental estratégica, que agrega en su estudio los efectos acumulativos y regionales de los emprendimientos a realizarse. En otras palabras, analiza las relaciones de diversos proyectos entre sí.

Un documento firmado por un significativo número de intelectuales y científicos del país sostiene:

Los gobernadores que buscan escudarse en el artículo 124 de la Constitución Nacional –que establece que los recursos naturales son dominio originario de las provincias– no pueden disponer exclusiva y discrecionalmente de sus recursos naturales, porque es justamente nuestra Carta Magna quien ha limitado lo absoluto de este dominio provincial. Así, *las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental son una facultad del Congreso nacional*, facultad que delegaron las provincias a través del artículo 41 de la Constitución. “*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas.*” Así lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación cuando afirmó que: “[...] corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las normas necesarias para complementarlas, ya que complementar supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada” (voto de los doctores Ricardo Lorenzetti, Carlos Fayt y Enrique Petracchi *in re* “Villivar Silvana *versus* provincia de Chubut y otros”, 17 de abril de 2007). Existe, por ende, una clara distribución de competencias Nación-provincias que provee un andamiaje institucional básico sobre el cual deben sancionarse e interpretarse las leyes de presupuestos mínimos.¹⁴

7. ALGUNAS REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

Marshall Berman acuñó la frase “la tragedia del desarrollo” para referirse al drama de nuestro tiempo, en que rige el progreso técnico como un eje central, desconectado de las necesidades de las mayorías y al servicio de la pura

14 Maristella Svampa y otros, “Diez razones para apoyar la Ley de Protección de los Glaciares sancionada por la Cámara de Diputados”, 2010, disponible en <<http://maristellasvampa.net/blog/?p=138>>.

obtención de ganancias y el control social.¹⁵ El desarrollo, con sus significados otorgados por los países hegemónicos dentro del capitalismo, ha sumado abundantes críticas en su contra. Estos significados están centrados en el crecimiento económico y en la metáfora del continuo “subdesarrollo-desarrollo”. Dice Gustavo Esteva en uno de los libros críticos más interesantes acerca de estos conceptos:

La metáfora del desarrollo dio hegemonía global a una genealogía de la historia puramente occidental, privando a los pueblos de culturas diferentes de la oportunidad de definir las formas de su vida social. La secuencia vernácula (desarrollar es posible después de enrollar) se invirtió con la transferencia. Las leyes científicas tomaron el lugar de Dios en la función de enrollar, definiendo el programa.¹⁶

Desde las teorías críticas originadas en Europa, se cayó en la trampa de los sentidos fundacionales del concepto, se mostró el desarrollo, dice Esteva, como un proceso histórico que se desenvuelve con el mismo carácter necesario de las leyes naturales. La mayoría de los pensadores críticos latinoamericanos no cuestionaron esta concepción y hasta se encontraron atrapados y deslumbrados por el mito del desarrollo capitalista.

Como vemos, severas críticas ha recibido el concepto de desarrollo en los pensamientos contemporáneos. No obstante, esa crítica se ha agudizado y particularizado a nuestros territorios latinoamericanos cuando nos referimos al “desarrollo extractivo”. En un provocativo ensayo, Jaürgen Shuldt y Alberto Acosta sostienen que los países que basan la reproducción material de su vida en los recursos naturales no pueden salir del círculo del subdesarrollo. Dicen estos autores:

La profusión de recursos naturales de que disponen tiende, entre muchos otros procesos endógenos de carácter patológico que la acompañan, a distorsionar la estructura y la asignación de los recursos económicos del país, redistribuye negativamente el ingreso nacional y concentra la riqueza en pocas manos, mientras se generaliza la pobreza, da paso a crisis económicas recurrentes, al tiempo que consolidan mentalidades “rentistas”, profundiza la escasa y

15 Marshall Berman, *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*, Madrid, Siglo XXI, 1991.

16 Gustavo Esteva, “Desarrollo”, en W. Sachs, *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, México, Galileo, 2000, p. 69.

débil institucionalidad, alienta la corrupción y deteriora el medio ambiente.¹⁷

Suena como un enunciado paradójico: son pobres, son subdesarrollados porque tienen enormes riquezas naturales. Los autores muestran que los países actualmente ricos con importantes recursos naturales comenzaron a explotarlos cuando sus modelos económicos y democráticos ya estaban consolidados (Noruega, Suecia). Si este tipo de “contracasos” en el Norte rico no abunda, los casos de países con inmensos recursos naturales que han estado postrados en la polarización social, pobreza extrema, inestabilidad política, instituciones impregnadas de corrupción, sí abundan en el mundo. Desde los países petroleros de Asia hasta las minerías andinas y los países que derrochan la biodiversidad violando tratados internacionales que protegen los patrimonios de esas comunidades. La Amazonia en su conjunto es un claro y evidente ejemplo. Se podrá preguntar cuáles son las alternativas. Las hay, son muchas, y representan la esperanza de otros caminos. Los países andinos como Ecuador y Bolivia hablan del “buen vivir” (*sumak kawsay*). Es una interesante idea, heredada de las comunidades indígenas, que habrá que pensar para sociedades con historias más complejas. Es un desafío, pero se trata de no eludir estas discusiones en momentos en que la expansión de derechos sociales, comunicacionales, de género, culturales, así como la defensa irreductible del castigo a las violaciones de derechos humanos durante la dictadura de 1976-1983, despiertan la esperanza de la construcción de una sociedad mejor. El extractivismo y la depredación de los territorios (agua, tierra, cerros, aire, bosques) es un camino sólo de ida y no condice con una sociedad que aspira a que se respeten los derechos de todo tipo.

17 Jaürgen Shuldt y Alberto Acosta, “Petróleo, rentismo y subdesarrollo, ¿una maldición sin solución”, en *Extractivismo, política y sociedad*, Quito, CLAES, CAAP y Fundación Rosa Luxemburgo, 2009, p. 10.

Integran el CELS

COMISIÓN DIRECTIVA

Horacio Verbitsky

presidente

Laura Jordán de Conte

vicepresidenta

Patricia Valdez

secretaria

Carmen A. Lapacó

tesorera

VOCALES

Carlos Acuña

Eduardo Basualdo

Fanny Bendersky

David Blaustein

Eduardo de la Serna

Luis Fara

Damián Loreti

Victorio Paulón

Silvina Ramos

Julieta Rossi

Sofía Tiscornia

EQUIPO DE TRABAJO

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gastón Chillier, director ejecutivo

Andrea Pochak, directora ejecutiva adjunta

Carmen Ryan, asistente

PROGRAMAS

Memoria y Lucha contra la Impunidad

Gerardo Fernández, coordinador

Lorena Balardini

Daiana Fusca

Mónica Zwaig

Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana

Marcela Perelman

Luciana Pol

Maximiliano Medina

Damian Neustadt

Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Diego Morales, director

Carolina Fairstein

Laura Royo

Justicia Democrática

Paula Litvachky, directora

Eva Asprella

Facundo Capurro Robles

Anabella Museri

José Nebbia

Mariano Lanziano

Equipo de Salud Mental

Mariana Biaggio

Laura Conte

Adelqui Del Do

Anahí Ghiglio

Roberto Gutman

Elena Lenhardtson

Marcelo Marmer

Gervasio Noailles

Federico Pavlovsky

Luis Prieto

Laura Sobredo

Mariana Wikinski

Equipo de Trabajo Internacional

Silvina Zimerman, coordinadora

Lourdes Bascary

Camila Barretto Maia

Mariana Duarte, representante en Ginebra

Ernesto Semán, representante en Nueva York

ÁREAS**Litigio y Defensa Legal**

Carolina Varsky, directora

Rodrigo Borda

Denise Sapoznik

Pablo Asa, coordinador de las clínicas jurídicas

Santiago Felgueras, consultor

Investigación

Sofía Tiscornia, directora

Valeria Barbuto, coordinadora

Guadalupe Basualdo

Mariel Alonso

María Teresa Texidó

Proyectos especiales: María Cristina Caiati

Comunicación

Luis María Lozano, director

Paula Esperanza Valdez

Alejandro San Cristóbal

Mariela Baladron

Desarrollo y Gestión Institucional

Macarena Sabin Paz, directora

Jimena Pérez Alzueta, coordinadora de administración

Victoria Wigodzky, coordinadora de desarrollo

Vanina Mona

Ernesto Sigaud

María Villarruel

Patricia Panich

Blanca Gómez

María Florencia Donadías