Agradecimientos

Este Informe es el resultado del trabajo diario, tanto de quienes componen los Programas de Trabajo e Investigación que el CELS está llevando a cabo como de los colaboradores que —en su mayoría han sido convocados a raíz de los convenios que nuestra institución ha firmado con universidades e institutos de investigación.

Corresponde entonces agradecer a quienes han hecho posible que este Informe complete hoy su quinta entrega. En primer lugar debemos destacar que esto ha sido posible gracias al respaldo financiero de *The John Merk Fund* y la *Fundación Ford*, que han confiado una vez más en nosotros.

También agradecemos a la Facultad de Filosofía y Letras —con la que el CELS firmó un convenio a través del Equipo de Antropología Política y Jurídica—, al Instituto de Investigación Gino Germani, de la Facultad de Ciencias Sociales, y a la Facultad de Derecho, todos de la Universidad de Buenos Aires.

Por último, todo nuestro agradecimiento a Santiago Felgueras, Damián Loretti, Pablo Aba, a Marcela Rodríguez, a Mary Bellof , a Susana Novik, a Laura Pautassi, a Morita Carrasco, Fabricio Guariglia

Por último agradecemos muy especialmente a la coordinarora del presente Informe, María José Guembe; a María Villarroel, asistente; y a todos los compañeros del CELS que trabajaron por y para que es Informe fuera posible.

A todos ellos y a ustedes, muchas gracias.

Introducción[Σ]

El 5 de enero ya habían quedado establecidos cuáles serían los ejes alrededor de los que giraría la situación de los derechos humanos en la Argentina en 1998: la impunidad de los crímenes cometidos durante la última dictadura militar y la "cuestión policial". Ese día, algunos legisladores de la oposición presentaban un proyecto de anulación de las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida, para romper de ese modo la telaraña que impide el castigo a los responsables de graves violaciones a derechos fundamentales. Por otra parte, algunos días antes del fin de 1997, el 7 de diciembre, se había puesto en marcha la intervención de la Policía de la Provincia de Buenos Aires para revertir y desarmar la peor fuerza de seguridad del país.

Durante los 12 meses que siguieron, estos dos ejes atravesaron la cotidianeidad nacional, y 1998 terminó con varios genocidas presos, por un lado, y una preocupante discusión acerca de los métodos para enfrentar el aumento de la criminalidad, por el otro. Todo ello entre marchas y contramarchas, adelantos y retrocesos; en el marco de la lucha por los ideales y las omnipresentes suspicacias. La detención de los ex dictadores Jorge Rafael Videla y Emilio Massera y de varios de sus cómplices, el nuevo Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires, la suspensión del asesino y actual gobernador Domingo Bussi, la investigación contra el empresario Alfredo Yabrán por el crimen del periodista José Luis Cabezas; fueron todos sucesos que provocaron interpretaciones contradictorias y sensaciones, en uno u otro momento, ambiguas.

Los primeros días del año también habían atraído la atención sobre el duro informe que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió en relación con la represión y el enjuiciamiento de quienes participaron en el ataque perpetrado contra el Regimiento de La Tablada en enero de 1989. Pero para el fin del año la asignatura seguía pendiente y el presidente Carlos Menem volvía a hablar de indultos para medir la temperatura y otra vez sepultar cualquier decisión que ponga fin a una de tantas cuestiones irresueltas.

Otros hechos también atrajeron la atención sobre los derechos fundamentales: los avances "televisivos" de la investigación por el atentado, hace ya más de cuatro años, contra la Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas (AMIA); la

---

[Σ] Por Martín Abregú, director ejecutivo del CELS.

explosión de la crisis del Poder Judicial en la provincia de San Luis, expresada en la cuestionada remoción de dos juezas; los sucesivos ataques a la libertad de expresión, por la vía de agresiones a periodistas, decisiones judiciales en su contra o mediante proyectos de ley; y las nuevas denuncias en torno a lo deplorable de los sistemas de salud y seguridad social; entre muchos más. Paralelamente, otras deudas siguieron impagas: la situación de las personas privadas de la libertad; la gravedad del problema de la violencia contra la mujer; la falta de previsión frente a las catástrofes "naturales".

Esta nueva edición del informe intenta dar cuenta de todos estos hechos, de todas estas situaciones. Como en años anteriores, este Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la Argentina aspira a ser un termómetro que permita verificar el estado de esta democracia. A lo largo de los catorce capítulos intentaremos brindar un panorama crítico, pero con la aspiración de que sea una herramienta útil para quienes tienen la posibilidad de modificar la situación actual, de asegurar una mejor y más completa protección de los derechos humanos. Como en ediciones anteriores, se repiten los capítulos referidos a la impunidad, la violencia institucional, la situación de las personas privadas de su libertad, la situación de los inmigrantes, etcétera. Como en ediciones anteriores, en esta nueva entrega agregamos algunas secciones, presentamos la información de otra manera: en este caso, el principal cambio es la aparición de una segunda y una tercera parte, donde se agrupan los capítulos que, por su contenido o por el tratamiento que dan a esa cuestión, no se limitan a dar información sobre un tema en particular y por lo tanto es mejor no incluirlos en ninguno de los capítulos de la primera sección.

La lucha contra la impunidad

Tal como ya fuera mencionado y se desarrollará más adelante en el capítulo I, en el mes de enero de 1998 se presentó un proyecto de ley para anular las leyes de Punto final y Obediencia debida. La propuesta, presentada en una conferencia de prensa con la presencia de todos los organismos de derechos humanos, conmovió inmediatamente la arena política y la opinión pública: se trataba del intento más serio, desde la sanción de esas leyes y de los decretos de indulto, por volver a perseguir a los autores de los atroces crímenes cometidos durante la dictadura militar. Los fundamentes del proyecto, por su parte, hacían referencia a un sentimiento compartido: esas

leyes fueron el punto de partida de la impunidad que socava hoy la democracia argentina.

No obstante, más allá de las buenas intenciones, el trámite de este proyecto estuvo signado por el oportunismo: muchos de los principales actores políticos sólo se preocuparon por aprovechar la iniciativa para sus intereses partidarios. Las posiciones estaban divididas en tres: el sector minoritario que había impulsado la ley insistía con la anulación; otro sector, también minoritario, quería rechazar el proyecto de plano; y una todavía confusa mayoría propugnaba la derogación, en vez de la anulación, de la leyes, asegurando así que no se alteraría la cosa juzgada en las causas ya terminadas y, de este modo, los militares podían seguir tranquilos que nadie los volvería a perseguir[1]. En este contexto, la discusión del proyecto en una sesión extraordinaria convocada por el Poder Ejecutivo terminó en un escándalo —con la complicidad de todos los bloques parlamentarios—, y sin debate. Tal vez haya sido la vergüenza el móvil que finalmente concluyó este proceso con la derogación de las leyes, aprobada por la Cámara de Diputados el 24 de marzo —día del aniversario del golpe de 1976—, y sancionada por el Senado apenas 24 horas después.

Las conclusiones que arrojó este proceso están divididas. Mientras algunos consideran que se trató de un paso adelante, otros prefieren destacar que se trató de una pantomima que aseguró la impunidad. El balance no es sencillo, pero, a la luz de los acontecimientos que siguieron a este comienzo del año, es posible inferir que se trató de un importante escalón en la lucha contra la impunidad. La discusión acerca de la necesidad de castigar o no estos crímenes arrojó no tan sorprendentes resultados, con una abultada mayoría a favor de la anulación de las leyes que se tradujo en una importante presión para los meses

[1] En el derecho argentino existe una diferencia entre la derogación y la anulación de una ley. En el primer caso, sólo se modifica la situación legal para el futuro, es decir que, a partir de la derogación, ya no regiría la ley anterior; mientras que en el caso de la anulación se entiende que la ley anulada nunca existió y, por lo tanto, no puede tener ningún efecto. En el caso de los militares argentinos acusados por graves violaciones a los derechos humanos, la anulación de las leyes significaría que ellos podrían volver a ser perseguidos, ya que no pueden tener ningún derecho adquirido en virtud de una ley que, jurídicamente, nunca existió; en cambio, si las leyes son derogadas, entonces no regirán para el futuro, pero los militares sobreseídos en virtud de ellas podrán alegar que rige la cosa juzgada a su favor. En 1983 se anuló la ley de autoamnistía que habían sancionado los propios militares antes de dejar el poder y que impedía al gobierno constitucional sobreviniente perseguir estos crímenes.

que siguieron. Al mismo tiempo, el debate jurídico que se generó también permite ser relativamente optimistas respecto a futuros desarrollos de la jurisprudencia en la materia.

En todo caso, no cabe duda que existió una fuerte ligazón entre esta discusión y la posterior detención del ex dictador Jorge Rafael Videla por la autoría mediata de los delitos vinculados con la apropiación de hijos de desaparecidos durante el cautiverio, también descripta en el capítulo I. La detención de Videla a manos del juez federal Roberto Marquevich, que sorprendió a todos en el país y el extranjero, fue la primera de una saga que hoy tiene privados de su libertad al ex almirante Emilio Massera y otros altos militares involucrados en el último gobierno de facto[2]. Todas estas detenciones provocaron también una serie de interrogantes: ¿Por qué los tribunales locales tardaron casi diez años para aplicar una doctrina jurídica que no tuvo durante ese lapso ningún desarrollo adicional? ¿Por qué ahora? No obstante, estas dudas de ningún modo pueden significar una impugnación a estos procesos. Por el contrario, el hecho de que ahora sí puedan llevarse adelante estos juicios es un signo inequívoco de cómo se ha revertido el camino que antes llevaba a una mayor impunidad mientras que hoy la recorta.

Pero hubo sin duda otro elemento que también fue clave para estos avances en la lucha contra la impunidad: la presión internacional. La detención de Videla coincidió, tampoco sorpresivamente, con un viaje del presidente de la Nación a Francia, apenas unas semanas después de una gira por Suecia durante la que tuvo que enfrentar algunos cuestionamientos por su política en esta materia. Del mismo modo, la onda expansiva de la explosión que significó la detención del ex dictador y actual senador vitalicio chileno, Augusto Pinochet, también alcanzó estas pampas, reimpulsando las ya inquietas investigaciones y provocando la casi inmediata detención de Massera. En este sentido, parece importante insistir en el impacto que las acciones en el extranjero tienen en nuestro país: el juicio en España, es tal vez el mejor ejemplo —pero de ningún modo el único— de cómo la comunidad internacional tiene un importante y muy efectivo papel que cumplir para terminar con la impunidad en nuestra región. La aprobación, también durante 1998, del Tribunal Penal Internacional nos permite ser otra vez cautelosamente optimistas

[2] La lista completa de los detenidos hasta diciembre de 1998 incluye a: Jorge R. Videla, Emilio E. Massera, Jorge Acosta, Héctor Febres, José Supicich y Hugo Franco.

—por ello la importancia de su puesta en funcionamiento en el menor tiempo posible—.

Paralelamente a los juicios por la apropiación de hijos de desaparecidos, siguieron su curso los procesos por el derecho a la verdad y al duelo. Estos procesos se iniciaron en 1995 y hasta el día de hoy han tenido un accidentado desarrollo, con algunos importantes logros y otros retrocesos. 1998 no fue la excepción. Tal como se explica más adelante, por un lado, las causas por derecho a la verdad se multiplicaron y algunas de ellas avanzaron muy velozmente, tal como es el caso del juicio que está llevando a cabo la Cámara Federal de La Plata —durante el que se han hecho importantes averiguaciones—. Por el otro, en el mes de agosto la Corte Suprema sorprendió con su decisión en la causa Lapacó, en la que la mayoría sentenció en catorce renglones que no debían continuarse los procesos penales para investigar la verdad de lo ocurrido con los desaparecidos. La reacción contra esta decisión fue tan masiva que la propia Corte tuvo que dar marcha atrás apenas dos meses después, en la causa Urteaga, al decidir que el habeas data es la vía adecuada para continuar las investigaciones.

No obstante, la situación de estos procesos todavía es frágil —a pesar de la mayoritaria jurisprudencia que los sostiene—, y cada presentación a favor del derecho a la verdad tiene que enfrentar una ruleta que decidirá su suerte. Si los tribunales hacen lugar al reclamo, entonces será el turno de sortear los obstáculos que significa la perenne negativa de las Fuerzas Armadas a brindar cualquier información sobre las graves violaciones a los derechos humanos cometidos por sus agentes. Esta situación es la que ha venido generando, durante los últimos años, cíclicos proyectos legislativos para crear una Comisión de la Verdad, que avance en el esclarecimiento de los crímenes cometidos —ver, sobre este punto, el capítulo I—. Otros proyectos, por su parte, han preferido diseñar una tutela procesal del derecho a la verdad, para de este modo terminar con las idas y venidas judiciales. Sin embargo, ninguno de estos proyectos ha sido aprobado y, en algunos casos, es mejor que esto haya sido así. Tal como sostiene la carta enviada por los organismos de derechos humanos a la Comisión de Derechos Humanos y Garantías de la Cámara de Diputados de la Nación, reproducida parcialmente en el capítulo I, cualquier eventual Comisión de la Verdad tiene que reunir una serie de requisitos fundamentales para asegurar que su conformación sea un verdadero paso adelante.

En todo caso, resulta sumamente preocupante que el Congreso de la Nación no haya sido capaz, en los últimos años, de sancionar ninguna ley relevante sobre la materia, que permita un cambio cualitativo en la situación institucional actual. La abrupta interrupción del proceso de discusión del proyecto de ley oficialista para la creación de la Comisión de la Verdad, como consecuencia de la presión ejercida por las autoridades militares es la mejor muestra de la incapacidad y falta de voluntad de todos los partidos políticos para abordar esta compleja situación que requiere de una respuesta urgente.

En este sentido, otro signo inequívoco de retroceso institucional es el tratamiento que la Comisión de Ascensos del Senado le ha dado a las impugnaciones que los organismos de derechos humanos han presentado contra el ascenso de algunos militares seriamente acusados de graves violaciones a los derechos humanos, descripto también en el capítulo I. En años anteriores estas impugnaciones suspendían el trámite de ascenso de los militares cuestionados; sin embargo, ante otra ofensiva castrense, el Senado ha empezado a aprobar algunos de los pliegos, a pesar de que en ningún caso se han dado respuestas apropiadas a las acusaciones —que, vale la pena mencionar, nunca pudieron ser judicialmente investigadas debido a las leyes de impunidad—. Otra vez las instituciones de la democracia van demasiado atrás de las necesidades sociales.

Finalmente, este Informe destaca que sí ha habido algunos intentos para paliar estas demandas: los proyectos para la construcción de un Monumentos a los Desaparecidos o de un Museo de la Memoria, en la órbita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, son buenos ejemplos de estas iniciativas. En el plano nacional, los avances en relación con los subsidios a los desaparecidos son también un paso adelante —a pesar de los numerosos y acertados cuestionamientos en torno al trámite y la forma de realización del pago—. Otros reconocimientos han surgido de la sociedad civil, que sigue dando categóricas muestras de rechazo al terrorismo de Estado. Entre muchas otras demostraciones de solidaridad puede mencionarse el título in absentia que la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires otorgó a Daniel Bendersky, explicado en el capítulo I. Pero, como lo explican los capítulos I y XII, tal vez la muestra más explícita de la demanda social por justicia es la nueva modalidad de protesta propuesta por los H.I.J.O.S[3] de

[3] Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio.

desaparecidos y recogida por distintos sectores sociales: el "escrache". El señalamiento social del asesino impune, exponiéndolo frente a sus vecinos, es una demostración de la reacción de la sociedad civil mientras el Estado calla.

Este informe aspira a brindar una descripción global de estos hechos. Para ello, hemos organizado la información en dos capítulos. El capítulo I expone algunos de los hechos ocurridos durante el año, antes mencionados. El capítulo XII intenta analizar las consecuencias en la subjetividad de la falta de verdad y justicia. Si bien no fue posible incluir la totalidad de los acontecimientos del año, los descriptos son una clara muestra de la situación en esta materia.

Las reformas policiales y la crisis de la seguridad

La intervención civil a la muy cuestionada Policía de la Provincia de Buenos Aires —la bonaerense— inició el año 1998. Este proceso era sin duda el más necesario y demorado de las reformas pendientes en materia de seguridad. Pasados alrededor de catorce meses desde su puesta en marcha, ha sido sin duda una apuesta importante con logros que deben ser ponderados y varias deudas aún pendientes. El apartado específico preparado sobre ésta y otras reformas da cuenta de las modificaciones estructurales que se han venido llevando a cabo, y señala a la vez cuáles son los aspectos más conflictivos. Por su parte, el apartado referido a los casos de violencia policial y a las estadísticas de hechos violentos protagonizados por la policía, refleja las dificultades para poner límites ciertos a estas prácticas y la necesidad de profundizar los instrumentos de control en este sentido.

En todo caso, tal vez uno de los saldos más positivos que ha generado la reforma de la bonaerense es la expectativa que se ha creado en todos los sectores sociales en torno a la necesidad de enfrentar la "cuestión policial" –denominando de este modo a la compleja trama que incluye la brutalidad de los agentes del orden, la corrupción y la ineficacia estructural de muchas fuerzas en la prevención y represión del delito—. En este sentido, la reforma de la Policía de la Provincia de Buenos Aires ha sido una clara muestra de los obstáculos que es necesario sortear en este camino pero, a la vez, también ha demostrado que el único elemento indispensable para revertir la grave situación de muchas policías en la Argentina es la voluntad política para llevarlas a cabo. Desde la perspectiva de los derechos humanos la evaluación de este proceso es sin duda positiva. A diferencia de

los anteriores intentos de reforma, la preocupación por los derechos humanos estuvo presente desde el primer momento en la agenda de la nueva administración —por ejemplo con la incorporación de Emilio Mignone, por entonces Presidente de nuestra institución el Instituto de Política Criminal de la provincia—. No obstante, no puede concluirse, sin más, que haya una política eficaz en relación con la protección de los derechos humanos: todavía es mucho lo que resta por hacer en esta materia y, sin esperar resultados mágicos, es necesario que los próximos meses cristalicen las mejoras proyectadas.

Pero la reforma de la bonaerense no fue la única. También en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires se dio un importantísimo paso adelante con la sanción de un nuevo Código Contravencional —el Código de Convivencia Urbana—, que vino a reemplazar los viejos y cuestionados edictos policiales, a los que tantas páginas les dedicó este Informe en ediciones anteriores. El nuevo código sin duda fue un enorme salto cualitativo en lo normativo, ya que significó dejar atrás un sistema normativo con un alto grado de autoritarismo y discriminación en las contravenciones que perseguía, aplicado arbitrariamente por la policía y sin ningún tipo de control jurisdiccional efectivo de estas prácticas. El nuevo código, en cambio, es un marco legal respetuoso de los más elementales derechos humanos y los principios del Estado de derecho.

Sin embargo, el proceso de sanción de la nueva ley de la ciudad también desnudó graves falencias: si bien el nuevo código fue aprobado por unanimidad por los legisladores, a la semana siguiente ya había signos preocupantes de retroceso, con una fuerte crítica del gobierno de la Nación y del de la propia ciudad de Buenos Aires —a pesar del apoyo de los legisladores oficialistas a la iniciativa—. En este contexto, la puesta en práctica de la nueva ley fue vergonzosa, y sus importantes avances en lo normativo no se tradujeron en una mejor aplicación de las facultades policiales —sino todo lo contrario—. Tal como se refleja en el apartado sobre este proceso incluido en el capítulo II, la presión ejercida por la Policía Federal, que era la supuestamente encargada de aplicar la nueva norma, para recuperar algunas de sus facultades recortadas, fue inmanejable para los restantes sectores involucrados. Así, esta reforma en una materia particular como es la contravencional, también demuestra los riesgos de la improvisación en un proceso de este tipo y ratifica la necesidad de una voluntad política sin ambigüedades para alcanzar los resultados buscados.

Otros procesos de reformas policiales o en materia de seguridad pública, iniciados durante el año, no han podido ser debidamente cubiertos en este Informe. Por ejemplo, hay importantes reformas que se están llevando a cabo en la provincia de Santa Fe, de Córdoba, de Mendoza. Desgraciadamente, las limitaciones materiales a las que estamos acostumbrados nos han hecho imposible el debido tratamiento de estos procesos. Obviamente, esperamos revertir estas limitaciones en el futuro. En todo caso, es sí necesario destacar que estos procesos no son sino ejemplos del alcance nacional de la cuestión policial. Asimismo, como ya fuera explicado más arriba, todas estas reformas han provocado una importante discusión sobre la necesidad de definir políticas de seguridad adecuadas, que a la vez sean eficaces en la prevención y represión del delito y garanticen la plena vigencia de los derechos humanos. Para el fin de año, este debate se había concentrado fundamentalmente en el creciente problema de la inseguridad, que fija la atención de la sociedad en cada caso de violencia cotidiana —fragmentando de ese modo el problema y favoreciendo las respuestas simplistas—. Durante los doce meses la discusión se concentró en distintos problemas y propuestas, algunos de los cuales se describen en este Informe –como por ejemplo la causa Follini y la aplicación de la detención por averiguación de identidad—. El informe La Inseguridad Policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina –que documenta más de 40 casos de brutalidad policial y analiza las normas y prácticas que la favorecen— presentado en el mes de octubre y publicado conjuntamente por Human Rights Watch y el CELS, también es un reflejo de esta discusión[4].

En este debate, por un lado se destaca la figura del secretario de Seguridad Interior, Miguel Angel Toma, quien ha llegado a celebrar públicamente la muerte del “garantismo”, entendiéndolo como un verdadero obstáculo a la eficacia frente al crimen[5]. Por el otro, afortunadamente existen alternativas políticas actuales en varios de los procesos provinciales referidos, que todavía sostienen la vigencia de los derechos humanos como una piedra basal de cualquier sistema de seguridad. En este sentido, parece necesario insistir que son demasiadas las experiencias que demuestran que no puede haber una política de seguridad eficaz si no se parte de la necesidad de

[4] CELS/HRW, Eudeba, Bs. As., 1998.
[5] ACA HABRIA QUE PONER ALGUNA CITA DEL DIARIO O ALGUN PROGRAMA DE TELEVISION, ETCETERA.

proteger los derechos fundamentales. Al mismo tiempo, también son variados los ejemplos internacionales que enseñan que la misma eficacia que asegura los derechos humanos es la que mejora los niveles de rendimiento de una fuerza policial.

En tal sentido, el capítulo II, que aborda estos temas, se organiza del siguiente modo. En primer lugar, como en años anteriores, se exponen las estadísticas de violencia policial elaboradas por el CELS. A continuación se describen los principales casos de violencia policial ocurridos durante el período. También en esta sección se han incluido datos estadísticos sobre detenciones por averiguación de identidad en la ciudad de Buenos Aires y el análisis de un fallo judicial sobre la operatoria de estas facultades policiales. Posteriormente presentamos un análisis de la situación de las reformas policiales, un análisis también del proceso de sanción del Código de Convivencia Urbana en la ciudad de Buenos Aires y las concomitantes reacciones de la Policía Federal y los legisladores a raíz de la limitación en la atribuciones policiales de detener personas. Finalmente, se proponen una serie de recomendaciones propositivas derivadas, todas ellas, de los diferentes escenarios de violaciones a los derechos humanos que el capítulo describe.

La libertad de expresión e información.

Otro de los temas que cada vez exige mayor atención desde la óptica de los derechos humanos es el del derecho a la libertad de expresión e información. En este sentido, la otrora satisfacción por la falta de censura previa se ha demostrado ya sin duda como notoriamente insuficiente para asegurar la plena vigencia de estas libertades centrales para el Estado de derecho: casos de agresiones físicas a periodistas, limitaciones en el acceso a información pública, amenazas legales –a través de leyes o causas judiciales— al ejercicio de la libertad de expresión, la concentración de la propiedad de los medios de comunicación en cada vez menos manos; son algunas de las restricciones permanentes que sufre este derecho. En esta materia en particular, el saldo de 1998 quizás sea uno de los más preocupantes.

Sin duda el caso más importante durante los meses pasados siguió siendo el crimen del fotógrafo José Luis Cabezas. Esta investigación, concluida prematuramente por el juez de la causa sobre el fin de año, cuenta con demasiadas irregularidades, demasiados interrogantes para un caso con la trascendencia institucional del más grave asesinato político de los últimos años.

Si bien están detenidos los supuestos autores materiales del homicidio, la falta de investigación de algunos de sus cómplices, así como el todavía desconocido móvil que permita explicar el secuestro y atroz crimen, son demasiadas preguntas para cerrar la pesquisa. El juicio oral que se llevará a cabo durante 1999, esperamos, será clave para avanzar en el esclarecimiento de los hechos y delimitará el alcance de la sanción a los responsables. La respuesta final que se le dé a este caso, que se transformó en el uno de los estandartes de la lucha contra la impunidad, será un signo inequívoco del estado de la justicia en la Argentina.

Sin embargo, los obstáculos a la libertad de expresión no se limitan a las agresiones físicas. En este Informe hemos decidido centrarnos en la tendencia actual que intenta resolver los debates sobre cuestiones de interés público mediante acciones judiciales. Esta práctica, afecta la libertad de las personas que pretenden participar en el debate público, ante los temores de verse envueltos en prolongados procesos judiciales. Basta con leer la lista de casos resueltos en este año por la Corte Suprema de Justicia para advertir la abrumadora mayoría de funcionarios que figuran como parte demandante o acusadora en los casos que llegan a este Tribunal.

Por otra parte, advertimos en dicha jurisprudencia un serio retroceso en lo que respecta a la protección judicial de la libertad de expresión. En tal sentido, las decisiones adoptadas a lo largo del año denotan una protección insuficiente de la crítica política, sin presentar una teoría que proteja razonablemente el derecho a la libertad de expresión.

En relación con el libre acceso a la información pública, la situación no ha variado sensiblemente en comparación con la descripta en nuestro Informe anterior. Sin embargo, es necesario destacar otra iniciativa de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, que resulta un importantísimo aporte en la materia. Nos referimos a la ley de acceso a la información, aprobada en el mes de diciembre[6]. Esta ley es, sin duda, un excelente ejemplo de la tutela legal que este derecho requiere. Ahora resta esperar a su puesta en práctica para evaluar su impacto en la administración local y verificar el debido acceso a la información de toda la ciudadanía.

Algunos grupos en particular

[6] Ley nº 104, del 29 de diciembre de 1998, publicada en el Boletín Oficial nº 600.

Violencia contra las mujeres.

Otro de los temas abordados en este Informe es la violencia contra la mujer en Argentina. Si bien no hemos pretendido dar una visión acabada de esta situación —tarea que resulta muy dificultosa debido a la ausencia de información seria—intentamos brindar algunas aproximaciones que por sí mismas dan cuenta de la magnitud del problema y de la respuesta estatal recibida hasta el momento en la temática de la violencia en el ámbito familiar o de relaciones interpersonales.

Menores.

Uno de los temas que por primera vez aborda esta publicación, es el de los derechos humanos de los menores. En esta aproximación a la problemática decidimos hacer un repaso sobre la protección legal de los derechos de este grupo. En ese sentido, intentamos ver cuáles son los conceptos que determinan las políticas actuales en materia de legislación de menores, cuál es el grado de adecuación de éstas a los instrumentos internacionales ratificados por Argentina, en particular, por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, y cuáles son los procesos de reforma que se han impulsado.

Personas privadas de su libertad.

Respecto de las personas privadas de su libertad, como en Informes anteriores, presentamos un panorama sobre algunos problemas estructurales aún no resueltos —como la violencia institucional ejercida bajo distintas formas en muchos espacios administrados por los servicios penitenciarios, la ausencia de construcciones adecuadas para el desarrollo de la vida de los presos y la insuficiencia de recursos para garantizar el encierro en condiciones dignas—, cuestiones que derivan, año tras año, en la preocupante persistencia de innumerables situaciones que afectan a los internos.

Junto a estas situaciones que por su reiteración parecen ya connaturales a la prisión, creímos importante señalar, aquellas deficiencias que delatan más claramente la ausencia de una planificación ordenada en materia penitenciaria y de cualquier tipo de responsabilidad frente al incumplimiento de las obligaciones legales y de las recomendaciones de organismos internacionales.

Inmigrantes.

Un párrafo aparte merece la política del Gobierno Nacional en relación con los inmigrantes de países vecinos. En esta materia, 1999 ha empezado de la peor forma: con una furiosa campaña xenófoba iniciada por el propio presidente de la Nación, Carlos Saúl Menem, cuando textualmente dijo que "La Argentina no cerró las puertas a nadie. A los únicos a quienes les cerramos las puertas es a aquellos que vienen a delinquir en nuestra patria (...) Muchas veces llegan indocumentados de distintas partes del continente, y se organizan en bandas (...) No podemos someter a los rigores del delito y la inseguridad a nuestra gente y a nuestras fuerzas de seguridad (...) Si uno les pide a los indocumentados que se documenten, inmediatamente salta el tema de los derechos humanos. Derechos humanos sí, pero para todos, y no para proteger a los delincuentes, que se encuentran protegidos a partir de las leyes que serán modificadas"[7]. A partir de estas declaraciones, se escucharon sucesivas ratificaciones y rectificaciones provenientes de distintos actores, pero la discusión ya había quedado instalada y los inmigrantes de países vecinos habían quedado otra vez identificados con la delincuencia. En este contexto, una primer versión de este capítulo tuvo que ser distribuida prematuramente entre los legisladores nacionales ya que el Poder Ejecutivo, otra vez, había optado por promover una discusión apresurada durante el verano. En tal sentido se realizó una convocatoria para tratar el proyecto en una sesión extraordinaria —tal como hizo durante 1998 con el proyecto de anulación de las leyes de impunidad—, que no pudo concretarse debido a los cortes de luz sufridos en la ciudad de Buenos Aires.

El capítulo VII aborda —entre otros— el tema de la discriminación. En tal sentido, señalamos como uno de los puntos centrales, la discriminación proveniente de la propia política inmigratoria y de la legislación vigente. A partir de estas observaciones, examinamos los cambios en dicha legislación producidos durante el año y su impacto en los derechos humanos. Lamentablemente no sólo no se logró en 1998 la derogación y reemplazo de la Ley General de Inmigraciones, sino que se aprobó un nuevo decreto del Poder Ejecutivo[8] que introdujo cambios regresivos en la reglamentación de dicha ley, en perjuicio, particularmente, de los inmigrantes provenientes de América Latina. En el mismo sentido, se analiza la situación de la

[7] Diario Clarín: "Menem dijo que los inmigrantes ilegales deberán irse del país", 21 de enero de 1999, p. 34.
[8] Decreto nº 1117 del 23 de Septiembre de 1998.

inmigración y los derechos humanos en relación a instrumentos internacionales pertinentes, en particular la Convención de las Naciones Unidas sobre la 'Protección los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares'. El capítulo incorpora también el análisis de dos tratados bilaterales, referidos a política inmigratoria, suscritos con los gobiernos del Perú y Bolivia. Es importante subrayar que estos tratados implican una innovación en la política inmigratoria argentina, al bilateralizarla.

Por último, se examinan las políticas públicas de nuestro país en materia de refugiados. Durante 1998 se produjo un avance importante a nivel parlamentario, con la elaboración de dos proyectos de ley muy similares, que unificados contarían en la Cámara de Diputados con un apoyo ampliamente mayoritario. Ambos proyectos definen de manera concordante los aspectos fundamentales, desde el punto de vista de los derechos humanos, del régimen jurídico de los 'Refugiados', fortaleciendo el marco ya vigente de la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados, ratificada por la Argentina.

Los derechos económicos, sociales y culturales

En sus dos últimos Informes Anuales el CELS incluyó un capítulo sobre derechos sociales. En el presente hemos decidido abordar la cuestión en cuatro capítulos de menor extensión. Así, el derecho a la salud, la situación de los pueblos indígenas, el derecho al empleo y los efectos de las inundaciones sobre los derechos sociales, son objeto de un tratamiento particular y diferenciado.

Presentamos de tal modo el resultado de nuestras investigaciones con la convicción de que las situaciones analizadas constituyen casos diferentes de violaciones de derechos humanos, más allá de la supuesta identidad en la categoría de los derechos vulnerados. Con esto el CELS no hace más que continuar su trabajo en el área específica de los derechos económicos, sociales y culturales, presentando para el debate de la sociedad civil aquellas cuestiones que por su gravedad o ejemplaridad, centralizaron su labor de investigación y litigio en el año 1998.

Uno de los derechos analizados es el derecho a la salud. Sobre este aspecto el capítulo VIII incorpora tres temas que dan cuenta de su estado de situación. El primer apartado ha sido dedicado a la prestación pública en materia de salud. En segundo lugar, el capítulo aborda la omisión del Estado como causa del

resurgimiento de antiguas enfermedades. Por último, presenta una decisión judicial que constituye un importante precedente en lo que refiere al efectivo cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones internacionales en materia de derecho a la salud.

El capítulo IX, por su parte, está referido al derecho al trabajo; en él se analizan los principales defectos e irregularidades que presentan los actuales programas públicos destinados a la creación de empleo, particularmente se evalúa la racionalidad del uso de los recursos presupuestarios disponibles en pos de garantizar el acceso al empleo.

En el capítulo X se narran los casos relativos al respeto de los derechos indígenas que se han presentado ante la justicia nacional y ante organismos internacionales a lo largo del año.

De esta forma se completa la primer parte de este informe en la que se abordan las violaciones a algunos derechos en particular y aquellas que afectan a grupos específicos, particularmente vulnerables.

Las novedades de este Informe

Esta edición del Informe incorpora dos nuevas secciones: una referida a los compromisos del Estado argentino en relación con los tratados internacionales sobre derechos humanos y otra en la que se agrupan varios capítulos dedicados a distintos temas. Con estos agregados intentamos avanzar hacia un tratamiento más integral de la situación de los derechos humanos en nuestro país y, a la vez, organizar la información de una manera más apropiada para su consulta. En el primer caso, el capítulo referido a las obligaciones del Estado frente a los organismos internacionales tiene un antecedente en la edición referida al año 1994, pero que no se continuó. En el segundo, en ediciones anteriores capítulos similares se mezclaron con los demás; sin embargo, era fácil de identificar las diferencias entre estos y los otros.

En relación con el cumplimiento del Estado argentino de sus compromisos internacionales en materia de tratados de derechos humanos, es importante destacar que, desde la reinstauración de la democracia, se ha mantenido, en general, una política de respeto por las obligaciones asumidas, aceptando e incluso muchas veces apoyando la labor de los organismos internacionales en la materia. En este sentido, 1998 nos deja una vez más un sabor ambiguo, ya que por un lado se ha mantenido esta política en general pero, por el otro lado, en lo particular han sido varias las decisiones de la Comisión Interamericana,

fundamentalmente, que no se han seguido adecuadamente. Entre ellas, sin duda la más grave ha sido la falta de aplicación de las recomendaciones de la Comisión Interamericana en el caso referido a los condenados por el ataque al Regimiento de La Tablada. El capítulo específico informa en detalle de las faltas y los aciertos recientes.

Por su parte, la tercera sección incluye tres capítulos: el primero referido a la cuestión de la impunidad y sus efectos en la salud mental de los argentinos, el segundo sobre la definición de políticas públicas en materia de seguridad y el tercero dedicado a las inundaciones que afectaron varias provincias argentinas durante 1998 y su impacto en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Estos capítulos, si bien fueron originalmente escritos para formar parte de la primer sección, fueron elegidos para esta otra nueva por uno de dos motivos: porque en el tratamiento de una cuestión no se limitan a brindar información sobre hechos ocurridos durante 1998 sino que llevan a cabo, además, un análisis de esos hechos que, incluso, pueden ser tratados en otros capítulos —como es el caso del artículo sobre la impunidad preparado por el Equipo de Salud Mental del CELS y el artículo sobre las reformas policiales de Sofía Tiscornia, directora del Programa sobre Violencia Institucional, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos—; o porque el tema tratado excede a un derecho en particular y atraviesa una vasta gama debido a un eje común –tal como es el caso del capítulo sobre las inundaciones realizado por el Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales—. Con estos dos criterios, entonces, creemos haber encontrado un lugar propio para estos trabajos que siempre han estado, de una u otra forma, y que de ahora en más esperamos que una nueva sección facilite su mejor consulta.

Cómo se hizo este Informe

Más allá de las novedades descriptas más arriba, este Informe contiene nuevamente toda una serie de capítulos dedicados a algunos temas, algunos grupos y algunos derechos en particular. La elección de estos temas, grupos y derechos, como siempre, es parcialmente arbitraria, y otra vez hemos tratado de realizar nuestra selección de acuerdo a la importancia relativa de cada uno de ellos y, obviamente, de nuestras capacidades.

También como siempre, han quedado importantes temas afuera, como es el caso de la crisis judicial de la provincia de San Luis y la investigación en la causa AMIA. En el primer caso, la

ausencia se debe a las dificultades que en sí mismo significa un tema como el de la situación de la administración de justicia en un lugar determinado, sumadas a nuestras ya reconocidas limitaciones para abordar cuestiones especiales en algunas de las provincias argentinas. El CELS tuvo una directa intervención en la provincia que nos permitió verificar la gravedad de esta crisis, a través de la defensa de la jueza Ana María Careaga, finalmente removida de su cargo; no obstante, debido que estos hechos se sucedieron sobre el final del año y sin demasiado tiempo para su adecuado procesamiento, entendimos que la situación general en esa localidad en particular, así como en otros lugares del interior del país nos excedía, y por lo tanto preferimos preparar un capítulo para la próxima edición. En cuanto a la investigación en la causa AMIA, advertimos que la situación no ha variado sensiblemente en relación con lo descripto en la edición sobre 1997 de nuestro Informe y preferimos esperar novedades o el paso de algún tiempo más para eventualmente incorporar un capítulo al respecto en el futuro.

Del mismo modo, la elección de los temas tratados en cada capítulo también es parcialmente arbitraria. Como siempre, algunas cuestiones han quedado más allá de nuestro tratamiento y algunos de los temas sí abordados pueden parecer secundarios para otros. En todo caso, pedimos disculpas por aquellos errores que hayamos podido cometer. Un criterio que sí queremos hacer explícito, es que muchas veces hemos elegido alguna cuestión en particular dentro de un tema, grupo o derecho a partir de la intervención directa del CELS. El motivo para este criterio es obvio: en esos casos contamos con una información y una experiencia directa sobre la materia que creemos apropiado compartir con los lectores de este Informe. La información "de primera mano", creemos, enriquece enormemente este reporte sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina.

Un obstáculo común que vale la pena mencionar para la preparación de todos los capítulos de este Informe es la perenne dificultad en la recolección de datos para su elaboración. Si bien durante 1998 no nos vimos obligados a iniciar acciones legales para conseguir la información que necesitamos –tal como tuvimos que hacer en 1996 con el amparo interpuesto contra la Policía Federal por la falta de acceso a información pública, que terminó siendo decidido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación durante el año pasado al rechazar el recurso extraordinario interpuesto por los abogados del Estado y, por lo tanto, dejar firme la decisión de la Cámara de Apelaciones a favor

del CELS—, ello no significa que hayamos contado con todo el material que hubiéramos deseado para la preparación de esta nueva edición. En este sentido, desafortunadamente, otro criterio común para la elección de las cuestiones tratadas en cada capítulo está vinculado con la información disponible, que en ningún caso nos permite tratar todos los aspectos que hubiésemos querido.

En cuanto a los autores de este Informe, otra vez hemos contado con la valiosa colaboración de investigadores, abogados y organizaciones no gubernamentales amigas de nuestra institución que nos han brindado su desinteresado apoyo y la de todos los abogados e investigadores del CELS, y la de miembros de nuestra Comisión Directiva, en la redacción de sus respectivos capítulos o en el cuidado general del Informe.

Finalmente, también queremos agradecer de la Editorial Universitaria de Buenos Aires, por su ya permanente apoyo para la publicación de este Informe. Es para nosotros motivo de satisfacción que el convenio de cooperación que hemos firmado con esta institución esté dando sus frutos y nos complace presentar esta segunda edición conjunta consecutiva.

Lo que vendrá

1999 será un año particularmente complejo. Las elecciones nacionales que tendrán lugar en el mes de octubre; los procesos judiciales en curso para la sanción de los responsables de los crímenes cometidos durante la dictadura y para la determinación de la verdad sobre los desaparecidos; los proyectos de ley que sobre este tema se amontonan en el Congreso; las reformas policiales que se están llevando a cabo y la crisis del sistema de seguridad; el juicio oral en el caso de José Luis Cabezas; etcétera; son todos acontecimientos que tendrán un enorme impacto en la situación de los derechos humanos en la Argentina. En este sentido, puede concluirse que 1999 será un año de elecciones cruciales para el fortalecimiento de la democracia y mucho más. En todo caso, será un año con muchos interrogantes y, ojalá, algunas buenas respuestas –que sólo en alguna medida dependen del resultado en las urnas—.

Pero, además, 1999 será para todos los que trabajamos en este Informe un punto de inflexión, al cumplirse los primeros 20 años del CELS sin la presencia de Emilio Mignone. 20 años después, el CELS aspira a seguir trabajando en la línea que definieron sus fundadores. 1998 nos ha dejado huérfanos pero no desorientados y esperamos que este nuevo y crucial

aniversario de nuestra fundación nos encuentre poniendo en práctica sus enseñanzas y que la próxima entrega de este Informe se parezca un poco más a la que todos ellos imaginaron.

Buenos Aires, febrero de 1999

Capítulo I. La lucha contra la impunidad[Σ].

1. Introducción.

Los hechos ocurridos durante la dictadura han dejado profundas huellas en la sociedad argentina; pasados 22 años del golpe militar de 1976, no ha habido espacio para el olvido.

Tras las confesiones de Scilingo, en 1995[1], los hechos acaecidos hace más de dos décadas se actualizaron y comenzaron a reclamar las respuestas de todos los sectores sociales. Sin bien la sociedad ha adoptado una clara actitud de repudio y condena, la actuación del Estado respecto de esos hechos ha sido cuanto menos confusa.

El año 1998 transcurrió con un continuo debate sobre el pasado. Los primeros días de enero mantuvieron la atención sobre dos hechos que adelantaron lo que ocurriría en los meses siguientes. Nos referimos a la irrupción de nuevas y descaradas confesiones sobre los métodos utilizados por el terrorismo de Estado y a la elaboración de un decreto del Poder Ejecutivo que disponía la demolición del edificio de la ESMA para construir, en reemplazo, un monumento a la "unidad nacional".

A partir de allí, los acontecimientos no dejaron de sorprender. El 5 de enero, un grupo de diputados presentó un proyecto legislativo para anular las leyes que permitieron la impunidad de asesinos y torturadores. En el mismo mes, la justicia comenzó a exigir a los militares que declaren personalmente la verdad de lo ocurrido con los 30 mil desaparecidos. Sin embargo, la actuación de la Corte Suprema Justicia de la Nación dejó un panorama confuso sobre la vía adecuada para la efectivización del derecho a la verdad.

Una nueva forma de protesta fue practicada a lo largo del año por los H.I.J.O.S: el "escrache" fue la expresión del repudio a la institucionalización de la impunidad.

También en el transcurso de 1998, en las causas por secuestro, sustracción, ocultamiento y falseamiento de identidad y documento público de los hijos de detenidos-desaparecidos, iniciadas por las Abuelas de Plaza de Mayo, la evidencia del plan sistemático para la

---

[Σ] El apartado 2 de este capítulo ha sido elaborado por María Cristina Caiati, directora del Centro de Documentación del CELS. Los apartados 3 y 4 han sido elaborados por María José Guembe, miembro del CELS y.

[1] Sobre las confesiones de Scilingo ver: CELS: Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina, 1995; Bs. As., 1996.

apropiación de niños y el exterminio de sus madres llevó, por ahora, a la detención de casi una decena de militares[2].

Por último, en el ámbito internacional, la detención del ex dictador chileno, Augusto Pinochet, demostró que la comunidad internacional se ha dispuesto a no perdonar los crímenes cometidos contra la humanidad.

Esta recurrencia no hace más que demostrar que el tema no ha sido enterrado. Sin embargo, aún no se ha logrado una respuesta satisfactoria por parte de las instituciones, para los familiares y la sociedad, que siguen exigiendo verdad, justicia, castigo y, sobre todo, respeto por su dolor.

Este capítulo analiza, desde distintas perspectivas, algunos de los hechos recién mencionados.

En la primera sección, dedicamos un apartado a describir una nueva muestra de la solidaridad de la sociedad civil: la entrega del título en Licenciado en Física a Daniel Bendersky, un joven desaparecido hace 21 años.

Mencionamos también el trabajo conjunto entre legisladores y organismos de derechos humanos para lograr la construcción de un monumento que recuerde a las víctimas del terrorismo de Estado y un museo de la memoria.

Continuando una tarea de Informes anteriores, analizamos a la actitud persistente del Poder Ejecutivo Nacional respecto de la promoción de ascensos de militares vinculados a la última dictadura militar. En tal sentido, mencionamos aquellos casos en los que fue preciso alertar a los legisladores sobre los antecedentes de dichas personas, como así también aquellas circunstancias en las que fueron los propios miembros del Poder Legislativo quienes solicitaron la información.

La imposibilidad de imponer una condena judicial a los represores devino en múltiples formas de condena social que se renuevan año tras año. Durante 1998 ese repudio se expresó de diversas maneras, algunas de las cuales se exponen en este capítulo. Así, incluimos un comentario acerca de la reacción que generaron las declaraciones de Alfredo Astiz en la revista Tres Puntos, que concluyeron con su expulsión de la marina. También mencionamos varias denuncias realizadas contra militares que —si bien ya no

[2] Sobre este aspecto ver en este mismo capítulo el apartado "Causas por apropiación de menores".

pertenecen a las Fuerzas Armadas— fueron descubiertos ocupando cargos públicos.

La más importante manifestación de la condena social fue la realizada por los H.I.J.O.S., quienes implementaron el "escrache" con el objeto de hacer saber a los vecinos quiénes son los asesinos impunes. En el punto 2.3. haremos una cronología de los escraches realizados durante el año[3].

Otra de las manifestaciones de la lucha contra la impunidad, que presentamos en este capítulo, fue la suspensión en el ejercicio de su cargo de gobernador de la provincia de Tucumán, del general Antonio Domingo.

Dedicamos el último apartado de esta primera sección del capítulo a la desclasificación en Estados Unidos de nuevos archivos sobre las actividades de la "la Escuela de las Américas".

La segunda sección analiza dos acontecimientos ocurridos en el ámbito del Poder Legislativo: la derogación de las leyes de obediencia debida y punto final, y el debate por la creación de una Comisión de Esclarecimiento de la Verdad.

En la tercera y última parte haremos un repaso sobre la actuación de la justicia a lo largo del año.

Si bien estos puntos no agotan la totalidad de los hechos ocurridos, creemos que los escogidos dan cuenta, claramente de la situación social e institucional de este tema en la actualidad.

2. Presencia de los desaparecidos.

1998 fue el año en el que los homenajes a los desaparecidos adquirieron un significado especial. Ya no sólo los familiares y los organismos de derechos humanos nos ocupamos de mantener viva la memoria. También lo hacen las instituciones. Tal vez el que más significativo resultó por su naturaleza inédita, fue el brindado a Daniel Bendersky, un joven físico secuestrado y desaparecido el 16 de setiembre de 1978. Daniel había terminado la carrera, había concluido la tesis que le llevó dos años de investigaciones en la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y había solicitado una mesa examinadora días antes de su secuestro.

Al cumplirse el vigésimo aniversario de su desaparición, la facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires —UBA— calificó esa tesis con el máximo puntaje y le entregó el título

[3] En el capítulo XII, de este Informe el Programa de Salud Mental del CELS desarrolla un análisis de esta nueva manifestación de la condena social

de Licenciado en Física de Daniel a sus padres: José Bendersky y nuestra compañera Fanny, quien integra en la actualidad la comisión directiva del CELS y colabora desde hace muchos años con el Programa de Documentación. Asistimos a la emotiva ceremonia, realizada en el aula magna de esa alta casa de estudios, todos los que trabajamos y/o colaboramos en el CELS, así como las autoridades de la Universidad de Buenos Aires, estudiantes, profesores, representantes de organismos de derechos humanos y el director de la tesis, el profesor Héctor González, quien recordó con voz quebrada, el carácter, la personalidad y el talento de Daniel.

Otra de los esfuerzos por mantener viva la memoria lo constituyó la sanción de una ley de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, en la que se dispone la construcción de un paseo escultórico, en la orilla del Río de la Plata, con la intención de que la sociedad recuerde lo ocurrido durante el terrorismo de Estado.

Si bien la iniciativa partió de los organismos de derechos humanos, nuevas instituciones se sumaron al pedido y, con renovado esfuerzo, se logró la participación de los legisladores y la conformación —en el ámbito de la Legislatura— de una comisión que llevará adelante el proyecto.

En el mismo sentido, los organismos de derechos humanos, legisladores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y representantes del gobierno de dicha ciudad han retomado las actividades para construir un "museo de la memoria". Si bien aún no se ha dictado una ley que disponga la creación de dicho museo, existe una fuerte conciencia de la importancia de esta iniciativa en cuanto atañe a la promoción de los derechos humanos en el ámbito de la ciudad.

2.1. Ascensos solicitados por el Poder Ejecutivo de militares que participaron en la última dictadura militar.

1998 trajo consigo, en materia de ascensos de militares vinculados al terrorismo de Estado, un claro retroceso respecto al año anterior. A ello contribuyeron las Fuerzas Armadas, perfeccionando su estrategia de defensa de los postulantes: cada pliego elevado al Senado por el Poder Ejecutivo Nacional, estuvo acompañado de un currículum con los destinos conflictivos convenientemente minimizados; pero además, el propio impugnado formuló su descargo, cuando la fuerza creyó enfrentar una férrea resistencia de los legisladores.

A continuación se presentan los nombres de los postulantes impugnados[4].

Ricardo Manuel Frecha y **Luciano Parszyk**, fueron promovidos en octubre, pese a las reiteradas impugnaciones de los organismos de derechos humanos.

Unos meses antes, en abril, el CELS había repudiado la promoción del represor **Néstor Guillermo Castro Vellaz,** quien integró un grupo de tareas de la unidad militar de Villa Martelli, durante el terrorismo de Estado; en esa oportunidad, el CELS se lamentó porque el Senado "retoma su práctica de avalar entre gallos y medianoche ascensos de torturadores" y respalda "la permanencia en las filas castrenses de quien debería estar encarcelado por su condición de delincuente".

El pliego del teniente coronel **Jorge Alberto Burlando** —auditor del Quinto Cuerpo de Ejército y titular del Juzgado de Instrucción Militar nº 91 de ese cuerpo—, que fue elevado el año pasado y ha sido fuertemente respaldado por sectores del oficialismo, mereció un encendido alegato de defensa del propio interesado; según trascendidos, se encuentra demorado en la Comisión de Acuerdos del Senado, con sentencia positiva. En octubre el CELS lo impugnó por tercera vez, reiterando que la actividad de Burlando desde los albores del terrorismo de Estado, estuvo orientada a disimular y encubrir el secuestro y la desaparición de personas implementado por los generales Jorge Olivera Róvere, Osvaldo Azpitarte, Acdel Edgardo Vilas y Abel Teodoro Catuzzi, autoridades militares de la época, en jurisdicción del Quinto Cuerpo de Ejército. Prueba de ello fue el secuestro, desaparición y asesinato del matrimonio compuesto por Dora Rita Mercero y Luis Alberto Sotuyo y de Roberto Lorenzo, el 14/8/76 en Bahía Blanca, caso en el cual Burlando entregó el domicilio conyugal a los padres del matrimonio masacrado pese a que su superior, en ese momento Vilas, había negado el crimen.

El CELS adjuntó además documentación del secuestro y posterior asesinato de Mónica Morán, ocurrido en Bahía Blanca el 24 de junio de 1976. Burlando instruyó este caso en conjunto con el entonces teniente coronel Emilio J. E. Ibarra, quien además de haber sido titular del Juzgado de Instrucción Militar nº 90, fue jefe de los grupos de

[4] En el capítulo II, Violencia Policial, Inseguridad y Derechos Humanos, de este mismo Informe, se incorpora un listado de los miembros del personal policial que han sido denunciados por haber participado activamente de la represión ilegal durante la dictadura militar.

tareas de Bahía Blanca (en los años 1976 y 1977), con lo cual instruía los mismos casos en los que actuaba.

Mónica Morán fue vista con vida en dependencias militares de Bahía Blanca; pese a ello Burlando dispuso, luego de avalar las mentiras de los generales Azpitarte y Vilas sobre las circunstancias de la muerte de Morán, el sobreseimiento de la causa porque "la autoridad militar interviniente ajustó su procedimiento en todo momento, a las normas y disposiciones legales vigentes, verificando su estricto cumplimiento, de modo de asegurar a los deudos de la fallecida, la inmediata recuperación del cadáver..." y "a mérito de ello y de las diligencias practicadas y demás elementos de juicio obrantes en autos, se desprendería en la especie la procedencia de decretar el sobreseimiento definitivo de la causa en los términos del artículo 338 inciso 2º del Código de Justicia Militar (LM 1), toda vez que los hechos investigados, esto es la muerte de Mónica Morán en un enfrentamiento con fuerzas legales, no constituiría una infracción sujeta a pena".

En forma más reciente, Burlando se alineó con el oficialismo en la interna militar desatada a raíz del asesinato del conscripto Omar Carrasco. En el marco de esta causa, el capitán Rodolfo Correa Belisle trató de mentiroso al jefe del ejército, por haber negado la realización de tareas de inteligencia durante la investigación. El general Martín Balza, le instruyó sumario por irrespetuosidad en el Juzgado Militar a cargo de Burlando, quien, sin mayores dilaciones, y menos indagaciones, detuvo y dictó a Correa Belisle, el 21 de octubre de 1996, la prisión preventiva por considerar su testimonio carente del "debido respeto al superior"[5].

En diciembre el gobierno nacional impulsó el ascenso de casi doscientos oficiales de las tres fuerzas armadas. Ignoramos el por qué de la velocidad con que se plantearon esos pliegos y el apuro con que el Senado promovió a la mayoría; pero es obvio que ambos poderes no desconocen que muchos de esos oficiales hoy premiados con el ascenso, han sido ejecutores del terrorismo de Estado.

El CELS ha impugnado a los siguientes oficiales: **Carlos Alberto Alvarado** (incluido en el listado de represores de la ex Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas —Conadep—); **Carlos Alberto Arias** (imputado por la Asociación de Abogados de

[5] El párrafo aludido figura en la denuncia que el CELS presentó el 28 de mayo de 1997 ante la CIDH —patrocinando a Correa Belisle—, contra el Estado Nacional por violar la Convención Americana y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Tucumán como partícipe de la represión ilegal en esa provincia; impune por ley de punto final); **Eduardo Daniel Cardozo** (represor del Tercer Cuerpo de Ejército con asiento en Córdoba, impune por ley de obediencia debida); **Alberto Ramiro Guerrero,** represor incluido en el listado de la ex-Conadep, con desempeño en el batallón logístico de Tandil); **Horacio Losito** (represor del Segundo Cuerpo de Ejército, beneficiado con la ley de obediencia debida); **Aldo Héctor Martínez Según**, represor del Segundo Cuerpo de Ejército; el Informe Final de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados del Chaco lo incluye entre el personal militar responsable de la Masacre de Margarita Belén, ocurrida en diciembre de 1976); y **Julio César Navone** (incluido en el listado de la ex Conadep, donde se lo señala como miembro del Gada 101 de Ciudadela). Personal de marina: **José César Arca** (incluido en el listado de represores de la ex Conadep como miembro de sección o grupo de la Base Naval Almirante Zar); **Miguel Enrique Clements** (miembro del grupo de secuestradores de la ESMA, su apodo era "Guyo" y ha sido beneficiado con la ley de punto final. Figura también en el listado de represores de la ESMA, incluido al final del capítulo sexto: "La ESMA: crueldad y perversión" del libro "Como los Nazis, como en Vietnam, los campos de concentración en la Argentina"[6]). **Carlos Guillermo Suárez Mason** (secuestrador de la ESMA. Conocido por el apodo "hijo de Sam" —ya que su padre es el general del mismo nombre—, ex jefe del Primer Cuerpo de Ejército. Está impune por ley de punto final. Figura también en el listado de represores de la ESMA, incluido también en el capítulo sexto del libro de Alipio Paoletti[7].

2.2. Otros represores denunciados durante el año.

En el Informe anterior, habíamos hecho referencia a la clara disposición social de cuestionar la impunidad, de señalar y denunciar a los represores allí donde se los encuentre. Esto ha sido una constante a lo largo de 1998.

Lo que puso de manifiesto esta decisión ciudadana fue la difusión en enero, en la revista "Tres Puntos", de un reportaje a **Alfredo Astiz**, en el que se autodefinía como el hombre "técnicamente mejor preparado para matar a un político o a un periodista". La indignación social se tradujo en manifestaciones de

[6] Paoletti, Alipio: editorial Contrapunto, Bs. As., 1987.
[7] Ibidem.

repudio y en once planteos judiciales contra el ex marino, por apología del crimen, entre otros delitos. La justicia lo detuvo de inmediato y el gobierno lo destituyó mediante decreto 83/98. El 27 de enero, el mismo día en que entraba en vigencia esa norma, Astiz perdía su estado militar y recuperaba la libertad. A veinte años de su desempeño como represor de la ESMA, Astiz dejó de pertenecer a la elite uniformada, no por las aberraciones cometidas, sino por el desparpajo con que expuso su condición de asesino. En mayo, la justicia lo procesó y embargó sus bienes por un monto simbólico y en noviembre la Cámara Federal porteña confirmó ese procesamiento. Astiz continúa libre y, al menos por el momento, se mantiene en un discreto ostracismo.

El transcurso del año dejó al descubierto el empecinamiento de algunos funcionarios en proteger a los represores contra viento y marea. Este es el caso del **mayor (re) Gustavo Viton**, jefe de la Compañía Construcciones de la Sexta Brigada de Infantería de Montaña, donde funcionó, a partir del golpe de 1976, el campo de concentración conocido como La Escuelita de Neuquén. Por esa época también, estuvo a cargo de la Comisaría de Cipolletti, provincia de Río Negro, desde donde tuvo activa participación en los operativos represivos en esa ciudad y en Cinco Saltos. En la actualidad, Viton es subsecretario de Control Urbano de la Municipalidad de La Plata; el jefe comunal Julio Alak, persiste en ignorar las denuncias y reclamos de los organismos de derechos humanos, incluido el CELS, que pidió su desplazamiento del cargo en marzo, abril, julio y noviembre últimos.

De General San Martín, provincia de La Pampa, es oriundo el represor **José Alberto Hirschfeld**, subalcalde del Servicio Penitenciario Federal, quien se desempeñó como jefe de guardias en el campo de concentración El Vesubio. Impune en virtud de la ley de punto final, el hombre ha vuelto a su pueblo y desde allí se dedica al periodismo radial y a la recopilación histórica del lugar, pese a las denuncias en su contra.

En octubre último, la comunidad italiana denunció, tras requerir confirmación del CELS, al **prefecto Héctor Antonio Febres**, como miembro indeseable de uno de sus clubes. Reconocido torturador de la ESMA, contabilizó entre sus víctimas a las monjas francesas secuestradas y desaparecidas, Alice Domon y Leonie Duquet, de cuyo traslado participó; estuvo además a cargo del regreso a la ESMA, en 1979, de un grupo de prisioneros que había sido llevado a un campo de concentración en una isla del Tigre, a raíz de la visita de la

Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos. Era responsable de los partos de las prisioneras; en marzo de 1978 le hizo escribir una carta para sus padres a Alicia Elena Alfonsín de Cabandie —quien continua desaparecida—, antes de separarla de su bebé recién nacido. En los años ´80 fue destinado a Concordia, provincia de Entre Ríos, donde el pueblo y el Consejo Deliberante local lo declararon persona no grata. Cumplió prisión preventiva rigurosa por un total de 23 delitos cometidos durante su actuación como oficial de Inteligencia del Grupo de Tareas 3.2 de la ESMA; ha sido beneficiado con la ley de obediencia debida.

La lucha contra la impunidad se ha intensificado también en el ámbito judicial. En febrero se pidió la destitución del fiscal de ejecución penal **Oscar Hermelo**, quien llegó a ese cargo en 1994, de la mano del entonces ministro de justicia, Rodolfo Barra. Abogado, miembro de una familia de marinos y letrados, Hermelo se encargó, durante el terrorismo de Estado, de fiscalizar en la ESMA la compra y venta de casas y bienes saqueados durante los secuestros; las Madres de Plaza de Mayo, lo incluyeron entre los funcionarios del Poder Judicial colaboradores de la dictadura que denunciaron ante la justicia hace ya tres años, por asociación ilícita calificada, homicidios calificados, lesiones graves y gravísimas, privaciones ilegales de la libertad, robos, extorsiones, estafas y defraudaciones, entre otros cargos.

2.3. Los “escraches”

1998 es el año en que se consolida la presencia en la sociedad de H.I.J.O.S, el organismo que aglutina a los hijos de desaparecidos, muchos de ellos secuestrados cuando eran bebés, junto a sus padres, o nacidos en campos de concentración, durante el secuestro de sus madres y recuperados gracias a la lucha de las Abuelas de Plaza de Mayo. Esa presencia crece al calor de la protesta contra la decisión oficial de proteger a los torturadores con la impunidad y consecuentemente, obligar a la ciudadanía a convivir con ellos. Nace de este modo el “escrache”, esto es la denuncia de represores frente a sus propios domicilios, y la vía más directa de mantener viva la memoria. Tanto es así que se reveló muy pronto como una seria preocupación para las autoridades, que recurrieron al despliegue policial en resguardo de los represores, como vano intento de disuasión. Los diarios que habitualmente expresan el parecer del poder de turno y que siguen llamando “presuntos responsables” a

represores comprobados, cuestionan los escraches por considerarlos "manifestaciones callejeras, altamente ruidosas" o porque "perturban sin derecho alguno la tranquilidad de los vecindarios y llevan a cabo indiscriminadas agresiones en perjuicio de la propiedad privada". Lejos de desaparecer, los escraches se han consolidado y ya forman parte del paisaje ciudadano, a saber:

En *febrero* el elegido fue **Juan Antonio del Cerro** (a) "Colores", represor de más de sesenta personas, muchas de ellas desaparecidas. Secuestró y torturó en y desde los campos de concentración Club Atlético, El Banco, Olimpo —todos bajo jurisdicción del Primer Cuerpo de Ejército— y ESMA. Entre sus víctimas se encuentra Gilberto Renguel, a quien secuestró luego de golpearlo salvajemente, a pesar de encontrarse lisiado, el 7 de diciembre de 1978, en la estación ferroviaria de Ciudadela. Participó del secuestro de Gertrudis Hlaczik de Poblete y de su hijita de ocho meses, la primera fue vista en el Olimpo, pero al llegar a ese campo de concentración, su hija ya no estaba con ella. Decía ser profesor de la Universidad Católica Argentina (UCA) e ingeniero electrónico. Este criminal que poseía documentos falsos a nombre de Del Valle se ufanaba de haber inventado una picana que no dejaba marcas. Fue beneficiado con la ley de obediencia debida y en la actualidad, es socio propietario de una empresa de seguridad.

También en *febrero* fue escrachado el domicilio de **Jorge Carlos Radice**, un marino torturador que participó del secuestro de las monjas francesas Alice Domon y Leonie Duquet en abril de 1977; fue secretario personal del ex almirante Emilio Massera; integraba en la ESMA, el selecto grupo de oficiales y abogados dedicados a administrar los llamados "botines de guerra". De hecho, Radice estuvo al frente de una inmobiliaria de la marina, específicamente dedicada a vender las propiedades robadas a los secuestrados.

En *marzo* le tocó el turno a **Jorge Eduardo Acosta** (a) "Tigre", "Santiago" o "Aníbal", un contralmirante en retiro, torturador al que la justicia procesó por 82 delitos cometidos como jefe de inteligencia del grupo de tareas de la ESMA, entre ellos la desaparición de la familia Tarnopolsky y de los familiares de detenidos desaparecidos —incluídas las monjas francesas Domon y Duquet— en la Iglesia de la Santa Cruz. En 1981 viajó a Sudáfrica donde se desempeñó como asesor en lucha contrainsurgente. Beneficiado luego con la ley de obediencia debida cultivó, durante la etapa constitucional, buenas relaciones con el menemismo. Fue jefe de seguridad del mercado central de Buenos Aires en 1991; en enero de 1994, junto a Peyón,

fueron comisionados oficialmente como observadores en Chiapas, México, a raíz de la aparición de la guerrilla zapatista. Integró además, junto a la plana mayor de la ESMA, el cuerpo de seguridad del cuestionado empresario telepostal Alfredo Yabrán, quien se suicidó en mayo de 1998.

En *mayo*, el escrache se realizó frente al domicilio del torturador **Víctor Hugo Dinamarca,** un oficial retirado del Servicio Penitenciario Federal que durante la última dictadura funcionó como nexo entre ese organismo y la ESMA. Dinamarca también fue objeto de un escrache en *noviembre*. En la actualidad, este represor dirige la empresa de seguridad Brides, que pertenecía al mencionado Alfredo Yabrán.

Otro escrachado en *mayo* fue el médico de la marina **Raul Sánchez Ruiz**, quien asistió en la ESMA a las secuestradas embarazadas en el momento del parto y se encuentra impune por ley de punto final.

En *mayo* también, el escrache alcanzó al mayor (re) **Gustavo Viton,** del que hemos hablado más arriba.

En *junio* le tocó el turno al ex presidente de facto **Leopoldo Fortunato Galtieri**. Durante los tres primeros años de la dictadura se desempeñó como titular del Segundo Cuerpo de Ejército con jurisdicción en las provincias de Formosa, Chaco, Santa Fe, Misiones, Corrientes y Entre Ríos; por lo tanto fue responsable de los campos de concentración que en ellas funcionaron. Galtieri está directamente vinculado al caso de la familia Labrador, diezmada en setiembre de 1976; uno de los hijos, Miguel Angel, está desaparecido, en tanto fueron asesinados el jefe de hogar, Víctor, su hijo Palmiro y la esposa de éste, Graciela. Un diplomático español que se entrevistó con Galtieri, vio sobre el escritorio del militar, el maletín de viaje de Víctor Labrador. El otro caso resonante fue el del soldado conscripto Jorge Emilio Papetti, detenido-desaparecido el 22 de marzo de 1977 mientras estaba de guardia en el regimiento de caballería nº6 de Concordia, Entre Ríos; cuando los padres fueron a indagar sobre su hijo el jefe de ese cuartel y lugarteniente de Galtieri, Miguel Naldo Dasso, manifestó que Jorge se había fugado durante un viaje, una mentira a la que los uniformados recurrieron repetidamente cuando necesitaron ganar tiempo para ocultar el secuestro y desaparición de conscriptos.

Otro escrachado en *junio* fue el general retirado **Santiago Omar Riveros**, comandante de Institutos Militares entre setiembre de 1975 y diciembre de 1978; por lo tanto, fue responsable del

campo de concentración que funcionó en Campo de Mayo, en cuyo hospital nacieron bebés de madres secuestradas y desaparecidas.

El malestar que provoca en las esferas oficiales el escrache quedó de manifiesto con lo ocurrido en *julio* frente al domicilio del torturador **Fernando Enrique Peyón**, un marino retirado que ha sido beneficiado con la ley de punto final. Ex miembro del grupo de tareas de la ESMA, Peyón dirigió el 18 de diciembre de 1982, el operativo de secuestro de Ricardo René Haidar (uno de los tres sobrevivientes de la Masacre de Trelew, el 22 de agosto de 1972), quien continua desaparecido. La represión policial con la que se pretendió disuadir el repudio a Peyón dejó como saldo al menos cinco heridos y una docena de detenidos, muchos de ellos golpeados también en la comisaría.

En *julio* además, el escrache se hizo frente a la casa de **Jorge Rafael Videla**, a raíz de que la justicia lo benefició con el arresto domiciliacio, tras haberlo detenido en el marco de la causa por el robo de bebés nacidos durante el cautiverio de sus madres.

En *agosto* el escrache alcanzó al ex comisario de la policía bonaerense **Juan Domingo Ojeda,** a quien se considera responsable de encubrimiento en la detención y posterior desaparición del estudiante de periodismo Miguel Bru, ocurrido en La Plata el 17 de agosto de 1993.

En *setiembre*, le tocó el turno al comisario retirado de la policía bonaerense **Miguel Etchecolatz**, lugarteniente del ya fallecido jefe de la fuerza durante la dictadura, Ramón J. Camps. Etchecolatz había sido condenado por la Cámara Federal a 23 años de prisión como responsable de 91 tormentos cometidos durante su desempeño como director general de Investigaciones de la policía bonaerense; en virtud de ese cargo, fue responsable de 21 campos de concentración que funcionaron en todo el territorio provincial, en los que fue visto reiteradamente. En la actualidad, impune por ley de obediencia debida, Etchecolatz es un próspero editor de literatura nazi y un enfático defensor del terrorismo de Estado, lo que le ha valido algunos juicios por apología del delito.

El ex gobernador de facto y actual gobernador electo de Tucumán, general retirado **Antonio Domingo Bussi —**del que nos ocuparemos más adelante— fue merecedor de un escrache en su provincia, realizado en *octubre*.

En *octubre* también se llevó a cabo el primer escrache en Rosario y el primero en el país que tuvo como destinatario al juez federal de Santa Fe, **Víctor Brusa**. El magistrado fue, durante la

dictadura militar secretario del juzgado que ahora encabeza. A instancias del oficialismo, el Senado aprobó su pliego en sesión secreta en agosto de 1992, pese a saber que fue denunciado como cómplice de torturas ante la ex- Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas.

En *noviembre*, el escrache alcanzó a **Carlos Ernesto Castillo** (a) "El Indio" o "Mayor Solos", un represor de larga trayectoria, puesto que integró la disuelta Concentración Nacionalista Universitaria y luego la Triple A de José López Rega, desde la que participó en la Masacre de Ezeiza ocurrida el 20 de junio de 1973, cuando el general Perón regresó al país después de casi veinte años de exilio. Hombre del Modín, una de las expresiones del actual partido militar, se lo denunció como secuestrador y torturador en el Pozo de Banfield, y como miembro del grupo de tareas que secuestró a nueve estudiantes secundarios en La Plata en setiembre de 1976 (la llamada Noche de los Lápices), de los cuales siete permanecen desaparecidos. Actualmente se desempeña como guardaespaldas del sindicato de Obreros Marítimos (SOMU) y se encuentra fuertemente sospechado de involucramiento en los sangrientos atentados a la embajada de Israel y a la AMIA, ocurridos en 1992 y 1994 respectivamente, sin que en ninguno de los dos la justicia pudiera hasta ahora, identificar y detener a los responsables.

En *noviembre* además, fue escrachado el intendente de San Miguel, el ex militar carapintada **Aldo Rico**, un hombre que actuó durante la dictadura y que pasó a gran velocidad de liderar los frustrados cuartelazos militares de 1987 y 1988, a ser un ferviente demócrata, mutación que le permitió alcanzar una banca en diputados y ahora —previo acuerdo con el gobernador bonaerense Eduardo Duhalde— la jefatura de una intendencia.

2.4. El caso Bussi

El 5 de junio, el general torturador devenido en gobernador democrático de Tucumán, se asomó al balcón de la casa de gobierno provincial y convocó a sus numerosos seguidores "a dar vuelta rápidamente esta página durísima que nos tocó vivir". Minutos antes de estas inusuales palabras conciliadoras, Antonio Domingo Bussi había reasumido su cargo tras 52 días de suspensión. La oposición, integrada por el justicialismo y el radicalismo había fracasado en su intento de destituirlo; no puedo reunir el apoyo de los dos tercios del tribunal (integrado por 28 de los 40 miembros de la Legislatura, ya que los doce restantes conformaban la parte acusadora). Le faltaron

tres sufragios para completar los 19 que requiere la Constitución provincial.

Pesaban sobre el general, acusaciones por desorden de conducta, enriquecimiento ilícito y mal desempeño de sus funciones, los cargos que se le imputaron en febrero, cuando a raíz de las investigaciones dispuestas en España por el juez Baltazar Garzón, se le descubrió una cuenta bancaria en Suiza, no declarada. Existen fundadas sospechas de que el general retirado, que siempre mostró fama de duro pero honesto, y que al principio negó haber tenido plata en el exterior, poseía en realidad tres cuentas bancarias en el extranjero y tuvo, en algún momento, un plazo fijo de 500 mil dólares en una mutual del ejército; nada que pueda compadecerse con su salario de militar, de legislador y/o de gobernador de una provincia empobrecida. Esta situación lo llevó a enfrentar tres pedidos de juicio político y una "falta grave" impuesta por el Tribunal de Honor (que encabezó un colega suyo durante la dictadura, el general Miguel Viviani Rossi) que ha sido incorporada a su foja de servicio y conlleva desprestigio.

La comisión que investigó el patrimonio del mandatario, entregó su informe en marzo a la legislatura tucumana; incluía fotocopias de 36 escrituras, nueve poderes especiales, boletas de depósito bancario e informes de distintos organismos públicos y privados, que ponían de manifiesto la posible comisión del delito de enriquecimiento ilícito. En ese documento se señala que "el total de propiedades detectadas hasta el momento, y en cuya compra el señor gobernador aparece involucrado, sólo en Buenos Aires llegan a 16, las que, según valores del mercado, ascienden a más de 1.770.000 dólares, sin que el origen de los fondos necesarios para tales adquisiciones aparezca explicado"; se sostiene también que "las sumas percibidas en su carrera militar, aún computando las que el gobernador ha denominado extramilitares, no alcanzan para explicar no sólo la adquisición de los inmuebles referidos en el informe, sino tampoco otras cuentas bancarias que esta comisión ha podido verificar".

En mayo se difundió una declaración jurada de bienes presentada por Bussi 22 años atrás, cuando asumió como gobernador de facto de Tucumán, el 25 de marzo de 1976: en ese documento, el general admitió poseer una cuenta bancaria en el exterior por un valor de cinco millones de pesos de la época. Esa declaración fue la evidencia más clara de que Bussi mintió cuando en febrero negó el depósito en Suiza y afirmó: "no tengo ni tuve" dinero en el exterior.

Días más tarde, presionado por el escándalo, debió aceptar que había mantenido, hasta poco tiempo atrás, esa cuenta en Suiza.

En abril, la comisión de juicio político de la Legislatura le impuso una suspensión de 60 días que el general se resistió a acatar, en medio de atentados —como el ataque a balazos sufrido por el diputado Bernardo García Hamilton, miembro del tribunal de juicio político— y acusaciones de traición contra varios de sus seguidores, entre ellos el vicegobernador Raúl Topa, un fiel subordinado suyo desde los tiempos de la dictadura, que no se cansó de repetir, durante los agitados 52 días en los que debió reemplazar al general al frente de la gobernación, que lo hacía en su nombre y con la convicción de regresarle los atributos del mando a la brevedad. No se equivocó.

2.5. La Escuela de las Américas

1998 fue el año en que se reactualizó la difusión del contenido de siete manuales elaborados por el ejército norteamericano y dos por la CIA, desclasificados por el Ministerio de Defensa de Estados Unidos. Ellos son la prueba contundente de que durante más de veinte años, a través de la Escuela de las Américas (más comúnmente conocida como Escuela de Dictadores) el gobierno norteamericano entrenó a militares latinoamericanos para que identifiquen y eliminen a los movimientos de oposición a gobiernos que Estados Unidos consideraba aliados en su lucha contra el comunismo. A lo largo de las más de mil páginas de estos textos se encuentran pocas alusiones a la democracia, a los derechos humanos o al Estado de derecho, pero se ofrecen detalladas técnicas para infiltrar movimientos sociales, para interrogar sospechosos, para vigilarlos, para enseñar a mantener secretos militares, para reclutar y manejar a espías y para controlar a la población civil.

Los militares argentinos que llevaron adelante el terrorismo de Estado fueron celosos cultores de estas enseñanzas: **Leopoldo Fortunato Galtieri** cursó estudios en 1947, cuando seguramente no soñaba con ser presidente de facto de la Argentina, aunque se preparaba para ser secuestrador, desaparecedor, torturador y asesino. **Ricardo Manuel Frecha** y **Luciano Parszyk** promovidos por el Senado en octubre (hablamos de ellos más arriba), cursaron estudios en noviembre de 1971. También en ese último año cursó el coronel **Reynaldo Tabernero**, quien en los años ochenta fue procesado —y luego exculpado por obediencia debida— por los delitos cometidos mientras era subjefe de la policía bonaerense, durante 1977, con responsabilidad en el funcionamiento de 21

campos de concentración distribuidos en toda la provincia. Otro conocido represor que asimiló las enseñanzas fue el coronel **Guillermo Trotz**, también subjefe de la policía bonaerense entre abril y noviembre de 1976; procesado por los delitos cometidos por la fuerza en ese período, fue beneficiado igualmente con la obediencia debida.

3. La actuación del Poder Legislativo

3.1. La derogación de las leyes de "Punto Final" y "Obediencia Debida".

Como dijimos anteriormente, la presentación de un proyecto de anulación de las leyes de impunidad[8], el 5 de enero, generó un intenso debate, tanto en la sociedad como en la clase política. Enseguida se hicieron oír las distintas voces.

El ex presidente de la Unión Cívica Radical, Rodolfo Terragno opinó que"[E]s peligroso para la sociedad porque puede reabrir un tema cerrado". El diputado Alfredo Bravo aclaró que justamente la idea era "volver a fojas cero la situación". "La eliminación de las normas busca que se continúen los procesos judiciales interrumpidos gracias a ellas, y que se delimite la responsabilidad de cada uno de los 1180 procesados por violaciones a los derechos humanos y que quedaron libres de culpa y cargo en su momento" —dijo Juan Pablo Cafiero—.

El proyecto, presentado por seis diputados de la Alianza, provocó un profundo malestar dentro de esa fuerza política. Cuando éste se dio a conocer, la cúpula de la Alianza cursó diversos llamados a los diputados que presentaron el proyecto, con intención de convencerlos de la falta de oportunidad de la propuesta y de "enfriar" el tema, incluso, "bajando" algunas de las firmas.

El debate había quedado instalado y obligó a todos los actores a sentar posiciones. Una de las voces más esperadas fue la del ex presidente, Raúl Alfonsín, quien reiteró una y otra vez que su intención había sido "castigar como corresponde absolutamente a todos a quienes habían violado los derechos humanos", pero recordó que en la época en que dictó esas leyes "estaba caminando al borde del abismo"[9].

---

[8] El proyecto fue presentado por los diputados del Frepaso, Juan Pablo Cafiero, Alfredo Villalba, Diana Conti, Alfredo Bravo, Adriana Puiggrós y Jorge Riva.

[9] Cfr. Diario Clarín, "Punto Final: Alfonsín acepta dar el debate", 27 de enero de 1998, p.4.

Mientras la Alianza intentaba que los legisladores dieran marcha atrás, el oficialismo decidió realizar una sesión extraordinaria para adelantar el tratamiento del proyecto en la Cámara baja. La fecha establecida para dicha sesión fue el 4 de febrero y se proponía la inclusión de un debate sobre "la impunidad y sus efectos en la Argentina".

El día en que se realizaba la sesión, la sociedad estaba expectante. A la hora indicada, los organismos de derechos humanos, los medios de prensa y una gran cantidad de personas más, se presentaron en el Congreso de la Nación para presenciar el debate. Pasaron las horas sin que se reuniera el quorum necesario para sesionar y comenzaron a circular rumores de que los legisladores de la Alianza aún no habían llegado a un consenso sobre cuál sería su posición en el recinto.

Luego de una larga espera, los diputados del oficialismo ocuparon sus bancas y —pasado un tiempo— dieron por comenzada la sesión. El presidente del bloque del Partido Justicialista —Humberto Roggero— tomó la palabra y, ante la ausencia de los diputados radicales y frepasistas, en una hábil maniobra, lamentó las expectativas creadas por la Alianza en la sociedad, y la falta de respeto por un tema que tanto dolor acarrea. Recordó que su partido fue la fuerza política más afectada por el terrorismo de Estado y, en honor a las víctimas, solicitó a los presentes la entonación del himno nacional, luego de lo cual se dio por concluida la sesión.

Ello ocurrió mientras los diputados de la Alianza se disponían a ofrecer una conferencia de prensa en la que explicaron que no se presentarían al recinto debido a la falta de seriedad de los legisladores oficialistas.

Una vez más quedó demostrada la falta de compromiso, de seriedad, de respeto a los familiares y las víctimas. Pero sobre todo, la inmadurez de las instituciones que aún adeudan una reflexión seria sobre el pasado.

Con posterioridad a esa fecha se presentaron varios proyectos nuevos, que en su mayoría proponían la derogación de las leyes, en lugar de la anulación. Esto abrió un nuevo debate sobre las diferencias entre estos dos institutos, los efectos de ambos y la posibilidad o imposibilidad de la anulación.

Los organismos de derechos humanos han exigido —desde la sanción de las leyes— su anulación y en esta oportunidad no desistieron de su pretensión. La diferencia entre la derogación y la

anulación es que la primera sólo deja sin efecto la legislación hacia el futuro, en tanto que la anulación borra los efectos ya cumplidos.

El argumento utilizado a favor de la anulación fue la declaración de nulidad, en 1983, de una ley de autoamnistía —dictada durante el gobierno del presidente de facto, Reinaldo Bignone— que abarcaba todos los delitos cometidos por las Fuerzas Armadas durante la dictadura militar. La Cámara Federal, en esa oportunidad, resolvió que los delitos cometidos por la asunción de la suma del poder público no son amnistiables y la Corte confirmó el fallo.

Lo primero que destacaron los partidarios de la derogación fue la imposibilidad de declarar la nulidad por medio de una ley y destacaron especialmente las consecuencias que un acto de tal naturaleza provocaría sobre la seguridad jurídica.

En este sentido, Ricardo Gil Lavedra[10], opinaba que "el Congreso no puede anular leyes por su contenido, tarea que es propia de los jueces y hay diferencias sustanciales que impiden asimilar este caso a lo ocurrido con la 'autoamnistía' de la dictadura". La derogación, "tendrá sólo un alcance declarativo pues los procesos no podrán reanudarse, toda vez que ello desconocería abiertamente la prohibición de aplicación retroactiva de la ley penal más gravosa, o bien la cosa juzgada". De cualquier manera, sostiene Gil Lavedra, que tratándose de hechos cometidos hace más de 20 años, todos los delitos se encontrarían prescriptos, pues no hay en nuestro derecho positivo reglas de imprescriptibilidad anteriores a dichos hechos[11].

Por su parte, Leopoldo Schiffrin[12] afirmaba que la ley de Obediencia Debida es nula porque viola el artículo 29 de la Constitución Nacional. Este artículo establece que el Congreso no puede conceder al Poder Ejecutivo Nacional ni las legislaturas provinciales a los gobernadores de provincias, facultades extraordinarias ni la suma del poder público, ni otorgar funciones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobierno o persona alguna. "Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable y sujetarán a

---

[10] El Dr. Ricardo Gil Lavedra, ex miembro de la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal.

[11] Sin embargo, reconoció que las víctimas podrían presentarse a los tribunales reclamando la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de las leyes cuestionadas, la validez de las decisiones judiciales dictadas con base en esas normas y la prosecución de las causas.

[12] El Dr. Leopoldo Schiffrin es miembro de la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional de La Plata.

quienes los formulen, consientan o firmen a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria".

Con relación a la ley de Punto Final recordó que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso de Erich Priebke, "declaró que los delitos contra el derecho de gentes tampoco son prescriptibles. Según ese criterio correctísimo, no se puede alargar o acortar lo que no puede existir, la prescripción de esos delitos".

Distintas opiniones aparecían diariamente en los periódicos. Sin embargo, el diálogo entre los diputados no parecía encauzado. Con el objeto de crear un espacio de discusión, el CELS resolvió convocar a una reunión, a realizarse en el Congreso de la Nación, de la que participarían diputados, políticos, juristas, cientistas sociales y los organismos de derechos humanos. A pesar del interés demostrado por la mayoría de los invitados no se logró comprometer la participación de los diputados, por lo cual la reunión fue suspendida.

El Congreso resolvió fijar una nueva sesión para el día 24 de ese mes, fecha en que se conmemoraba el 22º aniversario del golpe militar de 1976.

Ese día una multitud se reunió en la Plaza de Mayo —como todos los años— para repudiar el golpe de Estado. Cerca de la medianoche la Cámara de Diputados dio media sanción a un proyecto de ley que consagraba la derogación. Posteriormente, se obtuvo la sanción de la Cámara Alta.

Así, las dos leyes emblemáticas que impidieron el juzgamiento de un gran número de militares que propiciaron y participaron de la represión clandestina quedaron sin efecto.

3.2. La creación de una Comisión Investigadora de la Verdad

A lo largo del año, se discutieron en el Congreso de la Nación diversos proyectos de ley que proponían la creación de una comisión investigadora de la verdad[13].

Otros proyectos también debatidos establecían la creación de un organismo destinado a la recolección de información[14] —tarea que hoy cumple de manera similar la Subsecretaría de Derechos Humanos

---

[13] Proyectos 0308-D-98, 0376-D-98, 091-D-98.

[14] Entre estos proyectos podemos mencionar los siguientes expedientes: 5665-D-97 —creación de un Archivo Nacional de Documentación para la Defensa y el Resguardo del Derecho a la Verdad—, 1331-D-98 —creación de un Registro Unico de Esclarecimiento de Desapariciones y Muertes (antes de diciembre de 1983)—, 0915-D-98 —creación de un Registro Público Unico de Procesos Judiciales relacionados con Derechos Humanos—.

dependiente del Ministerio del Interior—, en lugar de una comisión con amplias facultades de investigación.

Las distintas iniciativas diferían —además de en el órgano que pretendían crear— en el ámbito dentro del cual funcionarían.

Los organismos de derechos humanos —en adelante los organismos—, continuaron con su exigencia de hace quince años, y en tal sentido propusieron la creación de una comisión investigadora integrada por miembros de las dos cámaras legislativas.

En una clara muestra de apertura al diálogo, la Comisión de Derechos Humanos y Garantías de la Cámara de Diputados —en adelante la Comisión—, convocó a los organismos, para trabajar conjuntamente sobre las distintas propuestas. En sucesivas reuniones, se discutieron diversas alternativas para arribar al objetivo deseado.

Los diputados que integran la Comisión, por su parte, acordaron abrir el debate sobre uno de los proyectos —elaborado por los diputados Mario Cafiero y Marcelo López Arias[15]— que proponía la creación de un Régimen del Derecho a la Verdad, una Comisión Bicameral, un Registro de Desaparición Forzada de Personas.

La posibilidad de un trabajo en conjunto con los diputados nacionales resultó una experiencia de gran valor aunque el proyecto en cuestión mereció marcadas críticas por parte de los organismos y surgieron diferencias sobre las que no se pudo llegar a un acuerdo. Esto motivó el envió de una carta dirigida a la diputada Dolores Domínguez[16] y, por su intermedio, a los miembros de la Comisión en la que se expuso claramente la posición de los organismos.

Haremos un repaso sobre los aspectos centrales del proyecto de ley y en cada caso expondremos la opinión de los organismos al respecto.

En su primer artículo, el proyecto declaraba el "derecho de todo integrante de la comunidad nacional e internacional a conocer la verdad acerca de la desaparición forzada de personas, muerte, sustracción de menores y demás violaciones a los derechos humanos ocurridas en territorio argentino o que habiéndose llevado a cabo en otro país afectaron a personas de nacionalidad argentina y/o exista una fundada suposición de que fueron cometidos por agentes del Estado argentino o personas o grupos de personas que han actuado con autorización, apoyo, o aquiescencia del Estado argentino".

---

[15] Expediente 1331-D-98.

[16] Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos y Garantías del Congreso de la Nación.

Con alguna modificación, esta declaración satisfizo las expectativas de los organismos[17].

En el artículo 2 el proyecto establecía la obligación del Estado Nacional —en virtud de lo establecido en el artículo primero— de "recabar toda la información disponible sobre la desaparición forzada de personas, muertes, sustracción de menores y demás violaciones a los derechos humanos ocurridas en el territorio argentino antes de diciembre de 1983, de continuar las investigaciones de esos hechos, así como de tomar las medidas necesarias para salvaguardar toda prueba material existente que tenga relación en esos casos y de establecer los mecanismos adecuados para que las personas interesadas puedan acceder a su cabal conocimiento. Esta obligación del Estado incluye a las diferentes reparticiones de la Administración Nacional, a los organismos e instituciones del ámbito estatal, al Congreso de la Nación, y a los Tribunales de los fueros nacional y federal".

Por su parte, en el artículo 3 se formulaba una invitación a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a las obligaciones asumidas por el Estado Nacional, mediante el dictado de normas locales.

Estos dos artículos no merecieron críticas. Por el contrario, se destacó la importancia de reconocer carácter federal a la obligación de garantizar el derecho a la verdad.

El artículo 4 establecía: "A los fines de la implementación de la presente ley, crease el Registro Unico de Esclarecimiento de Desapariciones y Muertes ocurridas con motivo de la represión ilegal con anterioridad al 10 de diciembre de 1983, en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Derechos Humanos. Dicho registro se crea a partir de la unificación del material de la ex -Conadep y el Registro de Fallecidos existente actualmente".

Lo estipulado en este artículo resultó un obstáculo insalvable. En la carta enviada a la Comisión sostuvimos: “Como ya lo expresáramos

---

[17] Los organismos demostraron su preocupación por la utilización del término "muerte". Políticamente, la palabra muerte no es apropiada para describir las ejecuciones extrajudiciales y los asesinatos cometidos por agentes del Estado y sus allegados. La muerte es un hecho natural y, en cambio, el fallecimiento de miles de personas durante los años de la dictadura militar obedeció, en todos los casos, al accionar de las fuerzas estatales. Por otra parte, el término tampoco es legalmente apropiado: la enumeración de los hechos que generan el derecho a la verdad es una enumeración que incluye, solamente, violaciones a los derechos humanos. La muerte, por sí sola, no viola ningún tratado internacional.

en reiteradas oportunidades, no creemos que ninguna comisión o registro de la verdad pueda estar en el ámbito del Ministerio del Interior, o de cualquier otro sector del Poder Ejecutivo. Nuestra propuesta (…) es la creación de un organismo autárquico, tal como lo fue en su oportunidad la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep). Ya en otras oportunidades solicitamos la creación de una Comisión Investigadora por fuera de la órbita del Poder Ejecutivo. En este sentido, reiteramos nuestra propuesta de crear una Comisión Bicameral. No obstante, conscientes de las limitaciones que tiene este tipo de comisiones del Congreso, debido a la imposibilidad por parte de los legisladores de llevar adelante por sí solos la labor investigadora, creemos que resultaría un aporte sensible la creación de un organismo específico con este fin, que contara con los recursos materiales y humanos necesarios para el desarrollo de sus objetivos. Sin embargo, tal organismo no puede de ningún modo funcionar en el Ministerio del Interior. Nuestra propuesta, (…) es la creación de un ente autárquico dependiente del H. Congreso de la Nación o, en su defecto, de otra instancia institucional autónoma, como ocurre, por ejemplo, con la Defensoría del Pueblo. En todo caso, son tres los elementos que aseguran la independencia de cualquier cuerpo: a) su dependencia institucional —esto es, quién lo controla—; b) la designación de sus autoridades y personal; y c) un presupuesto adecuado. En relación con el punto a), entendemos que este organismo debe depender del Congreso o ser absolutamente independiente".

El artículo 5 de proyecto establecía: "El objetivo del Registro es la creación de una base de datos unificada que reúna la información obtenida a la fecha y la que continúe obteniendo sobre la verdad de lo acontecido en todos los casos de personas que hayan sido víctimas de la desaparición forzada, fallecimiento y sustitución de identidad y otras violaciones a los derechos humanos, como consecuencia del accionar represivo de las Fuerzas Armadas o de seguridad en el período indicado en el artículo 2".

Sobre este artículo también se plantearon diferencias de fondo. Este apartado definía el mandato del Registro en términos demasiado limitados. "La creación de una base de datos unificada no es más que una finalidad residual de la labor que este ente está llamado a cumplir. Por lo contrario, nuestra comprensión de sus objetivos es mucho más abarcadora" —señalamos en la carta—.

Desde este punto de vista, se propuso repetir el artículo original del proyecto de creación de una Comisión de la Verdad, que hace ya

tres años los organismos de derechos humanos consensuamos con algunos Senadores de la Nación y que fuera presentado por el —en aquel momento presidente del bloque de Senadores del Partido Justicialista— Dr. Augusto Alasino. Dicho proyecto establecía que la Comisión tendría por objeto la búsqueda, recepción, procesamiento y resguardo de la información sobre las personas detenidas – desaparecidas, así como sobre sus circunstancias y responsables, con el objeto de determinar su destino y paradero.

En el marco del proyecto en discusión, se remarcó también que el mandato debería extenderse a los casos de ejecuciones extrajudiciales, sustracción de menores, y demás violaciones a los derechos humanos comprendidas en el artículo 1.

En la carta se destacaron también algunas dudas acerca de la integración del Registro. Se sugirió la inclusión de un consejo directivo y un director ejecutivo, además de un staff que debería contar, entre otros, con un experto en computación, un antropólogo forense y un abogado.

En lo referido a las facultades del Registro el artículo 7 establecía: "Al efecto del mejor cumplimiento de su objetivo, el Registro tiene entre otras las siguientes atribuciones:

a) Recabar información a los tribunales o jueces de cualquier fuero, instancia o jurisdicción;
b) Recabar información a cualquier otra dependencia nacional y la de organismos internacionales, provinciales o municipales;
c) Recabar información a organismos no gubernamentales o entes privados;
d) Recibir e investigar cualquier prueba, testimonio o denuncia realizada por cualquier persona;
e) Difundir a la comunidad nacional e internacional el contenido de los objetivos de la presente ley e invitar a personas y organizaciones de nuestro país y del extranjero a suministrar la información existente en su poder que pueda ayudar al esclarecimiento de los hechos señalados en la presente ley.

En todos los casos la información que se solicite será referente a circunstancias de muerte o destino de la persona desaparecida buscada y la respuesta será obligatoria para el solicitado".

Estas facultades, resultaban consecuentes con el limitado mandato definido en el artículo 5. La mayor preocupación de los organismos se vinculó con la falta de facultades investigadoras y, especialmente, con la ausencia de alguna referencia a la posibilidad

de solicitar a los jueces de la Nación la realización de diligencias judiciales necesarias para el cumplimiento de su objetivo. Otra vez, para una adecuada enumeración de las facultades, preferimos remitirnos al artículo 3 del Proyecto Alasino:

"La Comisión de la Verdad tendrá las siguientes facultades y atribuciones:

a. Buscar, recepcionar, procesar y resguardar la información sobre las personas detenidas-desaparecidas como consecuencia de la represión ejercida desde el Estado con anterioridad al 10 de diciembre de 1983.

b. Recibir e investigar cualquier prueba, testimonio o denuncia pública o que se hiciese en la Comisión de la Verdad, por integrantes de Poder Ejecutivo Nacional y/o funcionarios, agentes del Estado Nacional, Provincial o Municipal, y/o por cualquier persona, a todos los cuales podrá citar a declarar.

c. Solicitar la información y documentación que estime conveniente al Poder Ejecutivo Nacional, al Poder Judicial de la Nación o de las Provincias, a personas físicas, organizaciones privadas o públicas, y organismos nacionales o internacionales, provinciales o municipales.

d. Procesar y sistematizar la información y documentación que estime pertinente, y que exista en cualquier organismo público o privado, o en poder de personas físicas o jurídicas.

e. Practicar allanamientos en lugares públicos o privados y secuestrar información y archivos públicos o privados. Cuando el allanamiento o el secuestro de la documentación o archivos se realice en un lugar privado, la Comisión de la Verdad deberá requerir la medida al Juez competente, el que la resolverá en un plazo no mayor de 12 horas y con estricto secreto de sumario.

f. Visitar y efectuar relevamientos de lugares públicos y privados.

g. Requerir de los organismos judiciales pertinentes, se impida la salida del territorio nacional sin autorización de aquellas personas que constituyan objeto de las investigaciones a emprenderse.

h. Denunciar a la justicia cualquier intento de ocultamiento, sustracción o destrucción de documentación o información relacionada con el objeto de la Comisión y resguardar debidamente la documentación información y conclusiones a que arribe para conocimiento de contemporáneos y generaciones futuras".

Asimismo, se afirmó en la carta: "Una última cuestión, también fundamental, todavía debe ser resuelta en relación con las facultades de este registro: las declaraciones de los involucrados en un crimen. Tal como lo expresáramos oralmente, de ningún modo queremos que las eventuales confesiones realizadas frente a este Registro puedan impedir la consecución de la Justicia, que es nuestro objetivo final. Por otro lado, tampoco queremos dejar librada a la voluntad de los asesinos la posibilidad de decir todo lo que saben. Frente a esta encrucijada, entendemos que la solución puede ser la de facultar al Registro para indagar a los involucrados en graves violaciones a los derechos humanos bajo juramente de decir verdad —y con la consecuente responsabilidad penal por falso testimonio—, pero con la expresa reserva legal de que dichas confesiones no podrán ser utilizadas en el marco de un proceso penal. En este caso, se estaría optando por un sistema de prueba tasada, permitido en nuestro sistema legal, que anularía cualquier utilización de dichas pruebas en un proceso penal.

El texto del artículo 9 era el siguiente: "La base de datos del Registro es pública y su acceso gratuito. En cada caso que constatara fehacientemente el fallecimiento o asesinato del desaparecido se procederá a derivar el caso para su inscripción respectiva como defunción al Registro Nacional de las Personas. En caso que ya constare inscripción de ausente por desaparición forzada en los términos de la ley 24.321, la nueva inscripción se agregará a la anterior".

Sobre este artículo se realizaron sugerencias importantes: "En primer lugar, no creemos que sea adecuado que la reserva de la información deba ser sólo a pedido expreso de la parte interesada. Por el contrario, debería ser el mismo registro el que determinara criterios legales para la distinción entre información pública e información reservada, en aquellos casos en los que sea necesario garantizar que los familiares de las víctimas no sean sometidos a ningún agravio. En ningún caso se podrá determinar la confidencialidad de lo averiguado. Esta atribución del Registro, en todo caso, podrá sí ser dejada a un lado por expreso pedido de aquellos interesados que prefieran hacer pública toda la información". Por otra parte, se observó: "No creemos apropiada la referencia a que 'en caso de que se constara fehacientemente la muerte o el asesinato del desaparecido se procederá a derivar el caso para su inscripción respectiva como defunción'. En relación con la constatación fehaciente, entendemos que es una expresión

sumamente inapropiada: ¿será para el Registro constatación fehaciente la declaración de un marino que dice haber arrojado a una persona desde un avión para que ella sea inscripta como fallecida?. Tal alternativa resulta para nosotros absolutamente inaceptable. Hoy, que los desaparecidos tienen un status jurídico ad hoc a partir de la ley 24.321, la única posibilidad de modificar ese status es la aparición de los restos de la persona. En este sentido, sólo esa aparición podrá motivar su derivación para su inscripción como fallecido".

El artículo 10 establecía: " Créase una Comisión Bicameral denominada Comisión de la Verdad para el seguimiento y control de la aplicación de la presente ley que está integrada por seis diputados y seis senadores designados por las respectivas Cámaras del Congreso Nacional entre los miembros de las Comisiones de Derechos Humanos y Garantías del Senado y de Derechos Humanos de la Honorable Cámara de Diputados, y en proporción a la representación política existente, que dictará su propio reglamento y fijará sus funciones".

Este artículo, en la medida en que se modificaran los artículos 4 y 5 no merecían reparos.

Por último se subrayaron los puntos que resultaban indispensables para apoyar el proyecto: "1) que asegure la absoluta independencia del Ejecutivo del órgano encargado de asegurar el derecho a la verdad; 2) que se dote a ese ente de un mandato y de las facultades necesarias para investigar y esclarecer las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura militar; 3) que sus miembros sean elegidos por el H. Congreso de la Nación".

Estos puntos marcaban el piso mínimo sobre el cual se podría avanzar en el trabajo conjunto, por ello, se afirmó que "si estos tres requisitos no pueden ser alcanzados, no creemos que valga la pena la sanción de una ley que sólo dará una nueva pero inútil regulación a la protección que el derecho a la verdad tiene hoy en Argentina. Un proyecto como este significa más un riesgo que un avance. En ese sentido, volvemos a sugerirle a la Comisión de Derechos Humanos y Garantías que se tome el tiempo necesario para trabajar en un proyecto que asegure la efectiva vigencia del derecho a la verdad. (...) La demanda por una Comisión Bicameral no es nueva sino que, por el contrario se hizo pública ya en 1983. Mucho tiempo ha pasado desde aquel primer reclamo sin que hayamos todavía alcanzado el objetivo. Es por ello que hoy no tenemos prisa, pero sí principios: preferimos seguir trabajando juntos el tiempo que sea necesario".

Algunos de los requisitos mencionados por los organismos no lograron el acuerdo de los legisladores, pero, más allá de esos

aspectos fundamentales, el tratamiento del asunto quedó congelado luego de una fuerte presión que las Fuerzas Armadas ejercieron sobre los diputados. Estos propusieron esperar unos meses para reanudar el debate pero, a pesar de los pedidos concretos de los organismos, el tema quedó cerrado para el resto del año.

4. La actuación del Poder Judicial

En este apartado nos proponemos hacer un repaso de las actuaciones del Poder Judicial a lo largo de 1998, respecto de los hechos ocurridos durante la última dictadura militar. Incluimos la resolución de la justicia sobre la demolición de la ESMA, las causas cuyo objeto es la averiguación de la verdad y aquellas en las que se investiga la apropiación de menores y sustitución de identidad. En los tres casos, hemos tenido que realizar una selección, de acuerdo a la importancia de las resoluciones adoptadas y a la posibilidad de acceder a la información. Sin embargo, no podemos dejar de señalar que la cantidad de reclamos judiciales en torno del pasado ha aumentado considerablemente en los últimos años.

En el primer punto de este apartado comentamos el fallo que declaró la inconstitucionalidad del decreto del presidente Menem que ordenaba la demolición del edificio de la ESMA.

Luego recordaremos la actuación de la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal durante los meses de enero, febrero y marzo; y la decisión de la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional de La Plata de reabrir las causas que tramitaron en esa jurisdicción.

Posteriormente, analizaremos la actuación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa nº450 “Suárez Mason, Carlos Guillermo y otros s/ homicidios, tormentos, privaciones ilegítimas de la libertad, etc.”, en la que Carmen Aguiar de Lapacó reclamaba el derecho a la verdad y al duelo por la desaparición de su hija. Este fallo tuvo gran repercusión en la opinión pública y sus consecuencias se hicieron sentir también en el ámbito del Poder Judicial. Algunas de ellas serán expuestas en este capítulo. Seguidamente, veremos lo dispuesto por la Corte en el caso “Urteaga”.

Por último, analizaremos la resolución que dispuso la prisión preventiva del ex general Jorge Rafael Videla, en la causa que se sigue por la apropiación de niños recién nacidos, hijos de mujeres desaparecidas. También mencionaremos la detención de Emilio Eduardo Massera, sin embargo, no fue posible en este caso acceder a las decisiones de la justicia.

4.1. La inconstitucionalidad de la demolición de la ESMA.

"Decreto 8/98. Buenos Aires, 6/1/98. Visto lo informado por el Jefe del estado mayor general de la armada y lo propuesto por el señor ministro de defensa y Considerando ... Que el traslado de la Escuela de Mecánica de la Armada tiene un valor simbólico innegable, sustentado en el afán por dejar atrás las antinómias y asumir las lecciones de la historia reciente, expresando plenamente la voluntad de conciliación de los argentinos. Que destinar al uso público los terrenos que actualmente ocupa dicha instalación militar y erigir en dicho espacio libre un símbolo de la unión nacional como único propósito, representa un compromiso ético de convivencia democrática y respeto de la ley". (...) "Artículo 3: Instrúyase al Ministerio de defensa para que realice las tareas necesarias que permitan destinar al predio mencionado en el artículo anterior para el único propósito de generar un espacio verde de uso público y el lugar de emplazamiento de un símbolo de la unión nacional".

Este decreto, firmado por el Presidente Carlos S. Menem, motivó un repudio generalizado, y la presentación, por parte de familiares de personas desaparecidas en la ESMA, de una acción de amparo[18].

El 16 de octubre, el juez federal Ernesto Morelli, declaró la inconstitucionalidad del artículo 3 transcripto. Entre sus fundamentos, el magistrado afirmó que el patrimonio cultural se encuentra tutelado por la Constitución y que debe ser protegido ya sea que se trate de hechos de heroísmo o vinculados con la virtud o, como en este caso, "de hechos horrorosos que causan genuina vergüenza (tanto en la mayoría silenciosa que no participó como en quienes los ejecutaron, que todavía hoy se resisten a proporcionar datos que permitan esclarecer el destino de quienes fueron torturados y luego desaparecidos durante ese triste período de nuestra historia, y pese a que no son ya sujetos pasivos de persecución penal por esos mismos hechos)".

"La condición distintiva de una expresión cultural no es una cualidad cuya existencia dependa del reconocimiento de las autoridades (...) se origina en la actividad productora de los pueblos". Por ello, "los actos que lleven una finalidad contraria al expreso mandato constitucional" pueden ser impugnados por la justicia a pedido de los ciudadanos.

---

[18] Las presentantes fueron Laura B. Bonaparte de Bruschtein y Graciela Palacio de Lois.

A pesar del horror que ese edificio encarna, "se trata de expresiones de nuestra cultura" y debemos comprender "que el testimonio emblemático que los recuerda también forma parte de nuestro patrimonio cultural, por cuyo motivo no puede ser destruido por los gobernantes de turno" y reemplazado "por un monumento cualquiera".

El fallo recordó que la ley de Obediencia Debida dejó sin efecto las investigaciones de los hechos ocurridos durante la dictadura, y que, posteriormente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso Suárez Mason[19] impidió proseguir la búsqueda de la verdad, pero al incorporar a la Constitución la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas la Argentina ha asumido obligaciones internacionales "entre las que se cuenta la protección a las víctimas de ese concreto delito". Por ello, en relación a lo resuelto por la Corte Suprema, Marinelli afirmó "en el marco de otros procesos, ya establecidos o por crearse, por vía legal o jurisprudencial, tales diligencias indefectiblemente se deberán realizar hasta lograr el esclarecimiento del destino de las personas desaparecidas". Por esa razón la ESMA debe ser preservada porque aún puede guardar elementos que contribuyan a la reconstrucción de la verdad.

4.2. El derecho a la verdad.

Como ya ha sido explicado en Informes anteriores[20], a partir de 1995 se realizaron una serie de presentaciones judiciales en las que se reclamó el derecho a la verdad.

El protagonismo que había tenido la justicia en los primeros años de la democracia, había desaparecido con la sanción de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final y los indultos dictados por el presidente Menem. Sin embargo, el derecho de los familiares a conocer las circunstancias que rodearon la desaparición de sus seres queridos y el destino de sus cuerpos —derecho que se extiende a la sociedad argentina en su conjunto— estaba vigente y debía ser tutelado.

En aquellas presentaciones se utilizó como principal fundamento de los derechos invocados, la obligación internacional

---

[19] Sobre este fallo de la Corte Suprema, ver en este mismo capítulo el apartado “El caso Lapacó”.

[20] Ver Abregú, Martín: “La tutela judicial del derecho a la verdad” en Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina, 1195, ediciones CELS, Bs. As., 1996.

del Estado argentino de investigar el destino de los desaparecidos e informar toda la verdad a los familiares y la sociedad argentina en general. Paralelamente al planteo de la obligación, se destacó la responsabilidad internacional y la posibilidad de que la Argentina fuera encontrada responsable de una nueva violación a los derechos humanos de las víctimas si no accedía a la solicitud de que se llevara adelante una investigación.

El otro punto de apoyo fuerte de la presentación fue la Constitución Nacional argentina y su categórica protección de los derechos humanos por parte de los tribunales —artículo 116 Constitución Nacional[21]—.

La Constitución Nacional argentina obviamente no hace ninguna referencia explícita el Derecho a la Verdad; no obstante, se sostuvo que el mismo está implícito en la forma republicana de gobierno, reconocido por el art. 33 de nuestra carta magna. En este sentido, se hizo especial hincapié en la íntima vinculación existente entre las instituciones republicanas y el derecho de la sociedad a saber toda la verdad sobre su pasado reciente, así como en la necesidad de proteger el derecho de los familiares a conocer el destino final de los desaparecidos.

Además, la Constitución también fue sistemáticamente citada como el marco institucional en el que el Poder Judicial debe intervenir para proteger los derechos de las personas, surjan estos de las normas locales o, como en nuestro caso, de las internacionales.

Estos argumentos fueron acogidos por los tribunales y comenzaron a cumplirse medidas tendientes a la efectivización de los derechos, sin embargo, como veremos más adelante, no todos los casos corrieron la misma suerte.

4.2.1. La Cámara Federal en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal.

A principios de 1998, en el marco de la causa que se sigue por la averiguación de lo ocurrido a Rodolfo Walsh, la Cámara Federal citó, a pedido de la compañera del periodista, a todas aquellas personas que habrían participado del asesinato —según testimonios de los sobrevivientes de la Escuela de Mecánica de la Armada

[21]El artículo 116 de la Constitución Nacional argentina dispone que "Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inciso 12 del artículo 75; y por los tratados con las naciones extranjeras ...".

(ESMA)—. Quienes declararon en tal oportunidad fueron Roberto González, Jorge Radice, Juan Carlos Coronel, Jorge Acosta, Emilio E. Massera.

Por otra parte, se presentaron a dar testimonio el periodista Oscar Serrat y Jorgelina Ramus, ambos sobrevivientes de ese centro clandestino de detención, y la periodista Olga Wornat, que declaró sobre la información que Massera le refiriera con motivo de una entrevista periodística.

Los represores que comparecen a declarar en el marco de estas causas no lo hacen en carácter de testigos, puesto que fueron partícipes de los hechos investigados[22] y esta circunstancia les permite negarse a declarar.

A pesar de estas circunstancias, hubo ciertas manifestaciones que permiten agregar datos a los ya conocidos por la sociedad —o que corroboran algunos supuestos—.

La medida tomada por la Cámara tuvo gran repercusión y motivó el desfile de marinos, policías y miembros del Ejército, todos partícipes de la represión del Estado, nuevamente por los Tribunales.

4.2.2. La Cámara Federal en lo Criminal y Correccional de La Plata.

A comienzos de 1998, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos de La Plata presentó una petición ante la Cámara Federal de esa ciudad solicitando que reconociera y tutelara el derecho a la verdad y el derecho al duelo.

El 21 de abril, la Cámara resolvió acoger el pedido y hacer lugar a las medidas solicitadas. Por mayoría, los jueces resolvieron: "declarar el derecho de los familiares de las víctimas de los abusos del Estado ocurridos en el pasado gobierno de facto (1976/83) de conocer cuáles fueron las circunstancias relacionadas con la desaparición de ellas y en su caso el destino final de sus restos".

Entre otras medidas, la Cámara ordenó a los Juzgados de Primera Instancia de su jurisdicción la remisión de todas las causas vinculadas con la represión militar. Hasta la fecha, se han agregado alrededor de 1.800 causas, en su mayoría habeas corpus.

Por otra parte, el Tribunal solicitó a distintas reparticiones que enviaran la información con que cuenten y citó a declarar a numerosos testigos.

---

[22] El carácter en el que declaran es difícil de definir puesto que no se trata de una declaración testimonial pero tampoco de una declaración indagatoria, ya que se encuentran amparados por las leyes de obediencia debida y punto final.

Asimismo, en los meses que siguieron a la resolución, la Cámara comenzó a tomar declaraciones a miembros de las fuerzas armadas que participaron del terrorismo de Estado, para cumplir con el objeto de las actuaciones.

4.2.3. El caso Lapacó

En el Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Argentina, 1996, se relataron los reclamos por derecho a la verdad que habían sido presentados a la justicia durante 1995. Uno de dichos pedidos lo formuló Carmen Aguiar de Lapacó, por la desaparición de su hija, Alejandra Lapacó, ocurrida el 17 de marzo de 1977, en la Capital Federal.

Como narráramos en tal oportunidad, Carmen Lapacó había solicitado a la Cámara Federal que librara oficio al Ministerio de Defensa –Jefatura del Estado Mayor del Ejército– con el objeto de que remitieran toda la información que existiera en esa fuerza y en las de seguridad e inteligencia, que dependieron operativamente del Primer Cuerpo del Ejército entre los años 1976 y 1983, acerca del destino final sufrido por las personas detenidas-desaparecidas.

Con fecha 18 de mayo de 1995, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal resolvió hacer lugar al pedido formulado, reconociendo expresamente el derecho a la verdad y al duelo. La Cámara afirmó que le correspondía ejercer su poder jurisdiccional para cumplir con esa finalidad, y que las leyes 23.492 y 23.521[23], y el decreto 1002/89, que beneficiaron a los miembros de las fuerzas armadas, si bien cercenaron las posibilidades de juzgamiento, no implicaron la culminación del proceso.

El Secretario General del Ejército, General de Brigada Ernesto Juan Bossi, respondió que "no obran antecedentes, en el ámbito de la Fuerza, respecto de lo que es materia específica del requerimiento formulado". Frente a esta respuesta, se sugirió el libramiento de oficios a diversos organismos en los que podrían encontrarse registrados datos que favorecerían a la investigación. A esta nueva solicitud, la Cámara, por voto mayoritario de tres de sus integrantes, respondió que excedía sus poderes jurisdiccionales, los que habían quedado agotados con el dictado de las normas citadas (Obediencia Debida, Punto Final e indultos). Resolvió tener presente lo informado por el Estado Mayor General del Ejército, que los autos prosiguieran

[23] Leyes de Punto Final y Obediencia Debida.

según su estado y ordenó la remisión de copia de lo decidido a la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, por cuanto sería en la órbita del Poder Ejecutivo en la cual la pretensión deducida podría encontrar adecuada satisfacción. La resolución de la Cámara fue firmada el 16 de agosto de 1995.

Contra lo resuelto, el 8 de septiembre de 1995, Carmen Lapacó interpuso recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que fue concedido.

4.2.3.1. El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

El 8 de julio de 1997 el Procurador General, máxima autoridad del Ministerio Público, emitió un dictamen que se sostiene sobre tres pilares de gran trascendencia: "compromiso estatal de protagonismo del sistema judicial", la importancia de proteger el Derecho a la Verdad, y la certeza de que continuar con las investigaciones de ningún modo viola el principio *ne bis in idem*.[24]

El dictamen tuvo el valor de reafirmar principios estructurales para la protección de los derechos. Así, afirmó "[E]n este trámite judicial se trata del resguardo de una obligación del Estado Nacional de respetar los Derechos Humanos, lo que sin duda implica asegurar la búsqueda o el logro de la verdad material, como primer paso al reconocimiento de la Dignidad Humana (artículos 1 y 2 de la CADH[25] y 2 del PIDCyP[26])" o que "la incorporación constitucional de una garantía individual implica, la obligación de su resguardo judicial, más allá del administrativo".

Paralelamente, sostuvo que el órgano encargado de velar por los intereses generales de la sociedad "debe recordar en todo momento el imperativo ético de ser solidario con las víctimas y ello implica buscar alternativas institucionales más adecuadas para paliar o disminuir el sufrimiento". El dictamen concluye que "[S]iendo ello así, el sistema de justicia debe colaborar con la reelaboración social de un conflicto de enorme trascendencia y que requiere una respuesta más: la verdad".

A pesar de este esperanzador dictamen, el 13 de agosto del corriente año, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró —por

---

[24] Este principio garantiza que ninguna persona será juzgada más de una vez por un mismo hecho.

[25] Convención Americana sobre Derechos Humanos —en adelante Convención Americana o CADH—.

[26] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos —en adelante Pacto o PIDCyP—.

5 votos contra 4— la improcedencia del recurso extraordinario[27]. El órgano tardó dos años en resolver en 14 renglones que las víctimas de la dictadura militar no tienen derecho a la verdad.

El voto mayoritario basó su decisión en que, “conforme al artículo 178 del Código de Procedimientos en lo Criminal, las diligencias de investigación tienen por fin comprobar la existencia de un hecho punible y descubrir a los autores, y que ello, en el estado actual de la causa, al haberse agotado su objeto procesal, no resulta admisible”. Dicen los Ministros: "La realización de las medidas requeridas implicaría la reapertura del proceso y el consecuente ejercicio de actividad jurisdiccional contra quienes han sido sobreseídos definitivamente por las conductas que dieron lugar a la formación de la presente causa (...) Carecería de toda virtualidad la acumulación de prueba de cargo sin un sujeto pasivo contra el cual pudiera hacerse valer".

4.2.3.2. Las disidencias.

En su voto disidente, los Ministros Enrique S. Petracchi y Gustavo A. Bossert, declararon que, en su oportunidad, la Cámara reconoció el derecho a la verdad cuya tutela se solicitaba, y entendió que "no significa otra cosa que la obligación por parte del Estado de proporcionar todos los mecanismos que estén a su disposición para determinar el destino final de los desaparecidos entre 1976 y 1983 (...) y esa obligación del Estado de reconstruir el pasado y de esta manera dar una respuesta a los familiares y a la sociedad, es incuestionable desde el punto de vista de la finalidad perseguida por el procedimiento penal".

Asimismo, mencionan lo dictaminado por la Cámara en cuanto afirmó que la sanción de las leyes 23.492 y 23.521 y del decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1002/89, "en nada impide investigar sobre la suerte corrida por las víctimas teniendo especialmente en cuenta los principios reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual forma parte de nuestro ordenamiento jurídico". La Cámara admitió su competencia para llevar adelante las investigaciones y "en cumplimiento de normas operativas del derecho Internacional de los Derechos Humanos" ordenó el pedido de informes al Estado Mayor del Ejército.

---

[27] CSJN, S. 1085, Suárez Mason, Carlos Guillermo s/ homicidio, privación ilegal de la libertad, etc. 29 de Septiembre de 1998.

Para esta disidencia, lo expresado anteriormente, revela claramente que la Cámara había admitido la pretensión y había comenzado a darle efectiva protección al derecho de rango constitucional que se invocaba. Sin embargo, posteriormente, la misma Cámara concluyó en mantener archivada la causa y remitir copia a la Subsecretaría de Derechos Humanos, a fin de que sea este organismo el que "de comienzo, por los medios a su alcance, a la tarea de reconstrucción que permita establecer la suerte de las personas detenidas".

Para estos jueces, no existe razón suficiente que justifique la adopción, por parte de la Cámara, de un criterio opuesto. Por ello consideraron que resulta aplicable al caso la doctrina de la arbitrariedad. Entendieron que si en una decisión previa, el tribunal, por mayoría, había reconocido sus facultades jurisdiccionales sin cortapisas, y había asumido el compromiso de respetar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no era admisible que, después sin fundamento de peso alguno se considerara privado de tal potestad, y que atribuyera la tarea de satisfacer los reclamos al Poder Ejecutivo. Por ello concluyeron que el fallo no era un acto jurisdiccional válido.

Los Ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazan la supuesta afectación del *ne bis in idem*, ya que frente a la imposibilidad de arribar a una condena y de perseguir a los beneficiarios de las leyes e indulto en cuestión, ella carece de todo fundamento.

Opinaron también que el hecho de que la persecución penal se encuentre clausurada respecto de algunas personas y respecto de hechos que hayan tenido ciertas características, no implica, automáticamente, el cierre de la investigación. Al contrario, "sólo en la medida en que ella [la investigación] continúe se podrá determinar si esos hechos fueron cometidos por los autores alcanzados por las exenciones de pena o si, en cambio, ellos fueron cometidos por terceros, o bien, en circunstancias o con vinculación a hechos no comprendidos en las leyes en cuestión". Estos dichos fueron también admitidos por la cámara cuando aseveró que "en ningún momento se descartó la posibilidad de que se configurara algún caso excluido de las prescripciones de aquellas leyes, pero incluido en el objeto procesal de esta causa"[28]. Sin embargo, este criterio fue modificado,

[28] Es importante remarcar la contradicción en la que incurre el Dr. Petracchi, quien expresa lo transcripto en el fallo Lapacó, y un mes más tarde, al votar en el caso Urteaga manifiesta: "No resultaría extravagante pensar, como alternativa,

en tanto se afirmó que las leyes y el decreto mencionado impedían continuar con la investigación.

Finalmente, concluyeron que la decisión apelada era arbitraria, en tanto en ella no se ofrecen más que argumentos aparentes para no hacer lugar a lo solicitado, los cuales son insuficientes para darle fundamento adecuado.

La disidencia del Ministro Carlos S. Fayt, por su parte, observa que la sentencia de la Cámara que negó la realización de las medidas solicitadas, importa el desconocimiento de decisiones anteriores que se encuentran firmes (la primer resolución de la Cámara), lo cual resulta violatorio de la garantía de defensa en juicio e impone su descalificación como acto judicial.

El Ministro afirma que ninguno de los argumentos desarrollados por ese Tribunal constituye fundamento suficiente para invalidar un pronunciamiento anterior dictado sobre la base de los mismos hechos y tendiente a la protección de los mismos derechos que, ahora, "aparecen irremediablemente vulnerados". Afirma que "no pasa de ser una afirmación dogmática, sin sustento normativo ni fáctico, el juicio vertido en cuanto a la inexistencia de caso o causa, pues resulta evidente el interés personal y concreto de los apelantes en el dictado de las medidas instructorias que reclaman sin que sea válido afirmar que ´la presente tramitación penal se halla vaciada de contenido en cuanto tal´".

Por otra parte la disidencia aclaró que no se violentaba el principio *ne bis in idem*, en tanto afirmó que la mencionada garantía "no juega ningún rol en este caso ya que no se pretende el procesamiento o imputación de nadie". Así, la conclusión a la que arribó es que "el a quo se ha apartado de un pronunciamiento anterior que se encontraba firme; ha invocado la imposibilidad constitucional de la doble persecución penal con una extensión impropia a la luz de las constancias de la causa y ha renunciado al ejercicio de las indelegables funciones del Poder Judicial en la custodia de los derechos constitucionales...". En tales condiciones concluyó que correspondía revocar la sentencia apelada y declarar procedente el recurso extraordinario.

---

que la justicia penal es la más idónea para la realización de una investigación tendiente a encontrar a una persona desaparecida en las circunstancias denunciadas. Pero, más allá de la posible existencia de impedimentos que obstaculizaran esta vía, ella sólo cobraría sentido en tanto el accionante pretendiera activar la persecución penal y arribar a la imposición de una pena". Sobre este fallo ver en este mismo capítulo "El caso Urteaga".

La disidencia del Ministro Antonio Boggiano consideró que procedía el recurso extraordinario por tratarse, en el caso, de la interpretación del artículo 43, tercer párrafo de la Constitución Nacional y la decisión fue contraria al derecho que se funda en dicha norma (ley 48, artículo 14, inciso 3). El artículo mencionado por el Dr. Boggiano regula la acción de habeas data, que no fue la interpuesta en este caso. Sin embargo, según este juez, Carmen Lapacó no había solicitado más que su derecho a conocer los datos almacenados en registros o bancos de datos públicos por lo cual, la decisión de la Cámara habría "despojado a la recurrente de dicho derecho constitucional".

4.2.3.3. La presentación del Defensor General de la Nación.

El fallo provocó gran conmoción y el rechazo unánime de la opinión pública nacional e internacional. Esto despertó la suspicacia del Defensor General de la Nación, Miguel Angel Romero, quien decidió realizar una presentación ante ese Tribunal con el objeto de lograr una aclaratoria al fallo.

Romero asumió en su cargo en el mes de abril, luego de que los organismos de derechos humanos manifestaran su preocupación por esta designación. En tal oportunidad los organismos remarcaron que Romero carecía de antecedentes en materia de defensa pública —área íntimamente relacionada con los derechos humanos y las garantías constitucionales—. Asimismo, recordaron la opinión despectiva que merecían al actual defensor los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y su expresada simpatía por los edictos policiales. Por otra parte, pusieron en relieve su participación como asesor de la Policía de la Provincia de La Rioja durante los años 1976-1977 y su desempeño como fiscal provincial de la misma provincia hasta 1985.

A pesar de esta objeción, Romero fue designado Defensor General y, en uso de sus atribuciones —mal interpretadas— se presentó en el caso Lapacó como defensor de Alejandra Lapacó, invocando su carácter de "defensor de ausentes", como si Alejandra Lapacó se encontrara acusada por la comisión de algún delito.

A pesar de lo incorrecto de la presentación, ésta sirvió como excusa para que la Corte pudiera "aclarar" su posición sobre el tema, que había generado grandes críticas desde todos los espectros sociales y políticos. Los miembros de la Corte dijeron que los efectos de la resolución anterior sólo se limitaban a la causa en que las medidas fueron solicitadas y que "ello no ha implicado abrir juicio ni clausurar las diversas posibles vías judiciales y administrativas de las

cuales dispone la impugnante para obtener la información que ha intentado promover ante una vía improcedente".

4.2.3.4. La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Estos hechos motivaron la presentación de una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —en adelante la Comisión o la CIDH— por la violación, por parte del Estado argentino, de los derechos contenidos en los artículos 1.1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos II y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; en especial, por la violación al derecho a la verdad.

De acuerdo a lo estipulado en estos artículos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina, en el fallo que comentamos, ha violado la obligación de respetar y garantizar el libre y pleno ejercicio del derecho a la justicia, por cuanto ha negado la posibilidad de concurrir a los tribunales a efectos de investigar la grave violación a los derechos humanos perpetrada contra Alejandra Lapacó, desaparecida hace 21.

La falta de investigación de los crímenes cometidos durante la dictadura militar constituye el último eslabón de la cadena de impunidad que protege a los responsables de esos hechos. Cuando hablamos de impunidad nos referimos al concepto que tan claramente ha definido la Corte Interamericana de Derechos Humanos como "la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares"[29].

La Argentina ha garantizado la impunidad legal por medio de las leyes de obediencia debida y punto final, y los perdones presidenciales, sin embargo, la impunidad fáctica no es menos relevante. Nos referimos a la imposibilidad de los familiares y las víctimas de saber, cuanto más no sea, quiénes fueron esos responsables y cuáles fueron los hechos cometidos. Si bien la legislación internacional protege este derecho, los tribunales

[29] Caso Paniagua Morales y otros, Sentencia del 8 de marzo de 1998, par. 173.

argentinos lo niegan en sus resoluciones y es esa situación la que consagra el fallo de la Corte Suprema.

4.2.3.5. Otras consecuencias del fallo de la Corte.

El fallo Lapacó, provocó la movilización de los familiares de víctimas de la dictadura para insistir en el reclamo de verdad. De este modo, se intentaron nuevas vías para reclamar tal derecho. Entre otras alternativas, se presentaron habeas corpus, denuncias ante fiscales del fuero penal, y se enviaron numerosos pedidos a España para lograr en aquel país la respuesta que aquí no encuentran.

Una de las consecuencias de fallo, fue la resolución PGN 73/98 dictada por el Procurador General de la Nación, Dr. Nicolás Becerra, en la que estableció: "Artículo 1º: Instruir a los Señores Fiscales de todos los fueros e instancias, a efectos de que en todas aquellas causas en las que se investigan o se han investigado ilícitos vinculados con violaciones a los derechos humanos fundamentales producidas entre los años 1976 y 1983, realicen todas las medidas procesales a su alcance a efectos de colaborar con aquellos familiares de personas desaparecidas durante esos años que pretendan obtener información a través de las diversas instancias jurisdiccionales sobre el destino de las víctimas de esas violaciones y eviten la realización de planteos que cuestionen las competencias jurisdiccionales que se han ejercido hasta la actualidad y que puedan provocar obstaculización de las tareas de investigación o una indebida dilación...".

A raíz de estas instrucciones, se presentó una denuncia en la Fiscalía Federal nº5, a cargo del fiscal Stornelli, para que investigue lo ocurrido a María Inés López, desaparecida en 1977. La fiscalía resolvió remitir la denuncia al Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional a cargo del Dr. Bagnasco, quien dispuso que la causa se agregara a las que tramitan ante la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, por tratarse de un mismo objeto procesal[30].

4.2.3.6. La actuación de la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, posterior al fallo Lapacó.

Como dijimos anteriormente, la Corte, en el fallo Lapacó, expresó que "la realización de las medidas requeridas implicaría la reapertura del proceso y el consecuente ejercicio de actividad

[30] Recordamos que esa competencia de la Cámara fue la cuestionada por la Corte Suprema en el caso de Carmen Aguiar de Lapacó.

jurisdiccional contra quienes han sido sobreseidos definitivamente por las conductas que dieron lugar a la formación de la presente causa...". Esta afirmación, hizo temer que la Cámara podría dar un paso atrás en su conducta respecto de las causas por derecho a la verdad. Sin embargo, la semana siguiente a que el fallo se diera a conocer, el Tribunal dictó una resolución, por un nuevo caso presentado por la desaparición de Ariel Ferrari, en la que volvió a reconocer el derecho a la verdad y ordenó, entre las medidas solicitadas, la remoción de los fondos de la ESMA para determinar si hubo enterramientos clandestinos en el campo de juegos.

4.2.4. El caso Urteaga.

El segundo fallo resonante producido por la Corte en lo que respecta al derecho a la verdad fue el recaído en el caso Urteaga.

En el caso de Benito Jorge Urteaga, su hermano reclamó a la justicia la averiguación de lo ocurrido mediante el pedido de informes a las distintas reparticiones nacionales, provinciales y de las fuerzas armadas, en el marco de una acción de habeas data[31]. El juzgado de primera instancia resolvió que no existía legitimación activa de parte del peticionario puesto que la acción incoada sólo puede ser iniciada por el peticionario al cual los datos que se desean conocer se refieren. La Cámara de Apelaciones confirmó la resolución de primera instancia y, ante este pronunciamiento, se interpuso recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El 15 de octubre de 1998, dos meses después del fallo Lapacó, la Corte Suprema se pronunció en este caso[32].

En su fallo, la Corte afirmó que la falta de reglamentación de la acción de habeas data no obsta a la vigencia del derecho, que de cualquier forma puede ser invocado, ejercido y amparado. Sostuvo que en ausencia de tal reglamentación corresponde a la Corte delinear los alcances de esa garantía con "razonable flexibilidad". Desde esa perspectiva, según la Corte, la decisión de la Cámara en este caso,

---

[31] La acción de habeas data fue incorporada a la Constitución Nacional en la reforma de 1994. En la actual redacción, el artículo 43 establece "Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística".

[32] CSJN, U. 14. XXXIII, Urteaga, Facundo Raúl c/ Estado Nacional —Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.— s/ amparo ley 16.986.

revela un "excesivo rigor formal" que deja sin protección el derecho invocado. Por ello entiende el Tribunal que es posible que el habeas data sea presentado por un familiar puesto que esa sería una de las alternativas posibles de reglamentación y que corresponde reconocer al apelante el derecho a la "información objetiva" que solicita.

Con esta resolución la Corte dejó sentada la posibilidad de recurrir a la justicia, por medio del habeas data, para recabar información acerca de los hechos ocurridos durante la última dictadura militar. Sin embargo, la acción de habeas data presenta serias limitaciones para estos casos.

El principal obstáculo es la imposibilidad de solicitar cualquier tipo de medidas probatorias puesto que esta acción está dirigida sólo a lo que la Corte denomina "información objetiva", es decir, aquellos datos que obren en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes. El derecho reconocido en la figura tiene —como lo afirma el ministro Fayt en su voto, tres dimensiones: la de conocer, la de acceder y la de rectificar.

En razón de los expuesto, no sería posible por medio de esta acción solicitar la declaración de personas que hayan participado de los hechos o que tengan conocimiento de ellos por cualquier otra circunstancia, como así también cualquier otro medio probatorio. Ello se debe a que no se trata de un proceso amplio de debate.

A partir del fallo que comentamos la interpretación del habeas data, respecto de la legitimación, es más amplia que la que surge del texto de la Constitución. El artículo 43 expresa que “[T]oda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad…” (el subrayado nos pertenece). En ese sentido, la persona habilitada por la norma para interponer el pedido es aquella a quien los datos se refieren. En este caso el desaparecido. En tal sentido, como lo expresa el Dr. Fayt, “se trata de un derecho individual que se reconoce sólo al afectado (…) se trata de una dimensión del derecho a la intimidad, y por ello esta garantía sólo puede ser ejercida por el afectado”.

Dudamos que la acción de habeas data, sea la vía más idónea para hacer efectivo el derecho de los familiares a conocer acabadamente lo ocurrido a sus seres queridos.debido a los obstáculos mencionados. Sin embargo, creemos que es importante que la Corte haya definitivamente reconocido dicho derecho. En tal sentido, una interpretación jurisprudencial amplia de la figura, la adopción de medidas para que los informes recabados sean serios, puede colaborar en la remoción de obstáculos.

Si bien en el fallo dictado en la causa Urteaga, fue unánime, seis de los nueve jueces de la Corte emiten su voto por separado y en cada caso, sin dejar de reconocer el derecho que se invocan, se expiden acerca de la vía procesal que consideran más adecuada. A continuación veremos resumidamente los fundamentos de cada uno de esos votos.

Voto conjunto de los Ministros Augusto C. Belluscio y Guillermo A. F. López:

En sus argumentos afirman que el planteo formulado por Urteaga no se corresponde con la garantía protegida por el habeas data, puesto que ésta tutela la identidad personal y garantiza al interesado conocer, acceder a la finalidad y, eventualmente, rectificar o lograr confidencialidad, de datos o informes falsos o discriminatorios. De esta forma, en la interpretación de ambos jueces, el caso debe ser interpretado como un amparo en general y no como aquella forma específica de amparo informativo que configura el habeas data. Este "amparo en general" fue incorporado a la Constitución en la reforma de 1994 para lograr la protección rápida y eficaz de todos los derechos constitucionales.

El amparo procede contra toda omisión de autoridad pública que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías protegidas. En este sentido, según los jueces, Benito Urteaga "es titular del derecho de esclarecer las circunstancias en que se produjo la muerte de su hermano, con quien lo une un vínculo parental sancionado legalmente, que integra su estado de familia y constituye un atributo de su personalidad cuya tutela se desprende del artículo 33 de la Constitución Nacional[33], y en su caso, el destino dado a su cadáver".

Por tanto, la acción de amparo resulta la vía idónea para obtener la información objetiva requerida.

Voto del Ministro Carlos Fayt:

Consideró el Dr. Fayt, que el instituto del habeas data tiene por finalidad que los interesados tengan la posibilidad de controlar la veracidad de la información almacenada y procesada por terceros, y

[33] El artículo 33 de la Constitución Nacional establece: " Las declaraciones, derechos y garantías que enumera esta Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno".

el uso que de ella se haga. En tal sentido, este derecho forma parte de la vida privada y se trata de uno de los bienes que integran la personalidad. Es decir que, el núcleo del tema es la libertad de individuo frente al procesamiento de datos.

En cuanto a las características de este derecho, el Dr. Fayt apunta que se trata de un derecho individual que se reconoce sólo al afectado y que tiene tres dimensiones: la de conocer, la de acceder y la de rectificar. Se trata de una dimensión del derecho a la intimidad y, por ello, esta garantía sólo puede ser ejercida por el afectado.

De acuerdo a estas consideraciones, el voto concluye que "existen claras diferencias entre la garantía del habeas data y el planteo de autos, que no es otra cosa que el reclamo a los jueces —en tanto guardianes de las garantías individuales— para que hagan valer lo establecido en los artículos 14 y 32 de la Constitución Nacional: esto es, el derecho a la información, que es preexistente a la incorporación del habeas data en nuestra Ley Fundamental. Otra interpretación, importaría aceptar que el reciente ingreso de este instituto habría incorporado a la Constitución el derecho a la información sobre los asuntos públicos, cuando este es inherente al sistema republicano y a la publicidad de los actos de gobierno". De allí se desprende que, según esta interpretación, el medio eficaz para que Urteaga pueda reclamar de los poderes públicos y sus organismos de seguridad las respuestas sobre la situación de su hermano, no es el habeas data sino la genérica acción de amparo.

Voto del Ministro Enrique Petracchi:

Este voto sostiene que el objeto específico de la acción intentada es la obtención de datos y, por lo tanto, sólo resulta viable mediante el habeas data, aún cuando se apliquen las normas procesales de la acción de amparo.

Interpreta el Dr. Petracchi, que no se trata de hacer cesar ningún acto u omisión lesivo de derechos o garantías manifiestamente ilegítimo o arbitrario, sino que se solicita el acceso a datos, que es el ámbito específico del habeas data.

Por otra parte, en su argumentación el juez afirma que no podría interponerse en el caso una acción de habeas corpus por desaparición forzada, puesto que, si bien en última instancia se intenta localizar a una persona desaparecida, lo que se reclama no es la liberación de un familiar sino los datos obrantes en registros estatales.

Asimismo, sostiene que "no resultaría extravagante pensar, como alternativa, que la justicia penal es la más idónea para la investigación tendiente a encontrar a una persona desaparecida en las circunstancias denunciadas. Pero, más allá de la posible existencia de impedimentos que obstaculizaran esta vía, de todos modos, ella sólo cobraría sentido en tanto el accionante pretendiera activar la persecución penal y arribar a la imposición de una pena".

A partir de estas consideraciones, el voto concluye que "la protección de que se trata sólo puede ser acogida en el marco del habeas data" y que la no exhibición de los datos representaría una lesión al derecho a la intimidad.

Voto del Ministro Antonio Boggiano:

Sintéticamente, y remitiendo a lo expuesto en el caso Lapacó, el Dr. Boggiano manifiesta que el derecho de habeas data puede hacerse valer por cualquier vía procesal, hasta tanto se reglamente su ejercicio por ley.

Voto del Ministro Gustavo Bossert:

El juez considera que los vínculos jurídicos familiares que determinan el estado de familia, integran la identidad de la persona, y que esta identidad fundamenta también el derecho que se invoca. Asimismo, expresa que el derecho a la verdad se encuentra comprendido entre aquéllos protegidos por el artículo 33 de la Constitución Nacional.

En cuanto a la vía adecuada para hacer efectivo este derecho, considera que es la acción genérica de amparo, aunque el peticionante se haya referido a la de habeas data.

Voto del Ministro Adolfo R. Vazquez:

Este voto considera que constituye la misión del Poder Judicial, "delimitar con razonable flexibilidad los contornos de la novedosa garantía en análisis[habeas data] y otorgar al peticionario la plena protección que ella establece sin condicionar el ejercicio de aquella potestad reglamentaria que corresponde al Congreso". En tal sentido interpreta que, si bien el artículo 43 de la Constitución parece conceder la legitimación sólo a la persona a la que los datos se refieren, aún cuando el texto no lo menciona la acción podría también ser interpuesta por el padre, tutor de menores o curador de incapaces, en representación de sus hijos menores o pupilos, pero nunca por un tercero para obtener datos ajenos.

Sin embargo, esta interpretación deja sin protección el derecho invocado, que no resulta ajeno al bien jurídico tutelado ni al propósito que habría tenido el constituyente al incorporar la garantía. Es por ello que la interpretación debe variar "...Si quien deduce el habeas data para obtener datos que no son propios, es un miembro del grupo familiar directo, con interés legítimo —en el sub examine un hermano—, y además el sujeto legitimado activamente, está imposibilitado de ejercerla, porque como aquí se sostiene presumiblemente está muerto y son justamente las circunstancias de su deceso y el eventual destino de sus restos lo que se pretende averiguar".

La garantía del habeas data resguarda el derecho a la intimidad, que si bien es un derecho personalísimo, según criterio de la Corte no se extingue con el fin de la persona física. Así, "... los vínculos familiares (...) hacen que aquel derecho subsista en la memoria que de las personas fallecidas conservan sus parientes, para quienes toda invasión en la intimidad de aquél y en su buen nombre (...) resulta lesivo de la intimidad familiar...".

A partir de estos argumentos, el juez considera que ante la inexistencia de reglamentación de la acción, la titularidad del bien jurídico protegido se traslada a su grupo familiar directo.

De acuerdo a estas distintas interpretaciones, elaboradas por los Ministros de la Corte, se reconoce un derecho de los familiares de las víctimas de la dictadura a recabar información del Estado acerca de lo ocurrido a sus seres queridos. Ese derecho, puede hacerse valer por la vía del habeas data, pero podemos suponer que también procedería una acción de amparo por derecho a la información. De cualquier manera, queda en pié lo que mencionábamos al principio: la única información que se puede conseguir por estas vías es aquella que en fallo se denomina "objetiva", es decir, la que consta en bancos de datos públicos o privados destinados a proveer informes. De este modo, queda descartada la posibilidad de citar a audiencias para que los testigos o los responsables de los hechos contribuyan a esclarecer lo sucedido.

4.2.5. Causas por apropiación de menores[34].

Como comentamos al principio del capítulo, el año comenzó con la detención del ex marino, Alfredo Astiz, por sus declaraciones a la prensa. Sin embargo, no fue el único militar a quien lo esperaba la

[34] La autora agradece la colaboración de las Dras. Alcira Ríos y Carolina Varsky.

cárcel. Jorge Rafael Videla, Emilio Eduardo Massera, Jorge Eduardo Acosta, Hugo Franco, José Supusich y Héctor Febres quedaron detenidos en los últimos meses, en el marco de las causas que investigan el secuestro de niños y la apropiación de aquellos nacidos en cautiverio.

4.2.5.1. La detención de Videla

Para una mejor comprensión de los fundamentos de esas detenciones, analizaremos a continuación la resolución del Juez Roberto José Marquievich, en la que ordenó la prisión preventiva de Jorge Rafael Videla[35].

En su resolución, el juez afirmó que el indulto que benefició a Videla en 1990, no impide que se lo juzgue por apropiación de menores.

La resolución sostiene que se ha acreditado en la causa que, con la instalación del gobierno de facto el 24 de marzo de 1976, Jorge Rafael Videla en su calidad de Comandante en Jefe del Ejército Argentino ordenó un plan sistemático destinado al apoderamiento de menores, que básicamente consistía en:

"... a) sustraer a menores de diez años del poder de sus legítimos tenedores, cuando estos pudieran resultar sospechosos de tener vínculos con la subversión o disidentes políticos con el régimen de facto, y, de acuerdo a los informes de inteligencia, conducirlos a lugares situados dentro de dependencias de la fuerza o bajo su dependencia operativa;

sustraer a menores nacidos durante la detención clandestina de sus madres; entregar a los menores sustraídos a integrantes de las fuerzas armadas o de seguridad, o bien a terceras personas, con el objeto de que éstos los retuviesen y ocultasen de sus legítimos tenedores;

en el marco de las apropiaciones ordenadas, y con el objeto de impedir el restablecimiento del vínculo con la familia, suprimir el estado civil de los mismos, inscribiéndolos como hijos de quienes los retuviesen u ocultasen;

---

[35] Causa nº 1284/85, caratulada "Videla, Jorge Rafael y otros s/ presunta infracción a los artículos 146, 293 y 139 inciso 2º del Código Penal". Juzgado Federal nº 1 Criminal y Correccional de San Isidro, a cargo del Dr. Roberto José Marquevich.

insertar o hacer insertar datos falsos en constataciones y certificados de nacimiento y documentos destinados a acreditar la identidad de los menores"[36].

Este esquema, definido por el Juez Marquievich, se encuentra verificado, al menos, en los siguientes cuatro casos que serán abordados en forma independiente y que constituyen uno de los motivos de la imputación a Videla.

Hecho nº 1: Apropiación de la menor Mariana Zaffaroni Islas

La causa nº 86/84 se inició con motivo de la denuncia formulada por la desaparición de la menor Mariana Zaffaroni Islas, su madre María Emilia Gatti de Zaffaroni y su padre Jorge Zaffaroni, el día 27 de septiembre de 1976, en la localidad de Florida, partido de Vicente López. Cuando se inició la investigación se supo que la identidad de la menor había sido cambiada. Mariana fue inscripta como Daniela Romina Furci y como hija del matrimonio compuesto por Miguel Angel Furci y Adriana González de Furci.

Luego de una extensa investigación elaborada sobre la base de la denuncia de María Ester Gatti de Islas; la declaración testimonial de Milton Romani; las partidas de nacimiento, certificado de nacimiento y Documento Nacional de Identidad (DNI) nº 25.912.974 a nombre de Daniela Romina Furci; Libreta de Matrimonio nº 41392 de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires perteneciente al matrimonio Furci —documentos de los que surge que la menor fue anotada como hija de Miguel Angel Furci y Adriana María González de Furci—; y el estudio inmunogenético del grupo familiar Zaffaroni Islas[37], se tuvo por legal y fehacientemente acreditado que el matrimonio Furci retuvo y ocultó a la menor del poder de sus padres.

Cuando Miguel Angel Furci prestó declaración indagatoria, entre otras cosas, dijo: "que se había desempeñado como agente de la Secretaría de Informaciones del Estado... que durante el año 1976 pudo observar en una base operativa de dicho organismo estatal llamada 'Automotores Orletti' a una mujer detenida junto a una criatura de aproximadamente un año de edad. Que se enteró que esta mujer y su pareja iban a ser trasladados por miembros del ejército uruguayo a su país, con destino 'incierto', motivo por el cual le ofrecen la entrega de la niña..."[38].

---

[36] Causa caratulada "Videla, Jorge Rafael y otros s/ presunta infracción a los artículos 146, 293 y 139 inciso 2º. del Código Penal" –fs. 2834 y ss.–.

[37] El estudio fue efectuado por el Banco Nacional de Datos Genéticos.

[38] Fs. 1253/ 1255, de la causa mencionada.

Finalmente, el 5 de agosto de 1994, Adriana María González de Furci fue condenada a la pena de tres años de prisión y costas; y Miguel Angel Furci fue condenado a la pena de cinco años de prisión, accesorias legales y costas, por considerarlos coautora y coautor, respectivamente, del delito de ocultación y retención de un menor de diez años.

De lo expuesto se deduce que:

- La menor fue sustraída del poder de sus legítimos tenedores —cuando contaba con poco menos de un año de vida— luego de la desaparición forzada de estos;
- Fue entregada en el ámbito del centro clandestino "Automotores Orletti" —dependiente del Ejército Argentino— a Miguel Angel Furci, para que éste junto a su esposa, la retuviesen y ocultasen de sus familiares con derecho a ejercer su tenencia, más allá del destino de sus propios padres;
- Se suprimió el estado civil de la menor para trocarlo por el de Daniela Romina Furci;
- Se hicieron insertar datos falsos en las partidas de nacimiento, certificado de nacimiento y DNI a nombre de Daniela Romina Furci y Libreta de matrimonio perteneciente al matrimonio Furci.

Hecho nro. 2: Apropiación del menor Carlos Rodolfo D'Elía.

Esta causa se inició el 29 de diciembre de 1993, a raíz de la querella promovida por la abogada Alcira E. Ríos –en carácter de apoderada de María Renee Pallares Martínez– contra Carlos Federico Ernesto De Luccia y María Elvira Leiro, por los delitos previstos y reprimidos por los artículos 139, 146, 146, 292 y 293 del Código Penal, donde se dio cuenta de la desaparición forzada del matrimonio D'Elía Pallares - Casco Ghelfi, por parte de fuerzas de seguridad. La mujer se encontraba en su octavo mes de embarazo.

Durante la etapa instructoria se reunieron diversos tipos de pruebas. El 5 de mayo del corriente año y con motivo de la audiencia oral y pública celebrada en la causa nº 623 del Tribunal Oral en lo Criminal Federal nº 2 de San Isidro, se tuvo por cierto y probado que "... el 22 de diciembre de 1977, fuerzas conjuntas del Estado procedieron a ingresar en..., vivienda ocupada por el matrimonio formado por Julio César D'Elía Pallares y Yolanda Casco Ghelfi, quienes fueron privados ilegalmente de su libertad, y los que desde aquel momento permanecen desaparecidos. Casco Ghelfi cursaba en esa época un embarazo de ocho meses, con mes probable de parto en enero de 1978. En fecha que no se puede precisar con exactitud, pero

que puede ubicarse en el 26 de enero de 1978, o unos pocos días antes, Casco Ghelfi, privada ilegalmente de su libertad en la entonces sede de la Brigada de Delitos Graves y Homicidios, conocida como "Pozo de Banfield", dio a luz a un varón que le fue sustraído. En esta maniobra tuvo un activo protagonismo el entonces médico policial —especializado en ginecología— Jorge Antonio Bergés quien, el 26 de enero por sí o por intermedio de un tercero no identificado, entregó clandestinamente el recién nacido, en una esquina de la localidad del sur del Gran Buenos Aires, al matrimonio junto al certificado de nacimiento firmado por él. Este matrimonio, formado por Carlos Federico Ernesto De Luccia y Marta Elvira Leiro, lo recibió, anotándolo el esposo como propio de la pareja en el Registro Civil de Quilmes, con el nombre de Carlos Rodolfo De Luccia; y lo retuvo ocultándolo de su verdadero origen e identidad. Así, ambos imputados retuvieron al menor sustraído... hasta el año 1995, cuando la tenaz búsqueda de sus abuelos permitió descubrir la verdadera identidad del menor..."[39].

Como consecuencia de los hechos citados, Marta Elvira Leiro resultó condenada a la pena de tres años de prisión, por considerársela coautora directa penalmente responsable del delito de retención y ocultación del menor que fuera anotado como Carlos Rodolfo De Luccia.

Hecho nº 3: menor inscripta como María Sol Tetzlaff Eduartes.

Con fecha 29 de enero de 1988, María Isabel Chorobik de Mariani, en su carácter de Presidente de la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo, promovió una denuncia[40] por haber tomado conocimiento de que la menor inscripta como María Sol Tetzlaff, podría ser uno de los niños desaparecidos o bien, nacidos durante el cautiverio de sus padres, cuya localización constituye el objeto de la entidad que presidía.

Luego de una extensa tarea en la etapa instructoria, con fecha 12 de junio de 1997, el Tribunal considero que María del Carmen Eduartes y Hernán Antonio Tetzlaff, eran, *prima facie*, coautores de los hechos investigados.

La sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de la Ciudad de San Martín, al conocer con motivo de las apelaciones interpuestas por las defensas, resolvió que: "Todo ello permite presumir fundadamente que el matrimonio en cuestión recibió de manos de un tercero a la

[39] Fs. 2841 y 2842.
[40] Actualmente, la denuncia se registra bajo el nº 37/95.

menor, reteniéndola y ocultándola a partir, al menos, de la fecha en que ésta figura inscripta (14/6/1976) haciendo insertar datos falsos en la certificación de su nacimiento, lo cual demuestra el ánimo de apropiación y de impedir de tal modo el restablecimiento del vínculo". Con tal motivo, tuvo en cuenta los "... elementos cargosos reunidos respecto al acta de inscripción de nacimiento de la menor..., como así también tener presente que conforme los propios dichos del encausado Tetzlaff, a la fecha del supuesto alumbramiento se encontraba destinado, en su carácter de oficial del Ejército Argentino, en la Escuela de Comunicaciones de Campo de Mayo, y se desempeñaba como jefe de seguridad de la zona en coordinación con la Municipalidad de San Isidro". En cuanto a la pendiente identificación del grupo familiar del menor, se dijo que: "... cabe expresar que la falta de identificación de los verdaderos padres de los menores, de manera alguna elimina el delito, sino que expone con mayor certeza que éste se habría visto perfeccionado"[41].

Con los mismos alcances antes enunciados, se consideró acreditada la intervención directa del oficial del Ejército Hernán Antonio Tetzlaff y su cónyuge María del Carmen Eduartes, en el caso relativo al apoderamiento de la menor inscripta como María Sol Tetzlaff Eduartes.

Hecho nº 4: Apropiación de los menores inscriptos como Pablo Hernán y Carolina Bianco Wehrli.

El 7 de marzo de 1997, los imputados Norberto Atilio Bianco y Nilda Susana Wherli comparecieron ante el tribunal, luego de un pedido de extradición y un dilatado trámite ante la República del Paraguay. Escuchados sus descargos, el 14 de marzo de 1997 se los cauteló por considerarlos coautores *prima facie* responsables de la supresión del estado civil de dos menores de diez años, mediante la falsificación de documentos públicos, al hacer insertar en éstos datos falsos consistentes en la inscripción de esos menores como hijos legítimos del matrimonio. Dicho acto en concurso ideal con la falsificación de documentos destinados a acreditar la identidad de las personas, en relación a la obtención de los Documentos Nacionales de Identidad a nombre de Pablo Hernán Bianco Wherli y Carolina Susana Bianco Wherli. Todo esto concurriendo con la retención y ocultación —por lo menos desde el mes de octubre de 1976 y septiembre de

[41] Resolución de fecha 11 de noviembre de 1997, fs. 2844 y 2845.

1977 respectivamente— de los dos menores del poder de sus padres, ignorándose hasta ahora la verdadera filiación.

Conforme a la defensa interpuesta en la Cámara, para la época en que se obtuvieron los niños, Bianco se desempeñó en el Hospital Militar de Campo de Mayo con el grado de mayor médico. En este establecimiento existía un sector de "Epidemiología" donde "... habrían existido recintos en los que se alojaban mujeres detenidas sin registro alguno en estado de gravidez, siendo que el encartado tenía acceso a ellos... Y si bien no se precisó que los menores Carolina y Pablo hubiesen nacido en ese lugar —lo que obviamente parece muy difícil de comprobación— las probanzas arrimadas al legajo autorizan a presumir fundadamente que el matrimonio, al menos, los habría recibido de manos de un tercero que los obtuvo allí; reteniéndolos y ocultándolos de ahí en adelante, aún debiendo sospechar seriamente que podían haber sido sustraídos de sus legítimos tenedores, y realizando acciones que gravemente dificultaban el conocimiento de su verdadero origen"[42].

En definitiva, puede concluirse que se han cometido los siguientes hechos en perjuicio de los menores inscriptos como Pablo Hernán y Carolina Susana: a) original sustracción del poder de sus legítimos tenedores, en el ámbito espacial y funcional en el cual Bianco prestaba servicios —Hospital Militar de Campo de Mayo—; b) su entrega al matrimonio Bianco-Wherli, para que estos los retuviesen y ocultasen a sus familiares con derecho a ejercer su tenencia; c) se les suprimió su estado civil; d) se insertó e hizo insertar datos falsos en documentos públicos.

Analizados los cuatros casos y en relación a los sucesos ocurridos en el Hospital Militar de Campo de Mayo, que dependía operativamente —a través del Comando de Institutos Militares— del entonces comandante en jefe de la fuerza Jorge Rafael Videla, el juez Marquevich descarta la posibilidad de que los hechos hubieran sido aislados o producto de la particular actividad criminal de algunos de los individuos que cumplían funciones en el lugar.

Por el contrario, "la única conclusión 'prima facie' posible, es que más allá de directas responsabilidades de quienes circunstancialmente ejercían la autoridad en el lugar, todo cuanto resultara relativo a los alumbramientos y destino de las criaturas, estaba rigurosamente preordenado y sometido a reglas de carácter general. Como consecuencia de ello, fueron práctica reiterada y

---

[42] Fs. 2847.

metódica"[43]. En conclusión, el juez declara que en el Hospital de Campo de Mayo se ejecutó un verdadero régimen cuyo fin manifiesto era "separar" del seno de su familia a los hijos de quienes se consideró vinculados con la subversión. Los cuatro hechos descriptos, base fáctica de la imputación a Videla, resultan ser la consecuencia directa e inmediata del sistema operativo que funcionó en el Area de Epidemiología de Campo de Mayo –entre otros–.

En la causa se pone de resalto que "... por propia voluntad de los autores de los hechos investigados, así como el dilatado tiempo transcurrido desde su comisión, se han borrado la mayor parte de las pruebas de carácter objetivo relativas a estos delitos, por lo que inevitablemente la reconstrucción histórica y el conocimiento cabal de los episodios dependerá de transitar básicamente el camino de la prueba testimonial"[44]. Por esta razón, el juez hace referencia a declaraciones de hechos contenidas en el fallo de la Cámara Federal de Apelaciones de la Capital Federal en la causa 13, para dar por cierto en este expediente que tanto Norberto Atilio Bianco, como Miguel Angel Furci, Hernán Antonio Tetzlaff y el fallecido Carlos Ernesto Federico De Luccia, no fueron ajenos a la maquinaria de represión clandestina planificada a partir de la instauración del régimen de facto del 24 de marzo de 1976. Los mencionados, además de pertenecer a las fuerzas armadas y de seguridad, tuvieron un desempeño funcional en los centros clandestinos de detención o estaban vinculados directamente con quienes actuaban en éstos.

La prueba incorporada en la causa 13 permitió concluir que —más allá de que la junta militar conformara el máximo órgano político del país y se reservara facultades como la comandancia de las Fuerzas Armadas— cada comandante se encargó de la planificación, ejecución y control de lo realizado por la fuerza a su cargo, sin interferencia alguna de las otras fuerzas. En dicha causa[45] se valoró que "... [L]os propios comandantes alegaron haber tenido el control efectivo de sus fuerzas y negaron la existencia de grupos militares que actuaran con independencia de la voluntad del comando, circunstancias ambas que no fueron desvirtuadas en la causa...". Así las cosas, el sistema operativo puesto en práctica —sustracción, entrega para que otro retenga y oculte, supresión de estado civil y

---

[43] Fs. 2856.

[44] Fs. 2861.

[45] Causa nº 13, Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, p. 269.

falsedades documentales— fue sustancialmente idéntico en los cuatro casos abordados. "[Y] existen fuertes sospechas debidamente documentadas de que el mismo podría verificarse en varios de los nuevos hechos que actualmente fueron introducidos por el suscripto como materia de investigación... no ha de abstraerse tampoco, el hecho que son más de doscientos los casos de sustracción de menores que públicamente viene denunciando la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo, cuya localización constituye el objeto de esa entidad"[46].

Vale recordar que Jorge Rafael Videla se desempeñó como Comandante en Jefe del Ejército durante el lapso comprendido entre el 24 de marzo de 1976 y el 31 de julio de 1978 y los hechos que resultan base de su imputación fueron cometidos al menos a partir del 27 de septiembre de 1976 (hecho nº 1).

El sentido de la apropiación los menores puede explicarse en el marco de la actividad ilegal desarrollada por la Jefatura del Ejército para "suprimir" en su ámbito de actuación a quienes se consideraba integrantes o colaboradores de las fuerzas guerrilleras o disidentes políticos con el régimen de facto. "[C]reo que tales ilícitos no estaban —al menos únicamente— destinados a 'facilitar' la adopción 'ilegal y clandestina' a integrantes de las fuerzas con dificultades para la procreación, sino que tenían un sentido más amplio y profundo... Probablemente el de 'arrancar' a las criaturas del seno de las familias que se consideraba de alguna forma vinculadas a la actividad de grupos guerrilleros o bien de opositores políticos al régimen de facto; evitando de esa forma su crecimiento en un medio 'contrario' al sistema hegemónico imperante. Ello con el consecuente impacto psicológico en el grupo familiar, su entorno y el propio tejido social en general, convirtiendo entonces a esta práctica sistemática en una herramienta más que —a través del terror—, operaba en el sistema de control local de un régimen de facto con pretensiones hegemónicas y carencia de legitimidad... La meta era desmoralizar, quebrar y desorganizar cualquier vestigio de solidaridad en la trama del tejido social. Mostrar la evidencia de que no es posible oponerse ni tampoco es posible comprender. La expresión más sutil y refinada de esta estrategia consistió en apoderarse de los bebes recién nacidos —estado de mayor indefensión del ser humano— y sustraerlos de manos de aquellos que debían cuidarlos, protegerlos y verlos crecer"[47].

---

[46] Fs. 2866.

[47] Fs. 2869.

Luego de evaluar los diferentes elementos, el juez Marquevich llega a la siguiente conclusión: "...los delitos cometidos en perjuicio de menores previamente sustraídos o nacidos en cautiverio —y luego sustraídos— dentro de lugares dependientes, en definitiva, del Comando en Jefe del Ejército —esto es el encartado Videla—, no fueron ideados ni ejecutados en forma unilateral e independiente por sus autores directos; sino en cumplimiento de instrucciones emanadas del más alto mando de la fuerza y, los cinco hechos en cuestión, materializados dentro del ámbito temporal en el cual el aludido Videla comandaba la misma. Y el sentido de todo ello era, además del propio apoderamiento, la instalación sistemática del miedo"[48].

Declara el juez que los hechos descriptos constituyen, en principio, los delitos de sustracción; ocultación y retención de un menor de diez años (cinco hechos) en concurso real con el delito de falsificación ideológica de documento público destinado a acreditar la identidad de las personas (cuatro hechos) en concurso real con el delito de falsificación ideológica de documento público (nueve hechos), concurriendo estos dos últimos en forma ideal con el delito de supresión del estado civil de un menor de diez años (cinco hechos); previstos y reprimidos por los artículos 45, 54, 55, 139 inciso 2, 146 y 293, 1º y 2º párrafo del Código Penal, por lo que deberá responder en calidad de autor mediato penalmente responsable el imputado Jorge Rafael Videla[49].

En el hecho analizado, "resulta claro que Videla no ha realizado personalmente las acciones descriptas... Pero lo que sí puede afirmarse es que ha tenido dominio del hecho..., a través de la fuerza que comandaba —aparato organizado de poder— al momento de los sucesos investigados; lo que le permitió sobredeterminar la causalidad a través de la fungibilidad de los ejecutores y asegurar así la consumación de los delitos"[50]. Videla no podría alegar que no

---

[48] Fs. 2870/ 2871

[49] "Autor mediato es el que, dominando el hecho y poseyendo las demás características especiales de la autoría, se sirve de otra persona (instrumento) para la ejecución de la acción típica... El rasgo fundamental de la autoría mediata reside en que el autor no realiza personalmente la acción ejecutiva, sino mediante otro; y lo que caracteriza el dominio del hecho es la subordinación de la voluntad del instrumento a la del autor mediato...". Cfr. Bacigalupo, Enrique: Derecho Penal, Parte General, pág. 325 y ss.

[50] Fs. 2874.

conocía cada uno de los hechos individuales pues dejó amplia libertad a los cuadros inferiores. "[N]o obstante, el nombrado siempre tuvo en sus manos evitar la consumación de los delitos cometidos en perjuicio de los menores, ejecutados por sus subordinados dentro de las fuerzas que comandaba"[51].

En relación con el encarcelamiento preventivo, si bien es cierto que la ley establece que la libertad no puede ser privada sino por vía de sentencia condenatoria a pena de reclusión o prisión, la misma norma procesal prevé en forma excepcional el encarcelamiento preventivo con el objeto de asegurar la persona del incriminado para garantizar el descubrimiento de la verdad y la aplicación de la ley. De ello que, por razones de seguridad se dispuso el alojamiento de Jorge R. Videla en una prisión federal.

Por otra parte, el Dr. Marquevich hace una expresa referencia a que los hechos por él descriptos constituyen una categoría especial de delitos denominados por la comunidad internacional en su conjunto "delitos contra la humanidad" o "delitos de lesa humanidad". Destaca especialmente que, por imperio del sometimiento al derecho de gentes que determina el artículo 118 de la Constitución Nacional, "no son susceptibles de prescripción los crímenes mencionados que derivan del propio 'ius gentium', en el que tampoco encuentra estricta aplicación el principio 'nullum crimen nulla poena sine praevia lege', debiéndose reconocer en materia de prescripción a los convenios celebrados o a las leyes dictadas con posterioridad al hecho objeto de juzgamiento". Agrega además que la gravedad de estos ilícitos fue considerada por el Congreso Nacional, "dado que excluyó expresamente de los textos definitivos de las llamadas leyes de 'Punto Final' (artículo 5º de la ley 23.492) y de 'Obediencia Debida' (artículo 2º de la ley 23.521), a los delitos de sustracción y ocultación de menores cometidos en ocasión de la lucha antisubversiva"[52].

En este sentido, analiza nuestro ordenamiento jurídico interno en materia de derechos humanos y declara que en el plano internacional las disposiciones de derecho interno no autorizan al no cumplimiento de las obligaciones asumidas en los tratados internacionales: "... ha dicho nuestro Máximo Tribunal en el que se investigaba la posible comisión de los delitos que prescribe el art. 146 del Código Penal, y la realización del examen inmunogenético cuestionado —que tendía a confirmar o descartar la hipótesis de

---

[51] Fs. 2876.

[52] Fs. 2878.

parentesco del menor con quienes decían ser sus progenitores y se oponían a dicha medida— 'que negar su cumplimiento importaría desconocer lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por ley 23.849 e incorporada a la Carta Magna en el art. 75 inc. 22 por la reforma del año 1994; circunstancia ésta que podría ocasionar la responsabilidad del estado por incumplimiento de los compromisos internacionales asumidos, toda vez que en las particulares circunstancias del sub lite la prueba ordenada aparece como el medio para poner pronta y eficaz solución a la situación del menor...' (G. 449. XXXI "Guarino, Mirta Liliana s/ querella, rta el 27 de diciembre de 1996)"[53].

El Juez Marquievich explica el concepto de derechos humanos como aquellas facultades que corresponden al individuo por su condición de ser humano, "puesto que ningún hombre podría subsistir sin libertad tanto física como espiritual; tendría que gozar, también de condiciones económicas, culturales, sociales, adecuadas para el desarrollo de su personalidad. (...) El derecho positivo internacional y la práctica nacional, regional y universal admiten que dentro de un núcleo indestructible están los derechos humanos fundamentales..."[54]. Los siguientes instrumentos internacionales, relacionados directamente con el caso examinado, ejemplifican lo sostenido por el juez de esta causa: la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos; la Convención sobre los Derechos del Niño; Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas –ley 24.584– y, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, aprobada por la 24a. Asamblea General de la OEA –leyes 24.556 y 24.820 sobre su jerarquía constitucional–[55].

Es importante referirse a los dos últimos instrumentos mencionados. Respecto de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los

---

[53] Fs. 2895

[54] Fs. 2896

[55] A modo de ejemplo, el art. 2º de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, declara: "en la presente Convención, se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal: ...d) medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo y e) traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo".

Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, el juez expresa que se trata de la expresión del consenso sobre cuestiones que fueron ampliamente discutidas en debates internacionales y que allí se observó "que en ninguna de las declaraciones solemnes, instrumentos o convenciones sobre el enjuiciamiento y castigo de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad se ha previsto limitación en el tiempo; se consideró que ellos figuran entre los delitos de derecho internacional más graves; ... que la aplicación a su respecto de las normas de derecho interno relativas a la prescripción de los delitos ordinarios suscita grave preocupación en la opinión pública mundial, pues impide el enjuiciamiento y castigo de sus responsables; para concluir que 'es necesario y oportuno afirmar en derecho internacional, por medio de la presente convención, el principio de la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad' (CSJN, causa P.457-XXXI "Priebke, Erich s/ solicitud de extradición, del 2/11/95)[56]".

En relación con la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas[57], Marquevich aclara que "... el tema que en este caso nos ocupa no cuadra directamente en la desaparición forzada de personas siendo sí una consecuencia de ella, razón por la cual cabe citar dos de sus artículos. Artículo XII: 'Los Estados Partes se prestarán recíproca cooperación en la búsqueda, identificación, localización y restitución de menores que hubieran sido trasladados a otro Estado o retenidos en éste, como consecuencia de la desaparición forzada de sus padres, tutores o guardadores'. Artículo VII: 'La acción penal derivada de la desaparición forzada de personas y la pena que se imponga judicialmente al responsable de la misma no estarán sujetas a prescripción. Sin embargo, cuando existiera una norma de carácter fundamental que impidiera la aplicación de los estipulado en el párrafo anterior, el período de prescripción deberá ser igual al delito más grave en la legislación interna del respectivo Estado Parte'"[58].

De los documentos citados —en el marco de los cuales se investigan los graves hechos del caso— el juez deduce que es el Estado quien tiene el mandato constitucional de la protección de la familia. De ahí que "cuando el infante es privado ilegalmente de alguno o de

---

[56] Fs. 2906.

[57] Ley 24.556, promulgada el 11 de octubre de 1995 –con jerarquía constitucional, por ley 24.820, en los términos del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

[58] Fs. 2910.

todos los elementos de su identidad —aunque hayan sido los conductores del estado quienes por su acción u omisión, provocaron los actos contra el derecho internacional y la humanidad— el Estado debe prestar protección apropiada para restablecerla"[59]. Nuestro país se encuentra obligado con la comunidad internacional, en virtud de formar parte de ella, de los tratados celebrados, cuyo rango establece la Constitución Nacional en su artículo 75 inciso 22 y de la aplicación del derecho de gentes que prevé el artículo 118 de la Carta Magna, "ordenamiento que se vulneraría si se limitase a subsumir los hechos como infracción a los artículos 139 inciso 2º, 146 y 293, 1º y 2º párrafo del Código Penal (principio extraído del fallo de la Corte Suprema "Priebke, Erich", ya citado)... Que ello es así ya que las descripciones típicas contenidas en los preceptos legales de nuestro código penal no abarcan íntegramente —en los términos empleados por la Corte en el precedente recién mencionado— la 'sustancia de la infracción' que se atribuye a Jorge Rafael Videla como sucede, en cambio, con las previsiones de los instrumentos internacionales mencionados. Estos últimos, a diferencia de aquellos, permiten contemplar... la crueldad del método ideado en la práctica constante de la retención y ocultamiento de menores de 10 años más sus delitos conexos..."[60]. Es importante tener presente que corresponde al Poder Judicial de la Nación, dentro del Estado de derecho, el hacer cumplir el derecho internacional convencional de los derechos humanos[61].

En relación con los delitos que se investigan en esta causa y se le reprochan a Jorge Rafael Videla, el juez precisa que configuran ilícitos de lesa humanidad, por tratarse de actos inhumanos, de una profunda envergadura y basados en una metodología sistemática; "que por la dimensión de su brutalidad convocan a la comunidad internacional en su conjunto al verse peligrar la conciencia humanitaria —integran el ius cogens—, resultando de este modo imprescriptibles"[62].

En conclusión, Marquevich declara que "[H]a quedado acreditado que las disposiciones estudiadas llevan por sí solas a concluir la no prescripción de los crímenes contra la humanidad que se le endilgan a Jorge Rafael Videla en virtud del juego armónico de

---

[59] Fs. 2911.

[60] Fs. 2911. El destacado nos pertenece.

[61] Cfr. "Giroldi, H. D. y otro s/ recurso de casación", rta. el 7/04/95; "Wilner c / Osswald" CSJN, 4/6/95, considerando 21º, entre otros.

[62] Fs. 2918.

los artículos 75 y 118 de la C.N. juntamente con los pertinentes del Código Penal"[63].

En el apartado nº 6 de la resolución, Marquevich reafirma la primacía del derecho internacional por sobre el derecho interno, haciendo mención específica de los fallos "Priebke" y "Schwammberger"; dos casos en los que los tribunales argentinos debieron reconocer los efectos retroactivos de las leyes dictadas por otros países para asegurar la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad.

Finalmente, el 13 de julio, resuelve: "Convertir en prisión preventiva la actual detención que viene sufriendo Jorge Rafael Videla (...), por considerarlo 'prima facie' autor mediato penalmente responsable de los delitos de sustracción, ocultación y retención de un menor de diez años (cinco hechos) en concurso real con el delito de falsificación ideológica de documento público destinado a acreditar la identidad de las personas (cuatro hechos) en concurso real con el delito de falsificación ideológica de documento público (nueve hechos), concurriendo estos dos últimos en forma ideal con el delito de supresión del estado civil de un menor de diez años (cinco hechos); previstos y reprimidos por los arts. 45, 54, 55, 139 inc. 2, 146 y 293, 1er. y 2do. párrafo del Código Penal, mandando a trabar embargo sobre sus bienes hasta cubrir la suma de pesos cinco millones ($ 5.000.000)..."[64].

Luego de pasar cinco semanas en la cárcel de Caseros, el ex presidente de facto fue beneficiado con un arresto domiciliario, que contempla la ley para los mayores de 70 años.

Debido a un planteo de incompetencia, en octubre Videla quedó a disposición del juez federal Adolfo Bagnasco. Este planteo, al igual que otras excepciones planteadas por la defensa, esperan la resolución de la Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal.

4.2.5.2. La detención de Emilio Eduardo Massera

Si bien no nos fue posible acceder a la resolución que dispuso la prisión preventiva de Emilio Eduardo Massera, no podemos dejar de mencionarla.

El 24 de noviembre, cinco meses después de la detención de Videla, el ex almirante Emilio E. Massera, condenado a prisión

---

[63] Fs. 2922.

[64] Fs. 2929.

perpetua en el Juicio a las Juntas e indultado después por el presidente Menem, fue arrestado por orden de la jueza María Servini de Cubría. El procesamiento obedece a su participación en los delitos de sustracción, retención y ocultamiento de un menor nacido en la ESMA, en septiembre de 1977. También se le imputan los delitos de supresión de estado civil y falsedad ideológica de documento público.

También el juez Adolfo Bagnasco había imputado a Massera como presunto autor del robo de 15 bebés durante la última dictadura. Sin embargo, las pruebas llegaron al juzgado de Cubría en agosto, cuando el hijo de los desaparecidos Cecilia Viñas y Hugo Penino, apropiado por el marino Jorge Vildoza (prófugo desde el 85'), confirmó su identidad con una prueba de ADN[65].

4.3. Consideraciones finales

Las detenciones de los militares argentinos, al igual que la del general Chileno Augusto Pinochet en España, son un claro ejemplo de que la impunidad de las violaciones a los derechos humanos es cada vez menos tolerada. Que se ha forjado un consenso internacional sobre la necesidad de castigo de esos delitos. Y, sobre todo, que la lucha por la justicia y el castigo, encarada hace más de veinte años, comienza a dar resultado positivos.

Como dijimos al principio, el caso Pinochet pone de manifiesto que la comunidad internacional se ha dispuesto a imponer castigo contra esos crímenes; y ello significa que en el peor de los casos sus ejecutores ya no podrán soñar siquiera que les espera un tranquilo exilio.

Los máximos responsables deben cumplir una condena por los hechos cometidos, aunque ésta se restrinja a aquellos delitos que quedaron excluidos expresamente de las leyes de punto final y obediencia debida.

Sin embargo, y a pesar de la importancia que otorgamos a estos sucesos, no creemos que se ha hecho justicia en general: no podemos olvidar que la mayoría de los criminales se encuentra aún en libertad. No obstante, más allá del reconocimiento de esos los límites, creemos que un importante sector de la sociedad argentina y de otros países, como Chile, deben sentirse en cierto modo complacidos.

---

[65] Revista VIVA, diario Clarín, 13 de diciembre de 1998.

Capítulo II. Violencia policial, inseguridad y derechos humanos[Σ].

1. Introducción.

1998 ha concluido sin que se aclarara el principal crimen político ocurrido durante 1997: el asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas. La investigación del hecho dejó al descubierto la complicidad y la participación policial en el asesinato; pero también, el trágico hecho ha servido para desplegar en la escena pública, tanto los diferentes tipos de accionar policial que vulneran los derechos humanos, como las formas y metodologías de encubrimiento y entorpecimiento de la investigación que las fuerzas policiales activan cuando son cómplices o autores de abusos de poder. José Luis Cabezas condensó dramáticamente los cientos de casos de violencia policial, la ineficacia e impericia de las investigaciones judiciales en estos hechos y la ausencia de controles democráticos sobre el accionar de las policías. Fue también una de las causas desencadenantes de la intervención civil a la policía en la provincia de Buenos Aires —así como otros crímenes policiales resultaron en reformas o reestructuraciones parciales de policías provinciales[1]—.

Así como el crimen de Cabezas aún no ha sido debidamente aclarado, tampoco la violencia policial resultado de prácticas tramadas en la impunidad y, en muchos casos en la falta de investigación judicial idónea, ha cesado. Así lo demuestran los casos reseñados en este capítulo y las cifras de muertos y heridos como resultado del accionar de la policía. Sin embargo, es importante señalar que, en buena medida como respuesta a estas situaciones, 1998 ha sido también un año signado por la importancia que, en la agenda pública, han tenido diversas iniciativas tendientes a la reforma de las policías.

Ello ha sido el resultado de varias circunstancias. En primer lugar, las sostenidas denuncias sobre los casos de violencia y abusos policiales cuya ocurrencia parece claramente imputable a

---

[Σ] Este capítulo ha sido elaborado por los integrantes del Programa "Violencia institucional, seguridad ciudadana y derechos humanos" del CELS. El programa está coordinado por Sofía Tiscornia y son sus integrantes los abogados Gastón Chillier y Gustavo Palmieri; la antropológa Josefina Martínez y Vanina Lekerman

[1] Así, el crimen de Sebastián Bordón en Mendoza precipitó una serie de proyectos de reforma en Mendoza.

patrones de conducta policiales, prácticas consuetudinarias y ausencia de controles institucionales —administrativos y jurídicos— eficientes y transparentes. Estos casos han sido reiteradamente denunciados a los responsables políticos de las policías —Ministerio del Interior en el caso de la Policía Federal y ministerios de gobiernos en los casos de las policías provinciales— por organizaciones de derechos humanos nacionales y del exterior[2] y por asociaciones de víctimas de la violencia.

En segundo lugar, la comprobación de la corrupción de muchas de las fuerzas policiales o de grupos dentro de estas fuerzas, que actúan como cómplices o como autores directos en delitos de narcotráfico[3]; control ilegal de la prostitución y del juego clandestino; cobro de cánones para liberar delincuentes o hacer desaparecer prontuarios; cobro de cánones por protección a comercios[4]; etc. En muchos de estos casos existe la firme sospecha de que la corrupción no podría ser posible sin la

---

[2]Ver, CELS / HRW: La inseguridad policial. Violencia de la fuerzas de seguridad en la Argentina; Eudeba; 1998; Coordinadora contra la represión policial e institucional —CORREPI—: Informes "Archivo de casos 1983-1998. Recopilación de muertes de personas a manos de las fuerzas de seguridad en Argentina"; entre otros.

[3] La Cámara Federal de la Plata condenó, en diciembre de 1998, a penas de prisión a un importante grupo de policías de la Brigada Narcotráfico de Quilmes, luego de comprobarse judicialmente que daban cobertura a narcotraficantes de la zona sur del Gran Buenos Aires

[4]La investigación sobre el cobro de canones para el ejercicio de la prostitución y la venta callejera en la ciudad de Buenos Aires forzaron dos purgas policiales en la Policía Federal. La primera, por las denuncias que en el mes de julio se hicieran al jefe de la comisaría 16, Dario Capmany. La segunda, en el mes de octubre, resultó en el reemplazo del 75% de los titulares de las comisarías y de tres altos jefes policiales. Ver causa "Comisaría 16, personal policial de la brigada s/ exacciones ilegales"; también causa "Airali, Hugo s/ amenazas"; causa "Gorosito, Claro y Milhomme s/ exacciones ilegales"; Chillier, Gastón: "La denuncia de un ex-policía. Análisis de las causas y consecuencias de las prácticas de la policía Federal Argentina", documentos de trabajo CELS; 1998, mimeo. Para la provincia de Buenos Aires ver la denuncia investigada por el juez de Garantías de San Martín, sobre el cobro de coimas a comerciantes protagonizado por la comisaria Graciela Iglesias. La misma fue filmada con una cámara oculta por un noticiero de televisión en el mes de diciembre. La defensa de los funcionarios Milhomme y Gorosito estuvo a cargo de Alicia Oliveira y Eugenio Raúl Zaffaroni, y fueron absueltos el 21 de octubre de 1996 por el Tribunal Oral en lo Criminal n°24, en el marco de la causa n°119 que tramitó ante el Juzgado de Instrucción n° 28 (Secretaría 122, n°69.476).

complicidad del poder político local, y de miembros del Poder Judicial[5].

En tercer lugar, el aumento de la inseguridad urbana y de la criminalidad común y la ineficacia de las fuerzas policiales y de los responsables políticos en la propuesta de políticas eficaces e idóneas de seguridad pública. Según encuestas de opinión pública, la delincuencia es, luego del desempleo, el principal problema a resolver. En este año, la preocupación social por el tema subió del sexto, al segundo lugar en la agenda de la sociedad. Y, paralelamente, cuatro de cada diez personas que han sufrido delitos no han realizado la denuncia porque la policía no presta atención a las mismas[6].

En cuarto lugar, la importancia que la agenda internacional y las agencias de financiamiento de la cooperación internacional otorgan a la reestructuración de las fuerzas policiales, en el marco de fortalecimiento de las democracias y el respeto de los derechos humanos en la región[7]

Todas estas circunstancias configuran un cuadro particularmente complejo. Por una parte, es importante destacar que son sin duda bienvenidas las iniciativas del poder político y, en algunos casos de las propias policías —por ejemplo, la policía de Córdoba— de reforma y reestructuración de las fuerzas[8]. Asimismo, las inmediatas reacciones de los responsables políticos —en muchos, aunque no la totalidad de los casos— condenando la violencia y torturas policiales descriptas en este informe[9], parecen demostrar un mayor grado de preocupación por el tema. Reformas legislativas tales como la sanción del nuevo Código de Convivencia Urbana en la ciudad de Buenos Aires, la puesta en marcha del nuevo Código de Procedimientos Penal en la provincia de Buenos Aires, la sanción de las leyes provinciales de Seguridad

---

[5]En el mes de mayo tomaron estado público graves denuncias contra el juez federal Norberto Oyarbide y las vinculaciones entre éste y miembros de la Policía Federal para el encubrimiento de negocios vinculados a la prostitución en la ciudad de Buenos Aires. Ver diarios La Nación, Clarín, Página 12, mes de mayo.

[6]Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría: La Seguridad Pública. Investigación realizada para la convención de Bancos ´98, organizada por ADEBA, Colección Estudios nº 35; 1998.

[7] Ver en este Informe, el capítulo XIII.

[8] Ver en este mismo capítulo, apartado 5: Reformas en las instituciones policiales.

[9]Ver más adelante, casos Sutara; joven violada en la provincia de Mendoza; Mamani; Duarte; Peña; Herrera; Novillo.

Pública y de Organización de las Policías en la provincia de Buenos Aires; el proyecto de ley de Organismos de Seguridad Pública de la provincia de Santa Fe, la reestructuración de la policía de Mendoza encabezada por el gobernador de la provincia con acuerdo de los legisladores de la oposición, entre otras, parecieran sumar esfuerzos destinados a buscar límites y controles a los históricos abusos policiales y a la despreocupación de los tribunales por el problema.

Pero, por otra parte, no podemos menos que señalar que, en muchos de estos casos, el empeño por lograr una legislación moderna y garantista aparece gravemente descompensado, tanto por la ausencia de estudios serios que hubiesen permitido asegurar la infraestructura y los recursos humanos necesarios para la aplicación de la nuevas normas —tal el caso del código de procedimientos en la provincia de Buenos Aires[10]—, como por la debilidad de muchos legisladores y gobernantes frente a las presiones de las corporaciones policiales[11].

Sin duda la violencia policial continúa siendo una grave deuda de la democracia argentina. Las muertes y torturas, responsabilidad de las policías, que en este capítulo se describen, como el mantenimiento de las facultades policiales de detener personas arbitrariamente —con el alto costo de cercenamiento de las libertades que ello implica— debieran ser encarados conjuntamente con otra de las deudas de la democracia: el aumento progresivo de la inseguridad urbana.

Los dos problemas están indisolublemente unidos en nuestro país y en nuestra región. Por ello no debieran ser pensados uno desvinculado del otro. Plantear como alternativa a la inseguridad urbana penas más duras —tales como restringir la excarcelación, bajar la edad de imputabilidad penal, o aumentar las penas de prisión, propuestas por el secretario de seguridad de la Nación, Miguel Angel Toma[12]—; o políticas más represivas

---

[10]La vigencia del nuevo código procesal penal debió ser postergado dos veces durante 1998 debido a la falta de infraestructura y de recursos humanos para su puesta en marcha. Finalmente, en el mes octubre entró en vigencia. Sin embargo, las críticas por los déficit para que efectivamente fuese aplicado continuaron. Ver: La Nación, 5 de febrero de 1998; Página 12, 4 de febrero de 1998; y La Nación, 19 de agosto de 1998.

[11]Ver en este mismo capítulo el apartado 6: El reemplazo de los edictos policiales por el Código de Convivencia Urbana.

[12]Ver diario Clarín, 30 de agosto de 1998. A diferencia del secretario de seguridad de la Nación, el ministro de justicia y seguridad bonaerense, Dr.

—tales como razzias en los barrios pobres o mayor presencia de cuerpos armados en las calles— sin una revisión profunda de las prácticas y las costumbres domésticas de los órganos de aplicación de estas penas o de estas políticas, solo redundará en mayores violaciones a los derechos humanos y en mayores índices de inseguridad y criminalidad callejera.

En este capítulo se exponen las estadísticas de violencia policial que históricamente el CELS viene elaborando. A continuación se describen los principales casos de violencia policial ocurridos durante el período. Para documentarlos, además de la información periodística se ha consultado a abogados y familiares de las víctimas. Agradecemos muy especialmente la colaboración de la Dra. María del Carmen Verdú de la Coordinadora contra la represión policial e institucional —CORREPI— y del Profesor Rubén Naranjo del Foro Memoria y Sociedad de la ciudad de Rosario, Santa Fe. También en esta sección se han incluido datos estadísticos sobre detenciones por averiguación de identidad en la ciudad de Buenos Aires y el análisis de un fallo judicial sobre la operatoria de estas facultades policiales.

Dos temas nos han parecido de particular importancia para integrar este capítulo. Por un lado, un análisis de la situación de las reformas policiales y, por otro, un análisis también del proceso de sanción del Código de Convivencia Urbana en la ciudad de Buenos Aires y las concomitantes reacciones de la Policía Federal y los legisladores a raíz de la limitación en la atribuciones policiales de detener personas, derogados los viejos edictos contravencionales. Finalmente, se proponen una serie de recomendaciones propositivas derivadas, todas ellas, de los diferentes escenarios de violaciones a los derechos humanos que este capítulo describe.

2. Estadísticas de violencia policial[13]

León Arslanian, planteó en la discusión pública sobre estas cuestiones, la importancia de que la respuesta del Estado en el caso de los niños y adolescentes, no debiera ser la aplicación del derecho penal, sino, por lo contrario la promoción de políticas sociales de contención y protección. Ver diarios Clarín y Crónica, 30 de agosto de 1998.

[13] Este apartado ha sido elaborado por Sofía Tiscornia y Vanina Lekerman.

2.1. Series estadísticas período 1998. Base de datos y metodología de trabajo.

En este apartado se exponen las estadísticas de casos de violencia policial, ocurridas durante el año 1998, así como una serie de cuadros comparativos de años anteriores. La presentación de estos datos pretende dar cuenta de la magnitud y dimensiones del problema, por sobre la descripción los casos, de mayor repercusión pública, que se listan más adelante.

La fuente de datos que se ha utilizado son las crónicas policiales aparecidas en los periódicos de mayor circulación en el país: Clarín, La Nación, Página 12 y Crónica. Somos conscientes que estos datos primarios son ilustrativos, pero no exhaustivos. Ello así porque la publicidad de este tipo de hechos está sujeta a una serie imponderable de circunstancias, típicas de las rutinas de producción periodística[14].

Si elaboramos las estadísticas en base a estas fuentes es porque continúa sin existir en la Argentina otra forma de dar cuenta cuantitativamente del problema. Suponemos que las fuerzas policiales tienen datos acerca del número de víctimas resultados de enfrentamientos. Pero estos datos no están a disposición de la ciudadanía ni se publican periódicamente.

Este tipo de datos no pueden tampoco ser rastreados a través de estadísticas de causas radicadas en los juzgados. Los tribunales no cuentan con sistemas centralizados. La única forma de realizarlo sería a través de la visita a todos los juzgados y cámaras penales existentes, levantando los datos manualmente. Esta es una tarea imposible de realizar.

También la fuente que utilizamos restringe el tipo de información sobre las prácticas policiales violatorias de derechos humanos. Así, los casos de tortura y apremios ilegales rara vez son publicados en los periódicos. Cuando lo son, es por hechos extraordinarios tales como denuncias de muertes y desapariciones.

En cuanto a la metodología, las noticias de la crónica policial se clasifican diariamente y se conservan las copias

---

[14] Conviene no olvidar que la lógica de la exhibición de crónicas policiales en los periódicos está sujeta a una serie de variables que poco tienen que ver con la dimensión cotidiana de la violencia policial. Que el número de hechos varíe de un mes a otro, puede deberse a la aparición de un caso criminal pasional que ocupa la atención del público o la realización de eventos deportivos importantes que restan espacio a la crónica policial.

numeradas en carpetas. Cada hecho se carga en una base de datos. Se trata siempre de información de conocimiento público.

Las crónicas son clasificadas tipológicamente en un ordenamiento en donde los hechos contemplan los casos en que hay fuertes sospechas de que se ha violado el derecho a la vida y la integridad de las personas, habiendo hecho las fuerzas policiales y de seguridad un uso excesivo y arbitrario del poder de fuego. Esta clasificación contempla:

Muertes y lesiones por violencia policial: se trata de enfrentamientos en los que, según la versión policial, ambas partes están armadas. Esta situación es muy difícil de comprobar ya que es la versión policial la que aquí se sostiene[15]. En la gran mayoría de los casos se trata de ejecuciones; usos excesivos de la fuerza; fusilamientos durante actividad policial represiva o preventiva y; abusos de poder. La mayoría de los hechos corresponden robos y hurtos de menor cuantía; asaltos a los policías cuando están francos de servicio; actuaciones policiales donde la causa esgrimida ha sido sólo la presencia de personas "sospechosas" y pedidos de identificación. No se incluyen en esta tipología los asaltos perpetrados por grupos comandos o fuertemente armados.

Muertes y lesiones bajo custodia: son las muertes y lesiones ocasionadas a la víctima cuando ésta se encuentra detenida en comisarías. Son, generalmente, el resultado de tortura y apremios ilegales.

Muertes y lesiones por uso particular de la fuerza: se trata de aquellos hechos en los que el funcionario no actúa en ejercicio de sus funciones, ni vistiendo el uniforme y las insignias de la institución. Las muertes y lesiones ocasionadas son resultado de conflictos particulares entre el funcionario y un contendiente ocasional. Pueden ser presentados como enfrentamientos, pero el funcionario actúa defendiendo intereses o bienes personales.

Muertes por negligencia: son muertes o lesiones producidas por impericia o imprudencia de agentes en sus funciones o inobservancia de los reglamentos o de los deberes a su cargo sin intención de cometer delito.

En la base de datos se consigna el lugar y fecha de ocurrencia, la agencia interviniente y los rangos y nombres de los

---

[15] Sobre este modo de actuación policial ver CELS / Human Rigths Watch: La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina. Eudeba; Bs. As. ; 1998.

agentes, si estos estaban cumpliendo funciones o estaban franco de servicio; características de las víctimas y una serie de datos relativos a la circunstancias precisas del hecho, motivaciones, intervención judicial y ponderación periodística. Todos estos datos permiten, al ser cruzados, analizar constantes y patrones de ocurrencia.

Las series de cuadros han sido organizadas en seis grandes ítems. En primer lugar se exponen la cantidad de víctimas de la violencia policial, según área geográfica. Ello da un panorama general de la actuación de la policía en su jurisdicción específica y, al mismo tiempo, es indicativa de la forma en que plantean el control represivo en cada jurisdicción.

La segunda serie está ordenada según la actuación de cada agencia, independientemente de donde actúe. Ello permite descubrir algunas constantes en el *modus operandi* al momento de intervenir, cada agencia, en hechos de represión.

La tercera serie destaca especialmente la condición en que actuaron los agentes, a saber, si lo hicieron dentro de las rutinas de control y vigilancia o si actuaron estando franco de servicio, o en cumplimiento de otro tipo de tareas.

La cuarta serie avanza sobre una caracterización de las víctimas civiles, discriminándolas por sexo, edad y, especificando aquellos casos de personas ajenas a los hechos que ocasionaron la represión violenta —terceros—.

Finalmente, en la sexta serie de cuadros se exponen las cifras de hechos de violencia policiales comparándolas con años anteriores.

2.2. Serie cuadros: Total de víctimas según lugar de ocurrencia del hecho

Esta primer serie de cuadros presenta el total mensual de víctimas civiles y de las fuerzas de seguridad, muertas y heridas, por área geográfica.

2.2.1. Total de víctimas por mes
Capital Federal

	Civiles	Civiles	Funcionarios	Funcionarios

Meses	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos
Enero	3	3	0	1
Febrero	2	1	0	1
Marzo	4	4	0	0
Abril	1	1	1	1
Mayo	5	9	0	0
Junio	9	2	0	2
Julio	8	6	2	2
Agosto	8	4	1	1
Setiembre	5	7	1	1
Octubre	3	6	1	0
Noviembre	8	5	3	2
Diciembre	3	5	1	3
Totales	**59**	**53**	**10**	**14**

Total víctimas civiles: 112
Total víctimas agentes: 24

2.2.2. Total de víctimas por mes
Gran Buenos Aires

1998	Civiles Muertos	Civiles Heridos	Funcionarios Muertos	Funcionarios Heridos
Enero	5	11	6	4
Febrero	18	15	3	7
Marzo	12	15	2	8
Abril	6	10	4	7
Mayo	9	11	1	11
Junio	12	18	5	4
Julio	10	14	5	13
Agosto	6	7	3	8
Setiembre	10	16	3	7
Octubre	11	16	5	5
Noviembre	6	6	3	6
Diciembre	9	9	3	3
Totales	**114**	**148**	**43**	**83**

Total víctimas civiles: 262
Total víctimas agentes: 126

2.2.3. Totales del período ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires

Totales del período	Civiles		Agentes	
	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos
Capital Federal	59	53	10	14
GBA	114	148	43	83
Totales	**173**	**201**	**53**	**97**

2.3. Serie: Víctimas según agencia participante

En los cuadros se ha discriminado la cantidad de víctimas resultado de la actuación de las diferentes fuerzas policiales y de seguridad.

2.3.1. Víctimas civiles por agencia participante

Capital Federal

Agencia	Civiles Muertos	%	Civiles heridos	%	Total	%
Policía Federal	**56**	**95**	**52**	**98**	**108**	**96**
Policías de la Provincia de Buenos Aires	2	3	0	0	2	2
Gendarmería	1	2	1	2	2	2
Total	**59**	**100%**	**53**	**100%**	**112**	**100%**

2.3.2. Víctimas civiles por agencia participante

Gran Buenos Aires

Agencia	Civiles muertos	%	Civiles heridos	%	Total	%
Policías de la Provincia de Buenos Aires	**83**	**72**	**118**	**79**	**201**	**77**
Policía Federal	22	19	23	16	45	17
Prefectura Naval	4	4	3	2	7	3
Gendarmería	4	4	1	1	5	2
Ejército	1	1	3	2	4	1
Total	**114**	**100 %**	**148**	**100 %**	**262**	**100 %**

Si se compara el total de víctimas civiles por área geográfica y por acción de cada una de las agencias es posible constatar:

- un aumento de la cantidad de presuntos sospechosos muertos en la ciudad de Buenos Aires en relación con años anteriores (36 personas en 1997 y 59 en 1998, representando un aumento de 64%). Es interesante destacar que el aumento en la publicidad de personas abatidas por la Policía Federal en enfrentamientos coincide, por una lado con la discusión y sanción del Código de Convivencia Urbana por una parte, y por otra, se incrementa a partir del asesinato de un funcionario de la Policía Federal que revestía en la custodia de un restaurante de un zona residencial. El hecho ampliamente publicitado en los medios de comunicación incrementó denuncias mediáticas de inseguridad y de aumento de la peligrosidad criminal.
- Si se comparan los cuadros de la serie 2.2 con los de la serie 2.3, es posible constatar que continúa vigente un patrón de comportamiento señalado ya en años anteriores: en el Gran Buenos Aires, se mantiene un significativo número de víctimas civiles —35 %—, como resultado de la violencia de funcionarios de la Policía Federal, actuando fuera de su jurisdicción.

  La policía Federal tiene jurisdicción para actuar, fuera de la ciudad de Buenos Aires, en la represión de delitos federales. Sin embargo, en los casos que conforman las

cifras expuestas, no se trata de la actuación por la comisión de este tipo de hechos, como podrá inferirse de la lectura de los cuadros de las series siguientes (series 2.3 y 2.4).

2.3. 3. Policía Federal

Civiles muertos y heridos por agentes de la Policía Federal según grado que revestían Capital Federal (CF) y Gran Buenos Aires (GBA)

Grado	Civiles muertos en CF	Civiles heridos en CF	civiles muertos en GBA	Civiles heridos en GBA	Totales
Suboficiales	44	46	18	20	128
Oficiales	11	5	4	3	23
Sin datos	1	1	0	0	2
Total	**56**	**52**	**22**	**23**	**153**

2.3.4. Policías de la Provincia de Buenos Aires

Civiles muertos y heridos por agentes de las Policías de la Provincia de Buenos Aires según grado que revestían Gran Buenos Aires y Capital Federal

Grado	civiles muertos en GBA	civiles heridos en GBA	civiles muertos en CF	Totales	%
Suboficiales	76	101	0	177	87
Oficiales	3	11	2	16	8
Sin datos	6	4	0	10	5
Total	**85**	**116**	**2**	**203**	**100**

Tanto en los casos protagonizados por agentes de la Policía Federal como de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, el mayor número de muertes y lesiones son cometidas por suboficiales. Esta proporción es mayor en el caso de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (87% y 84 % responsabilidad de la Policía Federal)

2.4. Serie: Actuación de agentes franco de servicio

Según las leyes orgánicas del personal policial, sus agentes al ingresar a la institución adquieren lo que se da en llamar el "estado policial". Este estado supone que quien pertenece o a pertenecido alguna vez a la fuerza debe estar disponible en todo momento y circunstancia para cumplir con las actividades propias de la profesión. También los habilita y obliga a portar armas.

La categoría *"en servicio"* describe a aquellos agentes que estaban cumpliendo tareas de vigilancia o investigación y represión del delito, al momento del hecho. La categoría *"de franco"* supone que el personal de seguridad estaba fuera de su horario de trabajo, vestía de civil y no estaba cumpliendo ninguna función específica. Actuó en el hecho porque aún en esta condición, reglamentariamente, están obligados a portar el arma. La categoría *"custodio"* describe a agentes que están cumpliendo funciones en agencias privadas de seguridad, aún cuando revisten como policías en actividad o retirados. La categoría *"retirado"* incluye a los agentes que ya no revisten en la fuerza, generalmente por haberse jubilado o habérsele otorgado el retiro, pero que continúan portando armas, en virtud de la permanencia del "estado policial".

2.4.1. Capital Federal

Civiles muertos y heridos según el carácter que revestía el agente
Capital Federal

Carácter	Civiles muertos	%	Civiles heridos	%
En servicio	47	80	42	79
De franco	7	12	7	13
Custodio	1	2	3	6
Retirado	4	6	1	2
Total	**59**	100%	**53**	100%

2.4.2. Gran Buenos Aires

Civiles muertos y heridos según carácter que revestía el agente
Gran Buenos Aires

Carácter	Civiles muertos	%	Civiles heridos	%
En servicio	55	48	90	60
De franco	47	41	44	30
Custodio	0	0	1	1
Retirado	9	8	13	9
Tareas Adicionales	3	3	0	0
Total	**114**	100%	**148**	100%

Mientras en la Ciudad de Buenos Aires, entre el 79 y el 80 % de las muertes y lesiones son producidas por personal en sus tareas específicas, en el Gran Buenos Aires, este índice disminuye. Solo entre el 48 y el 60% de los hechos son protagonizados por personal en servicio.

2.4.3. Policía Federal

Civiles muertos por agentes de la Policía Federal según carácter que revestían Capital Federal y Gran Buenos Aires

Carácter	Civiles muertos	%
En servicio	47	60
De franco	22	28
Custodio	0	0
Retirado	9	12
Total	**78**	**100%**

2.4.4. Policías de la Provincia de Buenos Aires

Civiles muertos por agentes de la Policías de la Provincia de Buenos Aires, según carácter que revestían Gran Buenos Aires

Carácter	Civiles muertos	%
En servicio	55	65
De franco	24	29
Custodio	0	0
Retirado	3	3
Tareas adicionales	3	3
Total	**85**	**100%**

Aunque en la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires, el índice de personas muertas y lesionadas por personal de franco es muy bajo (13% cuadro 2.4.1.), si analizamos la actuación por fuerza, encontramos que, en cambio, sube el porcentaje del personal policial de la Policía Federal que actuando de franco, o

estando retirado, produce muertes de civiles. (28 % de franco; 12% retirados). Este índice es incluso superior al de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. (29% de franco; 3 % retirados).

2.5. Serie: Policías muertos y heridos

2.5.1. Agentes muertos y heridos según el carácter que revestían
Capital Federal

Carácter	Agentes muertos	%	Agentes heridos	%
En servicio	1	10	9	65
De franco	4	40	2	14
Custodio	0	0	1	7
Retirado	3	30	1	7
Tareas adicionales	2	20	1	7
Total	**10**	100%	**14**	100%

En la serie I se expuso la cantidad de agentes muertos en el ámbito de la Capital Federal, en enfrentamientos. De este total (10 agentes muertos); solo 1 —que representa el 10%— estaba en servicio. Los 9 restantes (el 90%) no estaba cumpliendo tareas específicas. Estas muertes han sido el resultado tanto del trabajo adicional que los funcionarios realizan para completar sus salarios (20% por tareas adicionales), como de la obligación de portar armas estando franco o retirado (70%).

2.5.2. Agentes muertos y heridos según carácter que revestían
Gran Buenos Aires

Carácter	Agentes muertos	%	Agentes heridos	%

En servicio	3	7	27	33
De franco	23	53	40	48
Custodio	1	2	5	6
Retirado	11	26	6	7
Tareas Adicionales	5	12	5	6
Total	**43**	100%	**83**	100%

La proporción constatada en el cuadro anterior, se agrava en el caso de las muertes de agentes ocurridas en el Gran Buenos Aires. Sólo el 7 % de las muertes son de personal en servicio.

Según estadísticas del Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia de Buenos Aires, entre el 1 de diciembre de 1997 y julio de 1998, 30 policías fueron asesinados, 16 de ellos eran integrantes de la Policía Federal y 14 de la Policía de la Provincia Buenos Aires. Cuatro de los federales y 2 de la policía de Buenos Aires, eran policías retirados. La mayoría murieron al resistirse a robos o en lugares donde cumplían un servicio adicional o estaban francos de servicio. Cinco de los 14 bonaerenses murieron víctimas de homicidios, o sea, en circunstancias en que no se acreditó que actuaran en servicio. De las 30 muertes, sólo 4 ocurrieron en la ciudad de Buenos Aires, las restantes en la provincia, la mayoría en el conurbano[16].

Policía Federal

2.5.3. Agentes de la Policía Federal muertos y heridos, según carácter que revestían
Capital Federal y Gran Buenos Aires

Carácter	Agentes muertos	%	Agentes heridos	%
En servicio	1	3	10	26
De franco	11	41	20	53
Custodios	0	0	3	8
Retirados	10	37	4	10
Tareas adicionales	5	19	1	3

[16] Diario La Nación, 19 de julio y 24 de julio de 1998.

Total	**27**	**100%**	**38**	**100%**

El 41% de los agentes de la Policía Federal muertos en enfrentamientos lo han sido estando francos de servicio. Si comparamos con el cuadro 2.5.1 es posible deducir que el mayor número de agentes muertos lo son en el ámbito del Gran Buenos Aires (97% si sumamos personal de franco; retirados y funcionarios cumpliendo tareas adicionales). Indices similares se observan en el caso de los funcionarios heridos.

2.5.4.Agentes de la Policía Federal muertos y heridos en enfrentamientos según grado que revestían Capital y Gran Buenos Aires

Grado	Agentes muertos Capital Federal	Agentes muertos GBA	Total
Suboficiales	5	16	**21**
Oficiales	3	1	**4**
Sin datos	0	2	**2**
Total	**8**	**17**	**27**

Policías de la Provincia de Buenos Aires

2.5.5. Agentes muertos de la Policías de la Provincia de Buenos Aires, según carácter que revestían Gran Buenos Aires

Carácter	Agentes muertos	%	Agentes heridos	%
En servicio	2	10	26	46
De franco	14	66	20	36
Custodio	1	4	3	5
Retirado	2	10	2	4

Tareas adicionales	2	10	5	9
Total	**21**	**100 %**	**56**	**100 %**

En forma similar a lo observado en el cuadro 2.5.3, la mayoría de los funcionarios muertos y heridos están francos de servicio al momento del hecho. En el caso de los agentes muertos, esta situación representa el 90% de los casos, si incluimos a personal retirado o realizando tareas de custodios o adicionales.

2.5.6.Agentes de la Policías de la Provincia de Buenos Aires muertos y heridos en enfrentamientos según grado que revestían
Capital y Gran Buenos Aires

Grado	**Agentes muertos Capital Federal**	**Agentes muertos GBA**	**Total**
Suboficiales	0	17	**17**
Oficiales	1	4	**5**
Sin datos	0	0	**0**
Total	**1**	**21**	**22**

2.6. Serie: Caracterización de las víctimas civiles

2.6.1. Civiles muertos y heridos por sexo
Capital Federal

Estado	**Mujeres**	**%**	**Varones**	**%**	**Total**	**% *total***
Muerto	1	33	58	53	59	53
Herido	2	67	51	47	53	47
Total	**3**	**100%**	**109**	**100%**	**112**	**100%**

2.6.2. Civiles muertos y heridos por sexo Gran Buenos Aires

Estado	Mujeres	%	Varones	%	Total	% *total*
Muerto	4	25	110	45	114	44
Herido	12	75	136	55	148	56
Total	**16**	**100%**	**246**	**100%**	**262**	**100%**

Los datos nos indican que tanto en la Capital Federal como en el Gran Buenos Aires la mayor concentración de casos se encuentra en el sexo masculino, tanto se trate de víctimas muertas como heridas.

2.6.3. Terceros muertos y heridos por sexo Capital Federal

Sexo	Muertos	Heridos	Total
Mujeres	1	1	2
Varones	0	5	5
Total	**1**	**6**	**7**

- En la Capital Federal sobre 112 víctimas civiles heridas y muertas en hechos de violencia policial, el 7% son personas que resultan víctimas incidentales que se encuentran en el lugar de los hechos en forma casual.
- El 93% restante son personas que han sido definidas por las fuerzas de seguridad como "sospechosos", sin embargo ello no significa que lo sean. Los casos descriptos más adelante, dan muestras sobrada de ello.

2.6.4. Terceros muertos y heridos por sexo Gran Buenos Aires

Sexo	Muertos	Heridos	Total
Mujeres	0	12	12

Varones	3	18	21
Total	**3**	**30**	**33**

- En el Gran Buenos Aires sobre 262 víctimas civiles heridas y muertas en hechos de violencia policial, el 13% son personas que resultan víctimas incidentales que se encuentran en el lugar de los hechos en forma casual. Como se puede notar, es un porcentaje muy similar al de la Capital Federal.
- El 87% restante son personas que han sido definidas por las fuerzas de seguridad como "sospechosos", sin embargo ello no significa que lo sean, tal como sucede en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires.

2.6.5. Civiles muertos y heridos por grupos de edad Capital Federal

Grupos de edad	**Muertos**	**Heridos**	**Total**	***%***
Hasta 12 años	0	0	0	0
13-18 años	1	5	6	5
19-24 años	5	6	11	10
25-30 años	6	4	10	9
31 años y más	11	3	14	13
Sin datos	37	34	71	63
Total	**60**	**52**	**112**	**100%**

2.6.6. Civiles muertos y heridos por grupos de edad Gran Buenos Aires

Grupos de edad	**Muertos**	**Heridos**	**Total**	***% total***
Hasta 12 años	2	3	5	2
13-18 años	19	19	38	14
19-24 años	26	22	48	18

25-30 años	14	12	26	10
31 años y más	3	17	20	8
Sin datos	50	75	125	48
Total	**114**	**148**	**262**	**100%**

- En la Capital Federal el 24 %de las víctimas es menor de 31 años.
- En el Gran Buenos Aires el porcentaje de víctimas menores de 31 años es notoriamente mayor (46%), y el grupo de edad que concentra más víctimas es el que va de 19 a 24 años.

2.7. Serie estadísticas comparativas años 1993/1998

Durante el período en análisis la violencia en manos de las fuerzas de seguridad agudizó algunas de las tendencias que se señalaran ya en años anteriores.

Se acentúan las siguientes tendencias: a) la relación entre civiles y agentes de seguridad muertos, como resultado de enfrentamientos, es altamente desfavorable para los civiles. b) una parte importante de la represión del delito de menor cuantía está en manos de agentes franco de servicio que actúan con brutalidad; c) el mayor número de víctimas policiales lo son cuando no están en horario de servicio y se trata de suboficiales de las fuerzas.

2.7.1. Civiles muertos en hechos de violencia policial

Capital Federal - *Años 1993 a 1998*

Año	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**
Civiles muertos	48	30	42	52	36	59

2.7.2. Civiles muertos en hechos de violencia policial

Gran Buenos Aires - *Años 1993 a 1998*

Año	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Civiles muertos	123	94	123	115	123	114

2.7..3 Civiles muertos en hechos de violencia policial
Capital Federal y Gran Buenos Aires - *Años 1993 a 1998*

Año	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Civiles muertos	171	124	165	167	159	173

2.7.4 Agentes de seguridad muertos en enfrentamientos
Capital Federal - *Años 1993 a 1998*

Año	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total agentes muertos	7	6	1	10	6	10
Agentes muertos de franco	3	2	1	3	2	4

2.7.5. Agentes de seguridad muertos en enfrentamientos
Gran Buenos Aires - *Años 1993 a 1998*

Año	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total agentes muertos	23	9	28	45	39	43
Agentes muertos de franco	10	7	22	24	25	23

∑ La disminución del número de víctimas durante 1994, tanto en el caso de civiles como de agentes (así como la disminución de agentes muertos en la ciudad de Buenos Aires para 1995), no parece deberse a cambios importantes dentro de las fuerzas ni tampoco a la toma de decisiones políticas relevantes. Ello es así, porque no se continúan en los períodos siguientes, donde se vuelve a las cifras de 1993, e, incluso, para el período en análisis, se constata un aumento preocupante.

3. Casos documentados de violencia policial

Caso Carlos Andrés Sutara
San Salvador de Jujuy - Provincia de Jujuy
Tortura y muertes ocurridas bajo custodia.

El jueves 8 de enero, a las 21.30 horas, Carlos Andrés Sutara, de 34 años, fue detenido por personal de la Brigada de Investigaciones de San Salvador, en la estación de ómnibus de Jujuy, junto con cuatro amigos. Habían ido a despedir a un compañero que viajaba a la ciudad de Tucumán. La detención se realizó por averiguación de antecedentes. Conducidos a la dependencia policial fueron alojados en una celda.

Los testimonios de los testigos coinciden en señalar que Sutara fue sacado del calabozo en el que se encontraba, a la mañana del día viernes, por personal policial. Que le pusieron una capucha en la cabeza, le ataron las manos y que fue conducido a un galpón en donde lo golpearon brutalmente. Mientras esto sucedía los policías pusieron música a todo volumen para que no se escucharan los gritos de la víctima. Uno de los testigos declaró que escuchó decir a un policía “a este lo vamos a matar, este es un pez gordo”.

La misma noche de la detención, la esposa de la víctima comenzó su búsqueda. Luego de averiguaciones en varias dependencias policiales, poco después del mediodía del viernes se dirigió a la Brigada de Investigaciones. Allí le informaron que su esposo había fallecido por un paro cardiorespiratorio.

Realizada la autopsia ordenada por el juez, se comprobó que la causa de la muerte habían sido los terribles golpes recibido durante la tortura.

Fuentes judiciales opinaron que la tortura fue realizada para obtener una confesión que involucrara a Sutara en un asalto de gran repercusión pública, ocurrido días antes.

La familia, amigos y vecinos de la víctima organizaron marchas con antorchas para pedir justicia

Días antes de la reconstrucción del hecho ordenada por el juez, dos de los testigos denunciaron haber sido amenazados por uno de los policías que participó en la detención de Sutara. Un familiar de la víctima fue detenido y golpeado, mientras era intimidado. Varios vecinos fueron también víctimas de amenazas policiales.

Los jefes de las Brigadas de Investigaciones de la policía provincial fueron separados de sus cargos y catorce policías fueron detenidos. En el mes de marzo, el juez dictó la prisión preventiva a siete de ellos —a los cuatro efectivos imputados de ser coautores de la tortura seguida de muerte, a tres oficiales superiores por omisión de denunciar tortura y a dos oficiales acusados de "tortura posibilitada por negligencia"—.

Caso Walter Repetto
Ciudad Evita, La Matanza - Provincia de Buenos Aires
Fusilamiento durante actividad represiva

El 15 de enero por la noche, Walter Repetto de 21 años detuvo su auto frente al garaje donde lo guardaba por la noche. En ese momento fue increpado por el suboficicial de la policía bonaerense, Carlos Docampo, quien, vestido de civil y arma en mano le ordenó que se bajara del auto. El joven, seguramente pensando que se trataba de un asalto, puso en marcha el vehículo y trató de huir. El policía disparó entonces dos veces: una bala impactó en la cabeza de Repetto y la otra en la espalda produciendo su muerte. Ante la indignación de los vecinos que presenciaron el hecho, el suboficial declaró que pensó que se trataba de un ladrón y por ello lo mató. Testigos presenciales declararon que el agente no dio voz de alto, ni aviso previo, ni tiro al aire, solamente insultó al joven y seguidamente disparó.

El suboficial Docampo era temido en el barrio por sus actitudes prepotentes. Según relatos de vecinos, era habitual verlo recorrer las calles, arma en mano y de civil, tratando de imponer su autoridad. Luego del hecho el policía quedó detenido en la comisaría 17°. El 30 de enero, el juez a cargo del caso, dictó la prisión preventiva del cabo, por homicidio simple.

Al entierro del joven Repetto concurrieron alrededor de cien personas de la zona. Luego de la ceremonia marcharon en silencio por el barrio para pedir justicia.

Cuatro testigos del hecho recibieron amenazas telefónicas para que no se presenten a declarar al juzgado. Dos de ellos, Leonardo Lottito y Orlando Fischetti, denunciaron las intimidaciones.

El suboficial está imputado por homicidio simple, a la espera del juicio oral. La defensa del policía argumentó que éste estaba de licencia por razones psicológicas. No explicó, en cambio, como en estas circunstancias continuaba portando el arma reglamentaria.

Caso de joven de 15 años violada por policía
Provincia de Mendoza
Abuso de poder - violación

El día 18 de enero una joven de 15 años se encontraba con su novio en una zona turística a pocos kilómetros de la ciudad de Mendoza, en horas de la madrugada. Se encontraban dentro de un auto cuando fueron sorprendidos por un policía, que si bien no estaba prestando servicios, les apuntó con su arma reglamentaria y les exigió dinero y la ropa que llevaban puesta, mientras los amenazaba dando a conocer su condición de miembro de la fuerza. El policía estaba acompañado por su cuñado.

Luego de robarles obligaron a los jóvenes a subir a un auto, recorrieron un corto trayecto y dejaron abandonado al novio de la chica. Poco más adelante la violaron y luego de reiteradas amenazas la llevaron hasta una parada de colectivos. Mientras estaban en ese lugar pasó una patrulla policial y saludó al violador por su nombre.

La joven hizo la denuncia correspondiente. El jefe de la policía provincial arrestó personalmente al agente inculpado. Este hacía cinco años que revestía en la fuerza. Los responsables políticos aseguraron que el hecho sería debidamente investigado.

Caso de cuatro adolescentes
Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires
Lesiones por uso abusivo de la fuerza

El 27 de enero, cerca de la medianoche, Hernán Terzolo —de 18 años— y tres amigos menores salían de hablar por teléfono en un locutorio. Cuando subían al auto de Hernán vieron en medio de la oscuridad y frente a ellos un hombre que les apuntaba con un arma. No llevaba uniforme y se había bajado de

un auto sin identificación. Aunque se trataba de personal policial no se identificaron como tales. Pensando que se trataba de un asalto, los jóvenes trataron de huir. Un disparo de arma atravesó el parabrisas e hirió a Matías, de 16 años, en la cabeza. Terzolo se dirigió a toda velocidad a la comisaría de la zona, perseguido por la policía. En la carrera perdió el control del auto y chocó contra una casa. Alcanzados por la policía fueron bajados del auto a los golpes. Uno de los chicos logró huir y avisar a sus padres de lo que acontecía.

Los policías, suboficiales de la bonaersense, fueron puestos en disponibilidad preventiva y se les instruye una causa por abuso de armas y lesiones.

Caso Carlos Reinaldo Mamani
Ituzaingó - Provincia de Buenos Aires
Torturas ocurridas bajo custodia

El 26 de enero, alrededor de las 16 horas, Carlos Mamani, de 19 años, obrero metalúrgico y padre de familia, iba a su trabajo en un ciclomotor que había pedido prestado a su cuñado. Fue detenido por la policía que le solicitó los documentos del móvil. Como no los tenía en su poder, fue llevado a la comisaría 3º de Ituzaingó. Allí lo encerraron en una oficina y dos policías comenzaron a acusarlo de haber robado la moto. Mamani les explicó la situación y les dio el teléfono de su cuñado para que corroboraran sus dichos. Sin embargo, la policía comenzó a golpearlo y a acusarlo del robo de un auto. Luego de la golpiza lo obligaron a limpiar los baños de la comisaría, mientras lo amenazaban de muerte. Una vez terminada la tarea, los policías le exigieron la suma de 500 pesos (500 dólares) para "dejarlo en paz" y lo dejaron libre. Al llegar a su casa, Mamani con el rostro hinchado y dificultades para respirar, relató a su mujer lo sucedido y le pidió que juntara el dinero, porque sino la policía iba a matar a su familia. Luego de esto se desmayó.

Su mujer lo llevó a una clínica, en donde se comprobaron los golpes. Pese al temor de su marido decidió hacer la denuncia de lo ocurrido. Mientras Manami estaba internado, la policía llamó por teléfono a la casa de la víctima y amenazó a quienes atendían diciéndole que iban a ir a matar a toda la familia.

Conocida la denuncia, los responsables de la Jefatura Departamental de Morón decidieron separar de sus cargos y pasar a disponibilidad preventiva al comisario de la comisaría 3º

de Ituzaingó y a un oficial subinspector y seis policías implicados en los hechos.

Caso Raul González
Provincia de Tucumán
Torturas ocurridas bajo custodia

El 28 de enero, Raúl González, de 23 años, fue sacado de su casa en Banda del Río Salí, por veinte policías. Fue violentamente conducido a la Dirección de Investigaciones de la policía del provincia. Allí lo encapucharon, lo golpearon violentamente y lo sometieron a torturas con picana eléctrica.

El hecho fue denunciado días después por la víctima. Comprobadas las torturas en sede judicial el ministro de gobierno de la provincia ordenó la disponibilidad del jefe de la Dirección de Investigaciones y de cuatro policías que participaron en las torturas.

Caso Ricardo Francisco Migoya; Federico Martín Rodríguez y Luis Ariel Bresán - Provincia de Corrientes.
Torturas ocurridas bajo custodia

En la madrugada del 23 de febrero, Ricardo Francisco Migoya, de 22 años; Federico Martín Rodríguez, de 20 años, y Luis Ariel Bresán, de 21, se encontraban festejando el carnaval con una comparsa. Fueron entonces detenidos por la policía por averiguación de antecedentes. Conducidos a la comisaría de la seccional 3° comenzaron a ser golpeados brutalmente. Uno de ellos, Ricardo Migoya fue salvajemente herido en la entrepierna y debió ser hospitalizado; Rodríguez y Bresán fueron golpeados y heridos con armas cortantes en el rostro.

La versión policial argumentó que los jóvenes estaban promoviendo desórdenes en estado de ebriedad. Quienes acompañaban a las víctimas al momento de la detención manifestaron que sólo estaban festejando la fiesta ritual.

La policía provincial inició actuaciones para investigar los hechos denunciados.

Caso de joven violada por policías
General Roca, Río Negro
Abuso de poder - violación

El 8 de marzo por la noche una joven mujer de 18 años y su pequeño hijo fueron interceptados por un patrullero a dos cuadras de la Municipalidad de General Roca y obligados a subir al móvil. Los policías, condujeron a las víctimas a las cercanías de una zona conocida como Canal Grande, bajaron a la mujer del patrullero y la violaron.

A la madrugada la joven ingresó al hospital, donde se constató la violación y se dio intervención a la justicia.

El juzgado ordenó efectuar peritajes en los patrulleros de la comisaría 3º. Luego de las investigaciones, siete oficiales y suboficiales fueron puestos a disposición del juez.

Caso Miguel Angel Duarte
Santa Fe, Pcia. de Santa Fe.
Tortura y muertes ocurridas bajo custodia

El 18 de abril, Miguel Angel Duarte, de 18 años, fue detenido por personal de la sección Robos y Hurtos, acusado de haber participado en un asalto. Dos días después la policía informó que Duarte se había quitado la vida ahorcándose con una frazada.

Los familiares del joven denunciaron que este había sido sometido a torturas hasta su muerte, y que el suicidio había sido fraguado por la policía. La autopsia realizada por el médico forense comprobó los golpes y la aplicación de picana eléctrica.

Al ser indagados por el juez, tres de los policías reconocieron haber golpeado a Duarte, pero no haberlo matado. Sin embargo, un detenido en una celda cercana relató que Duarte fue conducido a una oficina en la comisaría, por hombres vestidos de civil, dos horas después de su detención. Allí comenzaron a golpearlo mientras ponían música a todo volumen para ahogar los gritos.

Conocido el hecho e iniciada la investigación judicial, el 8 de mayo la gobernación de la provincia decidió disolver la división Robos y Hurtos. Fueron detenidos 18 policías que participaban en las guardias, entre ellos el comisario jefe de la sección.

Días después, un joven oficial —Diego Albarenque— denunció los manejos internos de la sección policial, relatando la forma en que se utilizaban órdenes de allanamiento falsificadas para realizar procedimientos y acuerdos espurios con otros detenidos para perpetrar delitos en beneficio de jefes policiales.

Relató también cómo fue presionado por otros integrantes de la sección policial y, bajo amenazas, obligado a hacerse cargo del homicidio del preso.

El secretario del juez a cargo del caso, Leónidas Candioti y su esposa, junto con el abogado defensor de Duarte, Horacio Pautazzo, denunciaron amenazas telefónicas y seguimientos en señal intimidatoria.

Caso Hugo Peña - Pcia. de la Rioja

Tortura y muertes ocurridas bajo custodia

Hugo Peña, de 18 años, había sido detenido por la policía. En la comisaría 5º de la ciudad de La Rioja, durante la noche del 16 de mayo recibió una feroz paliza. Los autores fueron un oficial y un suboficial de la policía provincial.

Horas después, Peña apareció ahorcado con el cordón de sus zapatillas, atado al pasamanos internos de su propio auto. La versión policial argumentó que se había suicidado luego de haber chocado el auto de su padre.

Su familia no creyó esta versión y la investigación judicial ordenó nuevas autopsias.

Cinco meses luego de ocurrido el hecho, un policía de la provincia, Armando Britos, denunció al jefe de la policía provincial que a Peña lo habrían matado a golpes en la comisaría. Relató también que puso en conocimiento de estos hechos al jefe de investigaciones de la policía provincial, pero al ver que sus superiores no actuaban con la información recibida, decidió hacer la denuncia personalmente al jefe provincial. Este lo acompañó al juzgado donde Britos ratificó su declaración. Los dos policías acusados de torturas fueron detenidos. También fueron citados por el juez, el jefe de investigaciones, el subjefe de la policía provincial y doce policías de la comisaría 5º.

La madre de Hugo Peña forma parte, desde la muerte de su hijo, de un grupo de madres denominado "Las madres del dolor" y que se reúnen en la principal plaza de La Rioja, para reclamar justicia para sus hijos, víctimas de la violencia institucional.

Caso Darío Flores
Rosario, Santa Fe

Ejecución durante procedimiento represivo

Darío Flores, de 18 años fue detenido durante la madrugada del 13 de setiembre por efectivos de la policía santafesina.

Durante un forcejeo fue herido en una pierna. El padre del joven llegó al lugar y lo acompañó en el patrullero mientras lo conducían al Hospital de Emergencias. En el trayecto el auto policial chocó con un colectivo. La policía pidió apoyo del cuerpo Brigada de Infantería. Mientras los policías que detuvieron a Flores eran atendidos, el joven Duarte fue subido a una camioneta de la Brigada. Al ingresar al Hospital tenía varios disparos en el cuerpo —uno en el tórax y otro en el brazo— que le produjeron la muerte.

El juez que investiga en la causa ordenó la detención de los agentes de la camioneta del Cuerpo de Brigada de Infantería —un cabo y un suboficial—.

Caso Diego Pavón
Dock Sur, Avellaneda - Gran Buenos Aires
Ejecución

El día 22 de mayo por la tarde, Diego Pavón, de 16 años se encontraba reunido con dos amigos menores frente a su casa en un barrio pobre del Dock Sur, esperando la hora para ir al colegio. Su madre se dirigía a una fiesta en la escuela de otro hijo pequeño. Casi al llegar fue alcanzada por una vecina que le pidió que volviera ya que había pasado algo grave en su casa. Al llegar corriendo se encontró a Diego tendido en la calle en medio de un charco de sangre, con un tiro en la cabeza.

Quien le había disparado era un oficial de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Héctor Peñalba. Unos tres meses antes de este hecho el policía había comentado en un almacén del barrio que su hermano —otro policía— había sido el autor del homicidio a un joven del lugar, reconociendo el crimen por el que en ese momento estaba siendo procesado. Diego y un amigo escucharon la conversación de forma casual y fueron entonces amenazados de muerte por el policía. Desde ese día comenzó un hostigamiento y amenazas constantes. La madre del joven Pavón comentó la situación a una asistente social del juzgado de menores, preocupada por el estado de temor en que vivía su hijo. Sin embargo, la asistente social no hizo la denuncia judicial correspondiente.

El policía argumentó que, al momento del hecho, el adolescente estaba armado y que se había tratado de un enfrentamiento.

La investigación del caso tuvo serias irregularidades. En primer lugar, fue realizada por la misma Brigada de Investigaciones de la zona y no por el juzgado correspondiente. La madre de la víctima denunció que la declaración que le tomó la policía fue tergiversada por ésta en tres oportunidades y que debió informar al juez de la situación por la cual se negaba a firmar el acta de su testimonio. El suboficial Peñalba continuó prestando servicios en la misma comisaría y patrullando el barrio en las zonas en que residen las personas convocadas a prestar declaración en el hecho. Esta situación resultó en que los padres de los dos chicos menores que estaban con Pavón frente a su casa cuando el policía le disparó, se negaran a que estos declarasen en la causa. Una joven de 18 años que vio el episodio desde su casa recibió presiones y amenazas y se mudó del barrio, por temor. La asistente social, si bien declaró en el juicio y reconoció que la madre del joven le había dicho que éste tenía miedo que lo mataran, no declaró las causas del miedo que le había narrado la madre.

En el mes de noviembre, el juez sobreseyó al policía sin siquiera citarlo a declarar al juzgado. Cuatro días después de producido el hecho, se había ya dictado la falta de mérito al suboficial Peñalba.

Caso Rodrigo Corvalán
San Martín, Pcia. de Buenos Aires
Ejecución

El 8 de julio Rodrigo Corvalán se encontraba frente a la casa de unos amigos, tomando cerveza. Llegó la policía y en forma violenta les pidió los documentos de identidad. Corvalán se asustó y salió corriendo. Se dirigió hacia la casa de una amiga de su madre que vivía muy cerca; llegó hasta allí perseguido por la policía. Cuando estaba por entra a la casa, la policía le disparó, por la espalda. Primero con una pistola 9 mm y luego con una escopeta. El muchacho cayó muerto en el jardín de la casa, entre la verja y la puerta de entrada. La dueña de casa al oír los disparos salió asustada, y al reconocer al chico trató de hablar con los policías pero estos le ordenaron que entre. Media hora más tarde la hicieron salir y le dijeron que debía ser testigo del hecho. Corvalán apareció muerto con un arma en la mano, que no tenía al momento del hecho.

El juzgado cerró la causa sin realizar las investigaciones correspondientes.

Caso Roque Herrera
Santos Lugares, Provincia de Buenos Aires.
Tortura y muerte por abuso de poder

El 1° de octubre el cadáver de Roque Herrera fue descubierto por efectivos del cuerpo de Seguridad Ferroviaria, en la estación de trenes de Saldías, en el barrio de Palermo de la ciudad de Buenos Aires. Las primeras investigaciones policiales indicaron que se trataba de un vagabundo que había muerto de un edema pulmonar. Pero, luego de realizada la autopsia, los médicos forenses establecieron que la muerte había sido resultado de la aplicación de descargas eléctricas —con picana— y de una fuerte golpiza.

Roque Herrera había desaparecido de su casa el día 26 de setiembre, al salir de su trabajo. Era un ex policía de la provincia de Río Negro.

La investigación de la fiscalía y el testimonio de la hermana de la víctima permitieron establecer que Herrera había sido detenido por averiguación de antecedentes en el mes de julio por policías de la comisaría de Santos Lugares. Al ser detenido la policía descubrió que la víctima tenía una orden de comparecencia en un juzgado de Bariloche por privación ilegítima de la libertad y torturas. Le ofrecieron, a cambio de una importante suma, *borrar* los antecedentes, ocurridos hacía varios años. Herrera había sido sobreseido en esa causa, sin embargo la policía de Santos Lugares le retuvo el documento de identidad y lo extorsionaba.

El 26 de setiembre venció el plazo para que la víctima les pagara. Al negarse a hacerlo fue detenido ilegalmente, torturado y el cadáver arrojado lejos de la comisaría provincial.

Tres policías están procesados, se han comprobado numerosas irregularidades en los libros de la comisaría. El comisario y subcomisario de la seccional han sido relevados del cargo por orden del Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia.

Caso Pedro Peralta
Susana, Rafaela - Provincia de Santa Fe

Tortura y muertes ocurridas bajo custodia

El 30 de octubre, Pedro Peralta, peón rural acusado de haber golpeado a su mujer, fue trasladado por una patrulla policial al mando del oficial Héctor Scándolo, a la localidad de Susana. Según el libro de guardia de la Unidad Regional V de Rafaela, Peralta dejó la jefatura policial en perfectas condiciones físicas. Sin embargo, cuando llegó a Susana, estaba muy golpeado. Había sufrido del pérdida del bazo y un riñón. Un día después falleció en el hospital zonal.

Los familiares del peón denunciaron a los policías y el juez de instrucción de Rafaela abrió una investigación por "severidades calificadas".

Los agentes Héctor Scándalo y Jorge Brussone fueron detenidos y se encuentran procesados por "tortura seguida de muerte"

Caso Miguel Angel Ortiz
Rosario - Provincia de Santa Fe
Muerte ocurridas bajo custodia

El 3 de noviembre, Miguel Angel Ortiz, de 28 años fue detenido por personal policial de la comisaría 20 de Rosario por el intento de hurto de un pantalón en un comercio. Ortiz ingresó a la comisaría de las 18.20 horas. Cuatro horas después apareció ahorcado en la celda en la que lo habían alojado. Estaba colgado con un cinturón y sentado en un banquillo.

La familia del joven desmiente la versión policial del hurto, ya que Ortiz poseía recursos y trabajaba en la panadería propiedad de sus padres. También manifestaron que al momento de la detención, este no usaba cinturón, sino que estaba vestido con ropa sport y calzaba ojotas. También declararon que la policía conocía al joven, ya que por las mañanas personal de la comisaría iba a la panadería a solicitar pan y facturas. Sin embargo, la familia no fue avisada de la detención.

La investigación está a cargo del juzgado de instrucción de la ciudad.

Caso Daniel José Bravo
Rafael Castilo, La Matanza, Provincia de Buenos Aires
Ejecución

El 16 de diciembre, Daniel Bravo, de 16 años, se encontraba con tres amigos en una esquina de su barrio cuando fueron

interceptados por el cabo de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Pedro Miguel Almaraz. El policía estaba franco de servicio y vestía de civil. Obligó a los jóvenes a colocarse contra la pared y comenzó a revisarlos. Bravo comenzó a hablar y entonces, el policía le dio un fuerte golpe en la espalda con la culata de su arma reglamentaria. El joven cayó al suelo respirando con mucha dificultad y el policía se alejó del lugar. Minutos después llegó un patrullero que llevó al joven a una sala de primeros auxilios. El adolescente murió por un edema pulmonar agudo, resultado del golpe.

La explicación del cabo Almaraz fue que momentos antes del crimen su mujer le había manifestado que unos jóvenes habían intentado robar en su domicilio. El cabo salió a la búsqueda de los asaltantes. Encontró a los chicos, que nada tenían que ver con el hecho, y comenzó a gritarles que habían intentado asaltarlo.

Daniel Bravo era conocido en el barrio. Trabajaba con su madre en una panadería. Los vecinos, indignados por el hecho convocaron a una manifestación pública y cortaron las calles del barrio para hacer oír sus reclamos. Algunos de ellos declararon que el policía Almaraz era conocido por sus continuos abusos y ostentación del arma reglamentaria.

Caso Walter Novillo
Jesús María, provincia de Córdoba
Muerte por uso abusivo de la fuerza

El 13 de diciembre, Walter Novillo, de 22 años, volvía con unos amigos del centro de la ciudad. Por diversión comenzaron a despegar carteles de propaganda política cuando fueron interceptados por una patrulla policial. Asustados por la forma violenta en que el móvil se les acercó, salieron corriendo y cruzaron una pasarela que separa esa parte de la ciudad del río. Los policías —oficial Patricia Cejas y agentes García, De la Plaza y Giménez— comenzaron a disparar e hirieron de muerte a Novillo quien quedó tendido sobre la tierra a pocos metros de la pasarela.

Los policías se encuentran arrestados preventivamente en la Guardia de Infantería y son investigados por la división de Asuntos Internos y la fiscalía. El jefe de la policía de Córdoba, Maximo Lazcano, declaró que si las investigaciones confirman los excesos policiales, los implicados serán castigados.

Caso Claudio Villalba
San Miguel, provincia de Buenos Aires
Muerte y lesiones por uso abusivo de la fuerza

El 18 de diciembre, los hermanos Claudio (20 años) y José Villalba, acompañados por su primo Walter Soto, volvían en colectivo de trabajar. Al pasar por la cancha de fútbol del club del que eran simpatizantes comenzaron a cantar los cantitos del equipo. Ningún pasajero se sintió molesto por ello, pero, el cabo Juan José Giménez que viajaba vestido de civil en el mismo colectivo, desenfundó su arma y obligó al chofer a detenerse. Gritó a los jóvenes que se bajaran, dos de ellos así lo hicieron y el tercero, José, quedó dentro del colectivo con el policía que comenzó a pegarle con la culata del revolver. Al ver la situación, los dos jóvenes reaccionaron y abrieron la puerta, José escapó a la carrera y entonces el policía le disparó un tiro en la nuca a Claudio y otro en la oreja de Walter. Los jóvenes y los pasajeros comenzaron a pedir auxilio. Una patrulla de la comisaría 1º de San Miguel llegó al lugar y se llevó detenidos a José y a Walter. Una vez en la comisaría fueron golpeados y pateados. Como el estado de los jóvenes era grave, los policías los llevaron al hospital zonal, pero allí se impidió a los médicos que revisaran la oreja de Walter y que tomaran placas radiográficas. Luego de unos primeros auxilios fueron trasladados nuevamente al calabozo de la comisaría.

El policía fue detenido y puesto en disponibilidad.

Caso Sergio Bonahora
Rio Cuarto, provincia de Córdoba
Muerte por uso abusivo de la fuerza

El 20 de diciembre, Sergio Bonahora, albañil de 24 años, volvía del balneario, en auto con unos amigos. En el trayecto tuvieron una discusión con un automovilista que los denunció a la policía, afirmando que lo habían amenazado. Los jóvenes llegaron a la casa de uno de ellos, y seguidamente llegó una patrulla policial. Los agarraron de los pelos, les pegaron patadas acusándolos de haber robado un auto, al tiempo que los obligaban a subir en distintos patrulleros. Ya en marcha, Bonahora intentó escapar y se alejó corriendo. Uno de los policías, Gabriel Lajara, le disparó por orden del sargento

primero Jorge Ferreyra, y el joven cayó muerto, a 20 metros del auto.

La versión policial afirmó que el joven estaba armado y que los disparos policiales fueron para repeler la agresión de éste. Sin embargo, otro de los detenidos afirmó que fueron palpados de armas antes de subir a los móviles policiales. La pericia del dermotest —realizada con el objeto de detectar rastros de pólvora en la mano de Bonahora— indicó que este no portaba un arma y menos aún habría disparado.

Al entierro del joven concurrieron vecinos del barrio. Bonahora colaboraba en su oficio para construir un albergue para chicos de la calle y era reconocido como un buen vecino de la zona.

4. Detenciones por averiguación de antecedentes en la Ciudad de Buenos Aires

La facultad de detención para establecimiento de la identidad que tiene la Policía Federal en el ámbito de su jurisdicción, surge de su ley orgánica[17]. Actualmente el plazo de la detención no puede superar las diez horas y procede cuando existen circunstancias debidamente fundadas que hagan presumir que alguien hubiese cometido o pudiere cometer un hecho delictivo o contravencional, y no acreditase fehacientemente su identidad[18].

Estas detenciones se efectúan sin que se garanticen los derechos de la persona demorada —se realizan con menos requisitos que las detenciones ordenadas por los jueces, no se exige la presencia de testigos ni actas de la detención—. Son comunicadas al juzgado correccional de turno mediante notificaciones en las que consignan datos personales del detenido, lugar y hora de detención y de cese de la misma. Estos expedientes llegan al juzgado, en la mayoría de los casos, días después de realizada la aprehensión de persona. Genera y

---

[17] Decreto-ley nº333/58 reformado por ley 14.467 y ley 23.950.

[18] Sobre las características de estas detenciones ver Palmieri, Gustavo: "Derechos humanos y detenciones arbitrarias y discrecionales", en Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina 1995, CELS.

reproduce así, un circuito de arrestos y condenas paralelo e informal[19].

4. 1 Datos estadísticos de detenciones por averiguación de identidad

En este apartado se exponen las cifras correspondientes a la cantidad de personas detenidas por averiguación de identidad en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, durante dos meses testigo. La primera serie corresponde a las detenciones realizadas durante el mes de abril y la fuente de los datos es la Policía Federal Argentina. El mes de abril fue el mes inmediatamente posterior a la puesta en marcha del Código de Convivencia Urbana[20] y de duros cuestionamientos a las facultades policiales de detener personas. La segunda serie ha sido realizada sistematizando los expedientes girados por la Policía Federal Argentina a un juzgado en lo correccional[21], durante el mes de setiembre. Este mes corresponde al lanzamiento del plan de seguridad policial denominado "Espiral urbana"[22].

En el mes de abril el total de la detenciones por averiguación de antecedentes asciende a 2.403, mientras que en setiembre los expedientes elevados a un solo juzgado arrojan la cifra de 1.424 personas detenidas. Si proyectamos esta cifra a los tres juzgados de turno durante el mes, la cantidad ascendería a 4.272 personas, aproximadamente el doble que en el mes de abril. Esta cifra condice con los objetivos del operativo de seguridad "Espiral urbana", como fuera expresado por la policía: "saturar" con la presencia policial la ciudad de Buenos Aires. Pese a ello, la misma policía reconoció que la gran mayoría de las personas detenidas fueron liberadas por no existir pedido de captura ni haber sido detenidas en flagrante delito[23].

---

[19] Ver en este mismo capítulo el apartado "Una condena judicial por detenciones arbitrarias"

[20] Ver en este mismo capítulo el apartado "El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana"

[21] Tres son los juzgados correccionales que concentran la totalidad de las detenciones. Sólo en uno de ellos fue posible realizar la sistematización que se presenta.

[22] Ver en este mismo capítulo el apartado "El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana".

[23] Diario Clarín 2 de septiembre de 1998. Ver cuadros 4.1.7: Resultado de las detenciones —sobre 1.424 personas demoradas, solo una tenía pedido judicial de captura—.

Otra cuestión relevante que es posible inferir del análisis de los cuadros refiere al aumento de detenciones de personas extranjeras, en particular de países latinoamericanos (44% en agosto sobre el 35% en abril. Cuadros II y IV). La aviesa acusación acerca de que son los inmigrantes pobres de países limítrofes los causantes de la inseguridad y los protagonistas de hechos delictivos explica esta tendencia.

La operatividad de estas facultades policiales en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires es analizada exhaustivamente más adelante en este mismo capítulo[24].

Es importante señalar que la detención por averiguación de antecedentes o establecimiento de identidad es una facultad común —pese a sus variantes provinciales— de las policías argentinas. No son pocos los casos en que este tipo de detenciones concluye en torturas, apremios y muertes de personas en las comisarías. Así, por ejemplo, los casos de Carlos Andrés Sutara; de Ricardo Francisco Migoya; Federico Rodriguez y Luis Bresán[25].

Detenciones por averiguación de antecedentes mes de abril
Fuente: Policía Federal Argentina

4.1.1. Cuadro. Detenciones por sexo

Masculino	2038	85%
Femenino	365	15%
Total	**2403**	**100%**

4.1.2. Cuadro. Detenciones según nacionalidad

Nacionalidad	**Detenciones**	
Argentina	1592	66%

[24] Ver en este mismo capítulo el apartados “Una condena judicial por detenciones arbitrarias” y “El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana”.
[25] Ver en este mismo capítulo el apartado "Casos documentos de violencia policial".

Peruana	453	19%
Boliviana	96	4%
Chilena	69	3%
Uruguaya	77	4%
Paraguaya	48	2%
Brasilera	30	1%
Otros	38	1%
Total	**2403**	**100%**

Detenciones por averiguación de antecedentes mes de agosto

Fuente: CELS[26]

4.1.3. Cuadro. Detenciones por sexo

Masculino	1210	85%
Femenino	214	15%
Total	**1424**	**100%**

4.1.4. Cuadro. Detenciones según nacionalidad

Nacionalidad	**Detenciones**	
Argentina	602	42%
Peruana	260	18%
Boliviana	133	9%
Chilena	62	4%
Uruguaya	24	2%
Paraguaya	22	2%
Dominicana	7	0,5%
Brasilera	5	0,4%
Coreana	1	0,1%
Española	1	0,1%

[26] Como se consignara más arriba los datos corresponden a la sistematización de los expedientes por detenciones para establecimiento de identidad de un juzgado correccional de la Capital Federal. La tarea fue realizada por Josefina Martínez y Lucía Eilbaum, del Equipo de Antropología Política y Jurídica de la UBA.

Venezolana	1	0,1%
China	1	0,1%
Ecuatoriana	1	0,1%
Sin datos	304	21%
Total	**1424**	**100%**

4.1.5. Cuadro. Detenciones por comisarías y divisiones especiales

Comisarías	1076	76%
Superintendencia de Seguridad Ferroviaria	45	3%
Otras Divisiones	303	21%
Total	**1424**	**100%**

4.1.6. Cuadro. Resultado de las detenciones (consignadas en el expediente)

No tienen impedimento legal	1413	99%
Pedido de paradero	6	0,4%
Pedido de captura	1	0,1%
Fue conducido a la comisaría por la misma finalidad	3	0,2%
Prontuario sin medidas restrictivas de su libertad	1	0,1%
Total	**1424**	**100%**

4.1.7. Cuadro. Detenciones según grupos de edad

Edades		
0-24	436	31%
25-34	437	31%
35-44	199	14%
más de 45	57	4%
Sin datos	295	21%
Total	**1424**	**100%**

4.2. Una condena judicial por detenciones arbitrarias[27]

En los últimos años las detenciones de personas producidas por la Policía Federal han aumentado en forma gradual y sostenida. Sin embargo, sólo una mínima proporción de aquellas corresponden a la represión de delitos. En su gran mayoría se han producido por aplicación de dos facultades policiales para detener personas al margen de las garantías propias del proceso penal[28]: los edictos policiales (derogados en el año 1998[29]) y la facultad de detención por averiguación de identidad o antecedentes.

En el caso de las detenciones por averiguación de identidad, a las que se refiere esta sección del informe, los motivos esgrimidos por el personal policial para su ejecución son, por lo general, una serie de fórmulas que se repiten mecánicamente[30]:

- merodear por la zona en actitud sospechosa
- merodear por los rodos del lugar en actitud sospechosa
- encontrarse en las intersección sin poder justificar su permanencia en el lugar
- merodear por el lugar y al notar la presencia de policial adoptar una actitud que demostraba intranquilidad y nerviosismo, apreciándose claramente esfuerzos por ocultarse de la vista del preventor. Ante tal proceder que indica que bien podría tratarse de un hecho delictivo o contravencional se lo hizo comparecer.
  - Encontrarse indocumentado y no justificar su presencia en el lugar.

---

[27] Este apartado ha sido elaborado por Gastón Chillier, abogado del Programa Violencia Policial, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del CELS.

[28] A modo de ejemplo en el año 1996 las detenciones por delitos alcanzaron la cifra de 47.541 personas; las detenciones por edictos 153.473 personas y, las detenciones por averiguación de identidad superaron la cifra de 50 mil personas, según cifras de la Policía Federal Argentina.

[29] Ver en este mismo capítulo "El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana".

[30] Cf. Martínez, María Josefina, Palmieri Gustavo y Pita, María Victoria, "Detenciones por averiguación de identidad: policía y prácticas rutinizadas", en: Izaguirre, I (comp.): Violencia social y derechos humanos, Eudeba, Bs. As., 1998.

Y otras fórmulas similares en las cuales el personal policial utiliza como argumentos para las detenciones las supuestas potencialidades criminales de ciertos estereotipos de las personas detenidas.

El control judicial previsto para las detenciones por averiguación de identidad o antecedentes ha demostrado serias deficiencias que lo transforman en abstracto. Si bien la norma prevé la notificación de la detención al juzgado correccional de turno, en la práctica ésta funciona como una mera formalidad[31].

En muchas ocasiones se ha intentado impulsar acciones penales contra el personal policial por la comisión del delito de privación ilegal de la libertad aunque, por lo general, no se han obtenido respuestas satisfactorias de los tribunales. En su gran mayoría las denuncias formuladas son desestimadas o destinadas al oscuro lugar de los archivos en forma indefinida. Esta ha sido la regla en relación a esta forma de control judicial sobre detenciones arbitrarias de personas en virtud de la ley 23.950.

Por esta razón, ha tenido gran importancia un fallo —que a continuación se narra— dictado por un Tribunal Oral en el año 1998. El Tribunal condenó a un oficial de la Policía Federal Argentina por considerar que la falta de justificación objetiva para la detención de una persona constituía el delito de privación ilegítima de la libertad.

Si bien no debe perderse de vista que esta aislada decisión judicial no forma parte de una tendencia de los tribunales a controlar y condenar aquellos actos violatorios de los derechos humanos cometidos por las fuerzas policiales en materia de detenciones, el fallo dictado debe considerarse como un precedente.

Las detenciones que motivaron el fallo se produjeron en las siguientes circunstancias. El día 12 de agosto de 1995, cinco jóvenes militantes de un partido político fueron detenidos por oficiales de la Policía Federal en virtud de la ley 23.950. Los jóvenes intentaban ingresar a predio en el que se realizaba una exposición rural y su intención era manifestar pacíficamente contra el Presidente de la Nación, que iba a inaugurar el acto.

---

[31] Ver sobre este tema: Garrido, Manuel; Guariglia, Fabricio y Palmieri, Gustavo: "Control judicial de las actividades preventivas y de investigación policiales en el ámbito de la justicia nacional y local", en Control democrático de los organismos de seguridad interior de la República Argentina, CELS, Bs. As., 1997.

Cuando fueron liberados, algunos de los jóvenes retornaron al lugar de la exposición y ofrecieron una conferencia de prensa a los periodistas que se encontraban en el lugar para denunciar la detención ilegal.

Terminada la conferencia en horas de la tarde, fueron detenidos nuevamente por el oficial de la Policía Federal, Ronaldo Fabián Abraham Jonte. Uno de los jóvenes, Martín Follini, fue detenido en las dos oportunidades.

El motivo invocado por el oficial fue que la actitud de estas personas le había parecido sospechosa ya que "no se comportaban como gente normal (...), como el resto del público que se encontraba en la feria".

Durante el procedimiento —al que luego se sumaron más funcionarios policiales, algunos vestidos de civil y otros uniformados— los jóvenes detenidos preguntaron el motivo de la detención y Follini exhibió su cédula de identidad de la Policía Federal. Sin embargo no obtuvieron respuesta y fueron llevados a la comisaría 23 donde estuvieron alojado alrededor de 40 minutos, hasta obtener la libertad. El motivo de la detención fue la averiguación de identidad.

A raíz de estos hechos, en el año 1995 se inició una causa penal por la denuncia de estos jóvenes y luego, fue impulsada como parte querellante por Martín Follini. Durante la etapa de investigación el juez a cargo del Juzgado de Instrucción nº 20, sobreseyó en dos oportunidades a los denunciados, Jonte y Oliveira (el otro oficial imputado por el mismo delito), por considerar que la conducta de éstos no constituía delito alguno.

Como consecuencia de los recursos interpuestos por Follini, la Sala I de la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional revocó sendas decisiones. En la segunda oportunidad, cuando debió resolver el recurso interpuesto contra el fallo que cerraba definitivamente la investigación, el tribunal de alzada procesó a los oficiales por la comisión del delito de privación ilegal de la libertad[32].

Entre los días 21 y 22 de octubre se celebró el juicio oral y público contra los oficiales de la Policía Federal, Jonte y Oliveira, ante el Tribunal Oral Criminal nº 27. El tribunal en forma unánime resolvió condenar a Jonte como autor penalmente responsable del delito de privación ilegal de la libertad respecto

[32] Según fallo de la Sala I del día 27 de marzo de 1998.

de los jóvenes Follini, Puricelli y Fasckowics, a la pena de un año de prisión en suspenso y la inhabilitación especial por el término de dos años[33].

Entre los fundamentos del fallo que condenó a Jonte, el tribunal sostuvo que: "...En efecto, si bien el imputado sostiene que las detenciones se produjeron en virtud de movimientos sospechosos de los detenidos, tal como lo relatara en su declaración indagatoria, los testimonios de los propios detenidos, como también Toscano (...) y Lopreite [periodistas testigos de la detención], permiten aseverar que los denunciantes, luego de ingresar en horas de la tarde a la Exposición Rural, se dirigieron al sector de la prensa, donde se entrevistaron con varios periodistas, comentando la detención de uno de ellos en horas de la mañana, mostrando las remeras que llevaban en una bolsa de nylon y dirigiéndose luego a la salida, para ser detenidos en la vereda. En momento alguno, pudo acreditarse los movimientos sospechosos a que alude el preventor...".

Respecto del oficial Oliveira, el Tribunal resolvió la absolución entendiendo que éste había recibido órdenes de Jonte quien estaba a cargo del procedimiento.

5. Reformas en las instituciones policiales[34].

Durante el año 1998 ocuparon un espacio central distintos procesos de reformas en algunas de las policías argentinas así como en otros componentes del sistema de seguridad. Las modificaciones tuvieron lugar en varias jurisdicciones –como las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires–. Las medidas adoptadas fueron diversas. Algunas de ellas abarcaron la íntegra reestructuración de instituciones policiales y otras focalizaron temas acotados, tales como la creación de ámbitos locales de participación ciudadana en materia de seguridad; la modificación de las facultades policiales para detener personas y reformas en la relación entre la policía y el Poder Judicial.

---

[33] Fallo dictado por el Tribunal Oral Criminal nº 27 en causa nº 472 caratulada "Abraham Jonte, Ronaldo Fabián y otro p/privación ilegal de la libertad".

[34] Este apartado ha sido elaborado por Gustavo Palmieri, abogado, miembro del Programa Violencia Policial, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, del CELS.

Como sostuvimos en la introducción de este capítulo, estas reformas no aparecen en un contexto de graduales procesos de mejora sino motivadas por una antigua y variada serie de problemas. Entre ellos, las sostenidas denuncias contra sistemáticos abusos y hechos de violencia policial; elevados niveles de corrupción institucional; el encubrimiento o asociación de funcionarios policiales con grupos delictivos; un incremento de los niveles de inseguridad y de la delincuencia común que colocaron el tema de la seguridad entre los primeros de la agenda política, y con él, destacaron la manifiesta incapacidad de las estructuras policiales y de justicia para dar respuestas adecuadas a la complejidad de los problemas.

5.1. La reforma del sistema policial en la provincia de Buenos Aires.

El proceso de mayor envergadura y notoriedad fue el iniciado en diciembre de 1997, con la decisión de intervenir y reestructurar la Policía de la Provincia de Buenos Aires, cuyos 48.000 integrantes la hacían el cuerpo policial más grande del país. Su accionar violento, corrupto e ineficiente había sido denunciado de forma creciente por distintos sectores de la sociedad. Sin embargo, hasta 1996, el gobierno provincial mantuvo una posición claramente reactiva frente a los duros cuestionamientos[35]. En 1997 se realizaron truncos intentos de mejora y los últimos días de diciembre de ese año el gobernador Eduardo Duhalde decretó la intervención civil sobre la policía, la separación de sus cargos de 300 jefes superiores de la institución y la iniciación de un amplio proceso de reforma estructural. Estas acciones fueron vistas como condición necesaria para cualquier cambio más profundo e inicialmente contaron con fuerte apoyo de los principales partidos de la oposición.

Estructuralmente, conforme las leyes provinciales aprobadas en agosto de 1998, la reforma establece la división de la anterior policía en base a criterios territoriales y funcionales. Así, cada uno de los 18 departamentos judiciales en que se divide la provincia de Buenos Aires tiene ahora, una Policía Departamental de Seguridad que deberá desarrollar niveles crecientes de autonomía funcional, administrativa y financiera

[35] A pesar de estos serios cuestionamientos, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, definió a la policía provincial como "la mejor policía del mundo", diario Clarín, 17 de junio de 1996.

respecto del poder central. También la ley creó una Policía de Investigaciones, una Policía Científica, una Policía de Seguridad Vial y un Servicio específico para la custodia y traslado de detenidos, aunque este último todavía no fue implementado[36]. Estas nuevas estructuras policiales se integraron mediante la redistribución del personal ya existente.

Como contracara de la división mencionada, se fortalecieron las estructuras del poder político encargadas de dirigir y controlar las distintas organizaciones policiales, se creó el Ministerio de Justicia y Seguridad, y el Instituto de Política Criminal y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Este último organismo está diseñado como una entidad autónoma y de carácter técnico para acompañar la reforma, aunque aún no ha alcanzado la autonomía y el desarrollo necesarios para cumplir su misión.

En materia de formación y de recursos humanos, se cerró la escuela de suboficiales y se supone que la futura ley de personal estructurará una carrera policial única, eliminando las rígidas diferencias entre oficiales y suboficiales[37]. La anterior escuela de oficiales, ahora Instituto de Formación Policial Juan Vucetich, rediseñó su currícula de formación mediante la reducción de aquellas materias relacionadas con la instrucción de origen militar y el fortalecimiento de asignaturas vinculadas con las relaciones comunitarias y el respeto y protección de los derechos humanos. También se introdujeron cambios en el régimen interno de este instituto de formación, eliminado el arresto como sanción disciplinaria y combinando el régimen de internado con uno de externado.

Sin embargo, durante 1998 el Poder Ejecutivo provincial no remitió al Poder Legislativo el proyecto de nueva normativa para el personal policial. Por lo tanto, aún cuando se atenuaron ciertas

---

[36] El número total de detenidos alojados en las comisarias y Delegaciones Departamentales de la Policía de Investigación no sufrió mayores variaciones. Ver en este mismo Informe el capítulo VI.

[37] Un grave problema de la Policía de la Provincia de Buenos Aires era el irregular nivel de instrucción que recibían sus integrantes. Este año sólo ingresaron postulantes para la carrera de oficiales —que tiene dos años de duración—. Aunque hacia el final del año, justificado en razones operativas, se realizó un ingreso extraordinario de postulantes a oficiales que en lugar de cursar dos años, sólo cursarían un tercio de la carrera antes de entrar al servicio. Su ingreso quedaría "ad-referendum" de la aprobación de las asignaturas pendientes en un momento futuro.

prácticas, continúa vigente la anterior ley de personal con neto perfil de organización militar, un régimen disciplinario oscuro y autoritario y deficientes sistemas de capacitación policial, ascensos, etc.[38]. Este vacío en uno de los ejes fundamentales de la reforma impide conocer elementos básicos de las nuevas pautas institucionales o cuál será el grado real de separación entre las diferentes policías de la provincia. El número de policías fallecidos en enfrentamientos y en particular aquéllos muertos estando de franco, indican los riesgos que para los integrantes de la misma institución provoca el abandono de una política de capacitación y la necesidad urgente de revisar la obligación policial de portar armas y actuar de franco[39].

También en relación directa con la protección y defensa de los derechos humanos pueden realizarse otras observaciones. La nueva legislación provincial estableció, o hizo expresos, importantes principios de actuación policial. La misión principal de las policías provinciales quedó definida como la protección de los derechos de los habitantes[40] y la seguridad pública como el goce y ejercicio de los derechos, libertades y garantías constitucionales por parte de los ciudadanos[41]. Se dispusieron principios y procedimientos de actuación acordes con la normativa internacional en la materia, como por ejemplo el uso racional y proporcional de las facultades policiales; la prohibición expresa de cualquier accionar abusivo, discriminatorio o arbitrario; la prohibición expresa de realizar o tolerar actos de tortura o de corrupción; y distintas condiciones para el uso de la fuerza letal, cuya utilización sólo está permitida

---

[38] Conf. Maier, Julio B.; Abregú, Martín y Tiscornia, Sofía: "El papel de la Policía Argentina y su situación actual" en Justicia en la Calle. Ensayos sobre la policía en América Latina, Colombia, Diké, 1996, pp. 173 y sgts. Oliveira, Alicia y Tiscornia, Sofía: "Estructura y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de Ilegalidad" en Seminario sobre Control Democrático de los Organismos de Seguridad Pública Interior en la República Argentina, Bs. As., CELS, 1997, pp. 57 y sgts.

[39] Sobre las obligaciones que mantienen los funcionarios policiales en condición "franco de servicio" ver en este mismo Capítulo "Series estadísticas periodo 1998/ 2.4. Serie: Actuación de agentes franco de servicio". Conforme los datos allí relevados el 61% de las muertes en enfrentamientos de agentes de las Policías de la Provincia de Buenos Aires se producen cuando están de franco.

[40] Conf. artículo 2º de la ley provincial 12.155.

[41] Conf. artículo 2º de la ley provincial 12.154.

para proteger la vida del agente policial y/o de terceros[42]. También se disolvió la Dirección de Inteligencia y la ley prohibió la reunión y análisis de información sobre los habitantes motivada exclusivamente en razones étnicas, religiosas culturales, ideológicas, de género u opción sexual, sindicales u otras que no tuvieran relación con la comisión de un hecho delictivo[43].

Sin embargo, los graves abusos en los que siguen involucrándose policías de la provincia de Buenos Aires plantean como un asunto pendiente y complejo el grado en que estas reformas normativas condicionaron las prácticas policiales durante 1998 o lo harán en el futuro[44]. En ocho de los veinte hechos de violencia policial que se reseñan en la sección de casos documentados en este capítulo, aparecen involucrados funcionarios de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. Hechos de brutalidad que incluyen torturas y muertes por ejecución[45].

Aun cuando en varios de los casos relatados se observa una reacción positiva del Ministerio y de la Justicia, las prácticas violentas han permeado el accionar cotidiano de los antiguos integrantes de las nuevas policías, y la eliminación de la protección jerárquica ante estos casos es sólo un paso necesario en una línea de acción que requiere de políticas más activas.

La reforma fortaleció los mecanismos de contralor tanto del Poder Ejecutivo, como de los Poderes Legislativo y Judicial. La Ley de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires creó una Oficina de Control de la Corrupción y el Abuso Funcional que depende directamente del ministro de justicia y

---

[42] Conf. artículos 7º, 8º de la ley provincial 12.155.

[43] Conf. artículo 28º de la ley provincial 12.155.

[44] Conf. diario Página 12: "Ni el pelo ni las mañas. El espionaje ideológico de la policía", 12 de mayo de 1998, p.12; diario La Nación: "Arslanián: la policía protege aún el juego y la prostitución", 9 de mayo de 1998, pp. 1 y 19.

[45] Ver en este mismo capítulo, el apartado de casos documentados de violencia policial: el 15/1 fusilamiento durante actividad represiva de Walter Repetto; el 27/1 las lesiones por uso abusivo de la fuerza sufridas por Hernán Terzolo y otros adolescentes en La Plata; el 26/1 las torturas bajo custodia de Carlos Reinaldo Mamani; el 22/5 la muerte por ejecución de Diego Pavón; el 8/7 la muerte por ejecución de Rodrigo Corbalán; el 1/10 la tortura seguida de muerte contra Roque Herrera; el 16/12 la ejecución de Daniel José Bravo y el 18/12 la muerte de Claudio Villalba y los apremios y lesiones por uso abusivo de la fuerza contra su hermano José y su amigo Walter Soto.

seguridad. Esta oficina, debe estar integrada por un auditor y un Tribunal de Ética Policial —constituido por dos oficiales superiores retirados de la policía y un persona ajena a las policías, con amplia trayectoria judicial o profesional—. Ahora bien, a pesar de que varios protagonistas de la reforma destacaron la grave situación en que se encontraba la policía provincial y los graves abusos que no dejaron de ocurrir durante 1998, es difícil concluir que el despliegue de esta oficina haya estado entre los temas prioritarios; terminado el año 1998 la oficina no tiene mayor desarrollo, recién se designaba al auditor y el Tribunal de Etica aún no está constituido.

Entre los controles legislativos se estableció una Comisión Legislativa Bicameral de seguimiento de la reforma y la ley dispuso que se requiera acuerdo del Senado provincial para el ascenso a los tres grados máximos de la carrera policial. Pero, ante la señalada ausencia de una nueva normativa de personal, los asensos continuaron funcionando, básicamente, conforme la anterior normativa.

En septiembre de 1998 entró en vigencia un nuevo Código de Procedimientos Penales para la provincia y comenzó a funcionar el Ministerio Público. A partir de ese momento, los fiscales serían los encargados de dirigir la investigación penal y supervisar el accionar policial en ese ámbito, lo que supone una reducción sustancial de la autonomía con que la policía realiza las tareas de investigación.

Para promover el control y una incorporación más activa de las demandas de los habitantes, se estableció una amplia red de foros y espacios de participación de las de entidades intermedias y organismos públicos locales. Se dispuso la creación de Foros de Seguridad vecinales, municipales y departamentales y de la figura del Defensor Municipal de Seguridad[46].

El nuevo ordenamiento legal continúa permitiendo la detención policial sin orden judicial y fuera de los presupuestos de una investigación criminal. Estas detenciones, por un término máximo de 12 horas, “cuando sea necesario conocer su identidad, en circunstancias que razonablemente lo justifiquen, y se niega a identificarse o no tiene la documentación que la acredita” —aparecen como una de la facultades policiales más

[46] La institución del Defensor de la Seguridad había sido creada en febrero de 1997 por el decreto provincial 328/97.

asociada a la violación de derechos fundamentales—[47]. Las autoridades dieron indicaciones para la utilización restrictiva de esta facultad[48] y su número cotidiano se habría reducido durante el año 1998. Sin embargo, se denunciaron irregularidades policiales cometidas en uso de estas facultades y su grado de arbitrariedad sigue siendo manifiesto en los operativos de seguridad realizados sobre asentamientos poblacionales humildes de la provincia[49].

Precisamente, estos operativos sobre "villas de emergencia" y otros espacios donde se concentran los sectores sociales más carenciados, adquirieron durante 1998 gran dimensión y difusión pública. Justificados por el gobierno como operaciones necesarias para cumplir órdenes de detención judicial en lugares de difícil acceso a los policías, estas acciones siguen funcionando a modo de los tradicionales operativos de barrido, que se despliegan indiscriminadamente sobre sectores sociales pobres, y destinados a identificar distintas irregularidades[50]. La frecuente producción de abusos policiales contra las personas, la discriminación y el desprecio por los valores morales y las propiedades de los habitantes de las "villas", son algunos de los aspectos perversos de estos operativos. Además, difícilmente puedan acreditar un servicio a la prevención de mayores niveles de violencia que los que los mismos operativos ocasionan.

Respecto a la investigación sobre las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la última dictadura militar, desde el Ministerio de Justicia y Seguridad se realizaron acciones

---

[47] Artículo 9º de la ley provincial 12.155. El proyecto de Ley de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, enviado por el Poder Ejecutivo de la provincia, no contemplaba que la policía estuviera facultada para realizar otro tipo de detenciones que las establecidas en el Código de Procedimiento Penal. Conf. Saín, Marcelo: "Democracia, seguridad pública y policía. La reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires", en Documentos de Trabajo del Seminario sobre Las Reformas policiales en Argentina, Bs. As., CELS, 1 y 2 de diciembre de 1998, p. 94.

[48] Presentación del Secretario de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Carlos A. Beraldi en el Seminario sobre Las Reformas policiales en Argentina, Bs. As., 2 de diciembre de 1998.

[49] Sobre el efecto que para la prevención de abusos policiales parecen tener las regulaciones de este tipo de facultades policiales de detención Ver, más adelante, las consideraciones que en esta misma sección se hacen al abordar las reformas policiales en la provincia de Santa Fe.

[50] Diario La Nación , 12 de junio de 1998, p.14, Diario Crónica 2 de diciembre de 1998 pp. 12-13, 4 de diciembre de 1998 p.12, Crónica 11 de diciembre de 1998 p. 13.

para la búsqueda y análisis de la documentación que pudiera existir, en los archivos policiales, sobre ese periodo. Esto permitió aportar información sustancial a la Cámara Federal de Apelaciones de la Ciudad de la Plata y a la Cámara en lo Criminal y Correccional Federal de la Ciudad de Buenos Aires, en las causas relacionadas con la reconstrucción de la verdad histórica y el destino de las personas desaparecidas durante el terrorismo de Estado. También se brindó información al Juzgado Criminal y Correccional a cargo del Dr. Bagnasco en las causas donde se investiga la apropiación de niños nacidos en centros clandestinos de detención[51].

5.2. Reformas en la Policía Federal Argentina

En 1998 fueron derogados los edictos y las amplias facultades para detener y condenar personas con que ellos permitían operar a la Policía Federal; también se modificaron algunos aspectos del funcionamiento y de la estructura de esta organización policial. Estos cambios se realizaron en un contexto signado por el debate entre el gobierno nacional y el local sobre una cuestión aún no resuelta; el modo y el grado en que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tendrá capacidad para determinar el accionar y la estructura de la policía que actúa en su jurisdicción[52].

En 1998 la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aprobó un nuevo Código de Contravenciones para reemplazar a los edictos[53], una serie de normas de origen policial que permitían a la Policía Federal detener y arrestar hasta por treinta días a personas acusadas de una amplia serie de conductas —escándalo, ebriedad, desórdenes, juegos, etc.—. Los edictos eran fuertemente cuestionados por posibilitar y alentar la

---

[51] Ver capítulo I de este mismo Informe.

[52] Cuando la reforma constitucional de 1994 estableció la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, mencionó que una ley debía establecer como se garantizarían los intereses del Estado nacional, en la medida que su lugar de asiento siguiera siendo la ciudad de Buenos Aires. Basándose en ello, en noviembre de 1995 la ley nacional 24.588 restringió la autonomía de la ciudad, limitaciones que en 1996 rechazó la Convención Constituyente de la nueva ciudad. Desde allí el traspaso desde el Gobierno Federal al de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tanto del Poder Judicial como de la policía, ambas con competencias locales, sigue siendo un proceso conflictivo.

[53] Ver en este mismo capítulo el apartado "El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana".

práctica indiscriminada de detenciones –70.769 durante el año 1997[54]– y toda una serie de abusos. Al amparo de estas facultades, se estructuró por años gran parte del trabajo de la Policía Federal, y dentro de ella se desarrollaron circuitos de control delictivos sobre actividades como la prostitución o el juego clandestino[55]. Frente a los edictos la nueva normativa no sólo se presenta como un modo regulación del accionar policial, sino como un marco que permitiría la intervención de nuevos actores y la implementación de otro tipo de respuestas para solucionar conflictos de convivencia urbana. Por lo tanto, las diferencias entre ambos sistemas deberían haber implicado importantes modificaciones en la cultura y la estructura de trabajo de la Policía Federal. Las resistencias institucionales al nuevo ordenamiento, la rápidas modificaciones que sufrió y la amenaza constante de nuevas reformas han oscurecido la discusión sobre la necesidad y, al mismo tiempo, la incapacidad funcional de la policía para desplegar modos de trabajo donde la eficacia se mida por la protección de los derechos de los habitantes.

Desde el mes de junio varios de los principales responsables de la Policía Federal encargados de la seguridad en la ciudad de Buenos Aires, aparecieron públicamente involucrados en las investigaciones judiciales sobre el cobro de cánones para el ejercicio de la prostitución en la ciudad[56]. A fines de octubre de 1998 la Policía Federal anunció la jerarquización y mejora funcional de su oficina de Asuntos Internos, a la que dotó de mayores recursos y elevó al rango de dirección. Al mismo tiempo, relevó de sus puestos a la mayoría de los responsables de la comisarías de la ciudad de Buenos Aires, y trasladó a destinos de menor exposición pública a los jefes de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana y de la Dirección de Comisarías.

---

[54] En 1995 y 1996 el número total de detenciones por año fue mayor, 86.526 y 71.758 respectivamente. Fuente: Superintendencia de Planeamiento de la Policía Federal Argentina.

[55] Conf. Garrido, Manuel, Guariglia, Fabricio y Palmieri, Gustavo: "Control Judicial de las actividades preventivas y de investigación policiales en el ámbito de la Justicia nacional y local" ", en Frühling, Hugo (edit.), Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior", CED/Ediciones Segundo Centenario, Santiago de Chile, 1998, pp .240 y sgts. Ver también notas 4 y 5 en la Introducción a este Capítulo.

[56] Ver Introducción a este mismo capítulo.

Entre las acciones desarrolladas por la Policía Federal en materia de respeto a los derechos humanos debe destacarse que en el mes de agosto distribuyó entre sus integrantes un instructivo para el uso de la fuerza y armas de fuego que incorpora principios internacionales en la materia (proporcionalidad, gradualidad, razonabilidad y uso exclusivo de la fuerza letal sólo en caso de riesgo para la integridad física o la vida de terceros o del personal policial).

Por otra parte, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires impulsó la creación de Consejos Vecinales para la Prevención del Delito como respuesta a los problemas de inseguridad, para mejorar el control sobre la policía y la relación entre ésta y la comunidad. Estos foros están funcionando en distintos barrios, aunque todavía no es claro su marco de acción y falta pautar canales institucionales mínimamente transparentes por los cuales tanto los consejos como el gobierno local puedan incidir en las acciones de una institución policial subordinada al Poder Ejecutivo Nacional.

5.3. Propuestas de ampliación de la reforma policial en la Provincia de Santa Fe.

Durante los últimos años el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto de la Provincia de Santa Fe impulsó una serie de cambios relacionados con la policía de esa provincia. Por ejemplo, la creación de Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria, la mejora en los niveles de instrucción y formación, la creación de la Dirección Provincial de Asuntos Internos dependiente directamente del Subsecretario de Seguridad y la separación de efectivos vinculados a la represión durante la última dictadura[57].

Asimismo, entendiendo que para continuar las reformas resulta necesario un importante cambio legislativo, en septiembre de este año el gobierno provincial presentó al Poder Legislativo un proyecto de ley para la reestructuración policial. La reforma propone la división departamental y funcional de la Policía de Santa Fe y un fortalecimiento de la capacidad de diseño de políticas de seguridad por parte del Poder Ejecutivo. También se presentan modificaciones importantes en materia de

[57] Diario Perfil, 18 de mayo de 1998, p. 34. Entre los funcionarios separados está el comisario Lo Fiego, acusado de graves violaciones a los derechos humanos mientras desarrollaba tareas en un centro clandestino de detención en la ciudad de Rosario.

formación y recursos humanos, con la unificación de la carrera policial, la consecuente eliminación de la división entre "tropa" (agentes y suboficiales) y oficiales; la reducción del número de grados de la carrera; ascensos mediante concursos públicos y la eliminación del arresto como medida de sanción disciplinaria.

Ahora bien, en materia de normas que prevengan los abusos y violaciones a los derechos humanos deben destacarse, con preocupación, algunas cuestiones. Más allá de la incorporación en el proyecto de normas de procedimiento que prohiben y obligan a combatir los actos de tortura o de corrupción[58], la ley no establece claros límites para el uso de la fuerza pública y las armas de fuego, ni contiene principios básicos en esta materia, dejando tal tema para la reglamentación[59]. Asimismo propone conservar la facultad policial de detención sin orden judicial —que no podría exceder las seis horas— "cuando hubiere sospecha o indicios ciertos respecto de personas, que pudieran relacionarse con la preparación o comisión de un hecho ilícito" y "hasta tanto se constate su identidad"[60]. En el caso particular de la Policía de la Provincia de Santa Fe, no pude ignorarse el riesgo de las detenciones policiales cuando han sido varias las muertes y torturas seguidas de muerte ocurridas bajo custodia policial[61]. También cabe señalar que aunque algunas investigaciones

---

[58] Conf. artículo 5 del proyecto de ley de Organismos de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe.

[59] El inciso g) del artículo 5 del proyecto expresa: "Hacer uso de la fuerza pública para el cumplimiento de este servicio de manera racional, proporcional y congruente con el acto violento que se trate de neutralizar o reprimir, bajo la forma que determinen la leyes y reglamentos". Es asimismo difícil suponer que esta redacción amplia estaría motivada en razones de técnica legislativa cuando las disposiciones del proyecto de ley son ampliamente detallados al abordar cuestiones como el porcentaje relativo de personal según el grado o el régimen de retiros, pensiones y subsidios policiales.

[60] Artículo 13 del proyecto de ley de Organismos de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe.

[61] Las torturas seguidas de muerte de Miguel Angel Duarte, el 18 de abril de 1998, y de Pedro Peralta, el 30 de octubre de 1998, así como la muerte bajo custodia de Miguel Ángel Ortíz, el 3 de noviembre de 1998 figuran reseñadas en la sección de hechos de violencia policial documentados en este capítulo. En años anteriores pueden mencionarse las muertes bajo custodia de Damián Fernando Villalba (03 de septiembre de 1997) y de Juan Domingo Benítez (17 de agosto de 1996). Conf. CELS/HRW: Op. Cit., pp. 162-163 y 174-175.

permiten verificar los abusos o perturbaciones causadas por el uso estas detenciones policiales, las investigaciones realizadas no parecen demostrar que la reglamentación de estas facultades, colocando reaseguros como la confección de actas de detención, el derecho a una llamada telefónica o la comunicación al juez provoquen una utilización más restringida y/o respetuosa de los derechos humanos[62].

5.4. Las reformas en la Policía de la Provincia de Córdoba.

En el año 1998, la Policía de la Provincia de Córdoba puso en práctica cambios en su sistema de formación: dedicó más horas a materias humanísticas, estableció como requisito para el ingreso de agentes la aprobación del nivel secundario y además llamó a concurso abierto para el ingreso de personal docente a sus institutos de formación. Sin embargo, mantuvo la tradicional, militar y criticada división de su personal entre suboficiales y oficiales. Estos cambios continúan algunos realizados en años anteriores centrados fundamentalmente en la creación de ámbitos de participación ciudadana y el desarrollo gradual, todavía en etapa inicial, de un cuerpo de policía judicial dependiente del Ministerio Público.

Merece mayor análisis el grado en que la policía de Córdoba se aleja o no de los patrones de trabajo de otras policías argentinas y, entre los elementos a evaluar, debiera incluirse una serie de graves hechos de violencia con resultados fatales en los que estuvieron involucrados distintos funcionarios de esta policía[63]. Sin embargo, a diferencia de otros procesos de

---

[62] Conf. Blando, Oscar: Detención policial por averiguación de antecedentes. Estado de derecho, Policía y abuso de poder, Rosario, Editorial Juris, 1995. Martínez, Josefina, Palmieri, Gustavo, Pita, María: "Detenciones por averiguación de identidad: policía y prácticas rutinizadas", en Izaguirre, Inés (coord. y comp.), Violencia social y derechos humanos, Bs. As., Eudeba, 1998, pp. 147-163. Garrido, Manuel, Guariglia, Fabricio y Palmieri, Gustavo: Op. Cit. pp. 240-245. Ver en este mismo capítulo el apartado "Una condena judicial por detenciones arbitrarias".

[63] Las muertes de Walter Novillo, el 13 de diciembre de 1998 y de Sergio Barahona, el 20 de diciembre de 1998 son reseñadas en la sección de los casos de violencia policial documentados en este capítulo. En años anteriores, funcionarios de la Policía de la Provincia de Córdoba aparecieron directamente involucrados en distintas muertes: las ejecuciones de Sandra Viviana Torres (16 de octubre de 1997), de Ariel Lastra (29 de junio de 1996) y de Sergio Pérez (4 de octubre de 1995). Este

reforma, en este caso pareciera existir un mayor nivel de compromiso y participación de la institución policial en los cambios que se realizan.

5.5. El inicio de la reforma policial en la Provincia de Mendoza

El 28 de diciembre de 1998 el Gobierno de la Provincia de Mendoza inició un proceso de amplia reestructuración policial. La policía mendocina es una de las más fuertemente cuestionadas y miembros de esa institución estuvieron involucrados en algunas de las más graves violaciones a los derechos humanos desde la restauración de la democracia[64]. Desde el asesinato de Sebastián Bordón, en octubre de 1997, el gobierno provincial había planteado la necesidad de realizar reformas e incluso la intención de reabrir la investigación sobre los policías implicados en la desaparición del joven Paulo Guardatti[65] en 1992. Hacia fines de octubre de 1998 unos 1.500 integrantes de la Policía de la Provincia de Mendoza protagonizaron una rebelión policial. El reclamo formal se expresaba en un listado de trece demandas que incluían, entre otros puntos, significativos aumentos salariales; modificaciones de los reglamentos internos en temas referidos a la condición laboral de los policías acusados de delitos y violaciones a los derechos humanos; y hasta reformas en las normas del procedimiento penal. La rebelión terminó tres días después, cuando el gobierno concedió gran parte de lo solicitado.

Con la poca información disponible, sólo puede observarse que la reforma se presenta como una propuesta amplia de modificaciones y corrección de situaciones irregulares. El contexto en el que se inicia guarda algunas similitudes con el que rodeó la reforma comenzada un año antes en la provincia de

---

último, testigo de la ejecución, por parte de un oficial de la Policía de Córdoba, de Miguel Angel Rodríguez (21 de julio de 1994). Conf. CELS/HRW: Op. Cit. pp. 160-161, 179-182, 202-203 y 211-213.

[64] Los casos más sonados fueron las torturas seguidas de muerte de Sebastián Bordón el 12 de octubre de 1997; el homicidio de Hugo Gómez Romagnoli, donde inicialmente los funcionarios policiales intentaron fraguar un enfrentamiento el 31 de agosto de 1996; la desaparición de los albañiles Adolfo A. Garrido y Raúl Baigorria en 1990, y de Paulo Cristian Guardati en 1992. Desapariciones donde las investigaciones adolecieron de serias irregularidades y sobre las cuales la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció que fueron seguidas de la denegación de justicia. Conf. CELS/HRW: Op. Cit., pp. 158-160, 172-173, 225-227 y 234-236.

[65] Ver en este Informe, el capítulo XI.

Buenos Aires: un proceso precedido por un creciente nivel corrupción y de violaciones por parte de la policía, que hace explícito un gradual debilitamiento del control político y la necesidad del gobierno local de reformar su propio aparato de seguridad de modo urgente y sorpresivo, un profundo recambio de jerarquía de la institución, el urgente fortalecimiento de la conducción política y un acuerdo con los principales partidos de la oposición para que apoyen las líneas generales de una reforma estructural que la mayoría de los actores sociales considera necesaria.

5.6. Observaciones finales

La existencia de procesos de cambio como los descriptos es un avance indudable, en un contexto nacional donde hasta hace pocos años, era escaso el eco que tenían, en los poderes del Estado, las críticas al violento accionar policial; o donde son aún muchos los funcionarios que niegan esta grave situación y omiten realizar acciones para modificarla.

También deben evaluarse positivamente las modificaciones de leyes, que la mayoría de las veces habían sido sancionadas durante las dictaduras, que sirvieron para desarrollar organismos de corte militar, con un accionar poco transparente.

Sin embargo, en el caso de las instituciones mencionadas y sólo considerando las violaciones enumeradas y documentadas en este Informe[66], es claro que nos encontramos frente a organizaciones con serios problemas para prevenir y sancionar los graves hechos de violencia producidos por sus integrantes, o que sin mayor medición de consecuencias, exponen a sus miembros a situaciones de riesgo para su vida. Estas rutinas represivas se insertan en una red normativa, pero no están originadas sólo en ella. Existe un modo de concebir las políticas de seguridad, que se refleja en prácticas efectistas, excluyentes, de un alarmante corto plazo, indiferentes a los costos sociales de las acciones realizadas, renuentes u opuestas a la planificación y

[66] Además de las casos mencionados de la provincia de Buenos Aires, los casos documentados en la correspondiente sección de este Informe, hacen referencia a violaciones en las que aparece involucrado personal de las siguientes policías: Policía de la Provincia de Jujuy, Policía de la Provincia de Mendoza, Policía de la Provincia de Santa Fe, Policía de la Provincia de Córdoba, Policía de la Provincia de Corrientes, Policía de la Provincia de Tucumán, Policía de la Provincia de la Rioja.

evaluación de sus resultados y que conceptualizan el control como algo diferente de la protección de los derechos de los habitantes.

Si estos últimos son los campos a trabajar, puede sostenerse que las reformas recién empiezan y que sería conveniente percibir las acciones realizadas, ni más ni menos, que como los avances necesarios para un inicial control de la sociedad sobre las políticas de seguridad.

7. El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana[Σ]

6.1. Antecedentes históricos

La sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en el año 1996, marcó el principio del fin de la vigencia —por mas de medio siglo— de los edictos policiales. Sin embargo, la continuidad de las detenciones policiales en forma masiva por aplicación de aquellos viejos instrumentos normativos constituiría uno de los saldos negativos respecto a la vigencia de los derechos humanos durante el año 1997[67].

La aprobación del Código de Convivencia Urbana —en adelante código contravencional o, simplemente, código— por parte de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los primeros días de marzo de 1998, derogó definitivamente el sistema contravencional policial —y por lo tanto, las detenciones arbitrarias a las que daba origen— y significó un gran avance en el respeto por los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Si bien en un primer momento su aprobación fue vista como una importante medida legislativa, respetuosa de las libertades individuales de los ciudadanos, en poco tiempo esta circunstancia fue tornándose en el disparador de una discusión pública más profunda que alcanzó al sistema de seguridad vigente. Los protagonistas de ese debate fueron, simultáneamente, la institución policial, la sociedad política y la sociedad civil.

[Σ] Este apartado ha sido elaborado por Gastón Chillier.

[67] Sobre este punto ver Chillier, Gastón: "Detenciones arbitrarias y torturas: Las violaciones a los derechos humanos por parte de miembros de la Policía Federal", en Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina. 1997. CELS/Eudeba, Buenos Aires, 1998, p. 97 y sgtes.

En primer lugar, para la Policía Federal esta medida legislativa significó la eliminación de una norma que la facultaba para detener personas al margen del sistema jurisdiccional; norma que tal institución había utilizado, históricamente, para cumplir su función de seguridad[68]. Por otro lado, para el poder político la sanción de un código contravencional impulsó la discusión hacia un tema que históricamente había sido relegado de las agendas gubernamentales: las políticas de seguridad y el rol que la agencia policial debía desempeñar en su aplicación. Finalmente, en relación a la sociedad civil, este proceso constituyó una gran oportunidad para que los ciudadanos ejercieran sus derechos y participaran de un debate público de gran envergadura.

Mucho se ha escrito sobre las características de los edictos policiales y su desarrollo jurisprudencial a lo largo de casi medio siglo[69]. Por tal razón se describirán a continuación los aspectos más destacables de estas normas:

- En su gran mayoría fueron dictados por jefes de la Policía Federal, legitimados para hacerlos conforme decreto nº 32.265, del gobierno de facto del año 1932 y ratificados en 1947 por ley nº 13.030.

- Las figuras contravenionales que más se usaron describían características personales —en lugar de conductas— que afectaban a ciertos grupos de personas en función de su condición social, su orientación sexual o su edad[70].

- Todo el procedimiento de aplicación de estas normas estuvo a cargo de la agencia policial: detención, recolección de pruebas y juzgamiento.

- La persona detenida no podía ejercer el derecho de defensa y tampoco se cumplían con las mínimas garantías del debido proceso. Este no establecía la asistencia de un abogado; no exigía mínimos elementos de prueba para la condena, la prueba no podía ser controlada por el imputado; etc.

---

[68] Ver Chillier, Gastón, . "La sanción de un código de convivencia urbana: causas y efectos de la eliminación de las detenciones arbitrarias por parte de la Policía Federal", en Seminario: Las reformas policiales en Argentina, CELS, Bs. As., 1998, p. 27 y sgtes.

[69] Palmieri, Gustavo: Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la argentina, Op. Cit.; Garrido, Manuel; Guariglia, Fabricio y Palmieri, Gustavo: Op. Cit.

[70] La fuente de la mayoría de los edictos policiales se fundó en lo que la literatura jurídica denominó el derecho penal de autor.

- Si bien existía la posibilidad de ejercer el control judicial, en la práctica se tornaba ilusorio debido al escaso tiempo para apelar y a los distintos mecanismos articulados para vedar ese derechos al contraventor[71].

Las características de este sistema posibilitaron que la aplicación de los edictos se tradujera en detenciones masivas y arbitrarias. La vaguedad de las conductas prohibidas y la falta de los controles propios del sistema penal[72] sobre su ejecución fueron construyendo, hacia adentro de la agencia policial, la figura del "sospechoso" como toda aquella persona que por sus características personales subvierta el "orden urbano".

Desde su nacimiento, y a pesar de padecer serios vicios, los edictos fueron incorporados gradualmente al tejido institucional. De este modo regularon el ejercicio de la fuerza del Estado hasta consolidarse como la "única herramienta" de la agencia policial para garantizar la seguridad de aquel "orden". Claro está que este modelo paradigmático de seguridad —basado en un cuestionable criterio de prevención— no sólo fue consentido por los poderes institucionales del Estado, sino que fue asumido por aquellos como propio.

El Poder Judicial —a pesar de la manifiesta inconstitucionalidad de sus normas— avaló con decisiones de su órgano mayor la vigencia de las detenciones por edictos policiales[73]. El Congreso Nacional, tuvo competencia —hasta el año 1994— para derogar estos instrumentos y reemplazarlos por un código respetuoso del Estado de derecho. Sin embargo, careció de la voluntad política necesaria para adoptar esta medida que limitaba los poderes discrecionales de la Policía Federal en materia de detenciones. Por último, el Poder Ejecutivo, ejercido por diferentes gobiernos, tampoco cumplió con su

---

[71] En el año 1996, de 153.473 personas detenidas solamente apelaron la sentencia 46 de ellas.

[72] "Esta falta de control provoca el desarrollo de un virtual ´Derecho penal paralelo´ sometido a reglas distintas, mucho mas violentas, desarrollado a espaldas del Estado de derecho y del control jurisdiccional", Rusconi, Maximiliano A., "Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y policía: Algunas reflexiones", en Policía y Sociedad democrática, Pena y Estado, año 3, nº 3, Editores del Puerto, Bs. As., 1998, p. 192.

[73] Distintos fallos de Suprema Corte de Justicia declararon la constitucionalidad del sistema arbitrario de juzgamiento de los edictos policiales. Ver también sobre este tema, Garrido, M., Guariglia, F. y Palmieri, G. Op. Cit.

deber de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos ordenando a la fuerza policial el respeto de las normas del Estado de derecho.

6.2. Proceso de reemplazo de los edictos policiales por un código contravencional

En febrero de 1998, dos meses después de la conformación de la Legislatura de la Ciudad Autónoma, la discusión de los diferentes proyectos sobre el futuro código fue adquiriendo protagonismo en la agenda legislativa. Escasos días antes de su tratamiento se posicionó en el centro del debate público.

La discusión planteada en torno a las características que debía tener el nuevo cuerpo normativo generó —antes de su sanción y luego de ella— fuertes presiones de la institución policial y de los poderes ejecutivos, tanto del Gobierno de la Ciudad Autónoma como del gobierno nacional. Estos pugnaban por que las funciones del código contravencional estuviesen dirigidas a la protección de la seguridad urbana, en el sentido que sus normas debían ser útiles para la prevención de la criminalidad, tal como —a criterio de la institución policial— lo habían sido hasta el momento los viejos edictos policiales.

A pesar de las fuertes presiones ejercidas sobre las legislatura, el cuerpo impuso su criterio con el voto unánime de todos su miembros[74] y sancionó un código respetuoso de los principios de una sociedad democrática destinado, fundamentalmente, a resolver los problemas que lesionaran la normal convivencia entre los vecinos de la ciudad. El rol de la nueva norma —en tanto reguladora de los conflictos vecinales más que de conductas que atentan contra la seguridad— se corporizó en el mismo código, ya que en su artículo primero se autodenomina *código de convivencia urbana*[75].

Mientras el código contravencional reglamentaba las pautas mínimas de convivencia entre los ciudadanos, el código penal fijaba las normas de protección de sus derechos y sus bienes. Esta diferencia sustancial —que se proyectó sobre todas sus

---

[74] El cuerpo legislativo de la Ciudad Autónoma se encuentra integrado por cinco partidos políticos.

[75] El término convivencia fue acuñando durante la vigencia de la asamblea estatuyente y reflejaba los principios por los cuales la legislación contravencional no debía contener los mismos criterios de las normas penales y menos aún de edictos policiales.

normas (sanciones, regulación de conductas y aspecto procedimental)— puso de manifiesto la concepción adoptada por los legisladores respecto de la función del nuevo instrumento legal.

En primer lugar, la sanción de un código en materia contravencional que reemplazara definitivamente los edictos policiales, constituía un logro en si mismo para la vigencia de los derechos de los ciudadanos. Su espíritu quedó plasmado en el fin de las penas previstas cuyo objeto tiende a la resolución de los conflictos urbanos de un modo alternativo a la prisión y prevé esta medida sólo en casos excepcionales. Entre los mayores aciertos del nuevo código se destaca la razonabilidad de las conductas reglamentadas que constituye a la vez un límite para la intervención del Estado en aquellas acciones de los ciudadanos que no lesionen la convivencia[76].

Los discursos parlamentarios que fundamentaron la aprobación del nuevo cuerpo normativo reflejaron esta nueva concepción en materia contravencional alejada definitivamente de los principios rectores de los edictos policiales[77]. El legislador Suárez Lastra se refirió en los siguientes términos: "...hemos hecho una fortísima apuesta a considerar a la seguridad, no como un límite a la libertad, sino como su condición necesaria, como su soporte. Hemos hecho una muy fuerte apuesta a lo que está en juego en la materia contravencional, la convivencia democrática, la tolerancia al derecho de los demás y la posibilidad de vivir en seguridad y libertad en un ámbito determinado como es nuestra ciudad....".

Sobre la preponderancia que el código le otorgaba a los derechos del ciudadano, el legislador Sbar sostuvo en el debate: "...como creemos que la autonomía de esta Ciudad Autónoma de Buenos Aires está dada para maximizar, para aumentar, para expandir la autonomía de sus habitantes, creemos que si ése es el objetivo supremo del gobierno, el código contravencional, lejos de los nefastos edictos policiales, debió ser un código de

---

[76] El código, inicialmente estuvo compuesto de 71 artículos que regulan las conductas que vulneren o pongan en riesgo la integridad física; la libertad de circulación; los derechos personalísimos; la administración y servicios públicos; las personas menores de edad y los espectáculos deportivos o artísticos masivos.

[77] Estas citas corresponden a la versión taquigráfica de la sesión especial realizada en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el día 9 de marzo de 1998, CEDOM.

convivencia. Un código dedicado a pensar cuáles son aquellas conductas de los ciudadanos que afectan la promoción, la expansión, la mejora de la convivencia entre las personas. No cuáles conductas afectan la moral en abstracto, los poderes del Estado sin límites o la discresionalidad de un funcionario policial para detener a alguien, como decía el diputado Zaffaroni, por portación de cara, sino cuáles son las conductas que afectan la posibilidad de que otro ciudadano de la ciudad de Buenos Aires maximice, expanda, desarrolle su propia autonomía individual".

En el mismo sentido se expresó la diputada Kismer de Olmos al fundamentar cuáles eran los fines que impulsaban la sanción del nuevo código: "nos sentimos felices porque consideramos que esta decisión, que también acompañamos en la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, requería de implementación para hacerse efectiva, no como un mecanismo sustituto de un sistema represivo que estuvo vigente por años y que acá se explicitó bien en sus consecuencias deseadas y no deseadas, sino como una forma cierta de poner en práctica los derechos y garantías que se establecieron en la Constitución de la Ciudad, como reflejo de los que imperan también en la Constitución Nacional".

A los fines de contrarrestar aquellas razones invocadas por ciertos sectores de la sociedad, que sostenían que la seguridad urbana se vería amenazada por un código que limitara las detenciones discrecionales, el diputado Béliz argumentó: "Quiero, ante todo, prevenir acerca de lo que puedan decir de una manera simplificadora, el día de mañana -u hoy mismo-, los que preconizan simplemente la mano dura ciega como solución afrodisíaca para resolver los problemas de inseguridad en la Argentina. Se podrá argumentar que con esta eliminación de los edictos policiales -aludo claramente a la visión corporativa, cerrada e irracional- se va a desproteger a la ciudadanía. Frente a esto caben muchas argumentaciones de índole ideológica, doctrinarias o abstractas, pero la más concreta argumentación de tipo práctico que podemos ofrecer es la incapacidad del sistema de seguridad porteño, del sistema de seguridad de la República Argentina, para impedir que en los últimos 30 años se haya duplicado la tasa de criminalidad en nuestro país; últimos 30 años en cuya mitad vivimos bajo regímenes dictatoriales, últimos 30 años que vieron y tuvieron la vigencia de los edictos policiales...".

Dos días después de su sanción, la legislatura aprobó la ley que contenía la parte procesal del código[78]. En forma coherente con la materia de fondo, las normas de procedimiento respetaron los derechos fundamentales establecidos en la Constitución de la Ciudad. Para que se concrete la aprehensión, según el término utilizado por la norma, se deberá consultar al fiscal. Si éste la considera injustificada debe ordenar la libertad notificando al contraventor la fecha de comparencia ante el ministerio público. De lo contrario, la persona "debe ser conducida directa e inmediatamente ante el juez o jueza..."[79]. De esta manera desaparecía la facultad de la institución policial de detener personas discrecionalmente en materia contravencional.

Todo este proceso tuvo dos significados de gran envergadura. Propulsó por un lado, un importante paso hacia la consolidación de las libertades individuales y del Estado de derecho. Esta misma circunstancia ofrecía —de cara al futuro— la posibilidad de discutir y repensar las nuevas políticas de seguridad ciudadana desde una concepción democrática y respetuosa de los derechos humanos.

Sin embargo, a pesar de que la norma legal ofrecía un marco jurídico sumamente propicio para instalar esta discusión en la arena pública, el terreno para el debate se presentaba árido debido a las posturas asumidas por los distintos actores institucionales. En efecto, una norma contravencional escencialmente democrática no garantizaba la plena democratización ni de las instituciones de un vasto sector de la sociedad que habían sido atravesadas —en el transcurso de más de medio siglo— por el sistema de seguridad basado en la detención masiva y arbitraria de personas por la aplicación de los viejos edictos policiales.

Dicho debate se transformó en pocos días en una profunda polémica que, si bien se caracterizó por la confusión entre las distintas posiciones, se destacaron dos etapas claramente diferenciadas: la primera giró en torno a la no prohibición del ejercicio de la prostitución —tanto por mujeres como travestis— y desembocó en la reforma del código cuatro meses después de haber sido sancionado; la segunda se inició a partir de una de las tantas crisis de la seguridad urbana —que en forma intermitente

---

[78] Ley nº 12, sancionada el 12 de marzo de 1998, promulgada el 13 de marzo de 1998 y publicada en el boletín oficial el 15 de marzo de 1998.

[79] Cfr. artículo 24 de la ley de procedimiento contravencional.

alcanzó la tapa de los diarios en los últimos cinco años— y se centro en la supuesta responsabilidad del nuevo código.

En ambas discusiones, la agencia policial desempeñó un rol importante defendiendo, una vez mas, la vieja facultad de detención que había ejercido aplicando los edictos recién derogados. Esta posición fue acompañada y apoyada por los responsables institucionales de la institución policial.

6.3. El debate generado en torno a la prostitución

Mientras que tanto en el poder político como en la institución policial prevalecía la vieja idea de un código contravencional que funcionara como herramienta para garantizar la seguridad urbana, el debate en la sociedad civil había tomado otro rumbo; más ligado a la "moral" que a la seguridad. Así, a partir del primer día desde la sanción del código, un tema inusitado monopolizó la discusión en torno a aquel: la no incorporación del ejercicio de la prostitución dentro de la figuras prohibidas.

Una nota periodística reflejó la posición de los poderes políticos de la siguiente manera: "El gobierno porteño no quedó conforme con el nuevo código de convivencia, tal como fue aprobado por la legislatura, y ya lanzó una nueva ofensiva que puede terminar con su modificación en un plazo de 180 días, según lo prevé la ley. Convocará a un debate público, con participación de los vecinos, con la intención de endurecer esa norma. También dispararon contra el nuevo código el ministro del interior Carlos Corach que opinó: ´La policía necesita elementos para prevenir y reprimir el delito en la Capital", se quejó Corach. El subsecretario de gobierno porteño, Jorge Enríquez , fue el encargado de hacer público el disgusto de su jefe, Fernando de la Rúa. ´Algunas de las posiciones que quisimos incorporar no tuvieron receptividad. A los vecinos les preocupa la seguridad, que no se atente contra sus vidas, sus propiedades, y eso no esta del todo contemplado´, se lamentó el funcionario"[80].

De acuerdo a una encuesta de opinión realizada dos días después de haberse sancionado la norma el 53,5 % de la muestra manifestó diversos grados de acuerdo con la sustitución de los edictos por el nuevo código; el 53.9% juzgó positivamente la

[80] Página 12, 11 de marzo de 1998.

limitación de las facultades de la policía; el 59.1 % opinó que el nuevo código contravencional no modificaría la situación de la inseguridad de la Ciudad de Buenos Aires[81] y, finalmente, el 72% se manifestó en desacuerdo con la idea de que los edictos policiales serían capaces de garantizar adecuadamente la seguridad de los vecinos[82].

Durante más de tres meses la sociedad de Buenos Aires asistió a un intenso debate público con la participación de todos los sectores, incluyendo aquí a los legisladores de la ciudad. El enfrentamiento público se redujo a dos posiciones: aquellos que se sentían afectados por el incremento del ejercicio de la prostitución en las calles de la ciudad y los que, por el contrario, consideraban que no era posible legislar sobre estas cuestiones. Según la encuesta citada, el 57.3 % de las personas manifestó estar en disconformidad con la autorización del comercio sexual en las calles y el 31% acordó con esta medida[83].

Las organizaciones de derechos humanos y derechos civiles, que agruparon las víctimas históricas de las detenciones por edictos policiales, manifestaron su postura favorable al código contravencional. Entendían que la sanción de la prostitución significaría un serio retroceso para las libertades individuales reconocidas y que su penalización daría lugar, nuevamente, al ejercicio discrecional de la fuerza policial[84].

Sin embargo, la rápida movilización de algunas asociaciones vecinales, sumada a la atención periodística —mas atraída por el escándalo de la discusión que por la gran relevancia de la medida respecto al fortalecimiento del Estado de derecho— y por último, la presión de los poderes ejecutivos, tanto de la esfera local como nacional, generaron en pocos días una campaña en contra del código por no haber prohibido el ejercicio de la prostitución.

La presión que se ejerció sobre la legislatura fue tan fuerte que —antes de cumplirse los 180 días fijados para el seguimiento

---

[81] Según otra encuesta encargada por la ciudad de Buenos Aires, el 51% de la gente preguntada opinó que la seguridad no mejoraría ni empeoraría con la sanción del nuevo Código de Convivencia.
Consultora Analogías, Página 12, 6 de abril de 1998.

[82] Encuesta de opinión realizada 13 de marzo último por SOFRES IBOPE, sobre la base de 250 entrevistas de personas residentes en la ciudad de Buenos Aries.

[83] Encuesta de SOFRES IBOPE citada en nota 17.

[84] Página 12, 13 de marzo de 1998.

y la discusión de eventuales modificaciones— aquella dispuso sancionar algunas modificaciones al código contravencional. A diferencia del consenso logrado entre los bloques para su aprobación, el debate público obstaculizó seriamente la posibilidad de acordar un proyecto común. En esta disputa la institución policial —tanto a través de algunos vecinos como del poder político— canalizó sus intereses para recuperar la facultad de detener personas sin la mediación fiscal y la incorporación de figuras como el "acecho" o "merodeo". Estas figuras, a criterio de la institución policial reemplazarían la utilización que la agencia hacía de los edictos.

Un aspecto importante de destacar es que, en casi todos los proyectos de reforma presentados, el interés se centró en temas relacionados con una idea de "convivencia armónica" y "tranquilidad pública". La única excepción a esta postura la constituyó el proyecto del gobierno de la ciudad que, además de prohibir la prostitución, insistió en la idea de incorporar la figura de "merodeador o acechador"[85].

Finalmente, el día 2 de julio, la legislatura votó la modificación del código de convivencia e incorporó, entre otras figuras, la de "alteración de la tranquilidad pública". Esta norma no penalizó en forma directa la oferta sexual ni reglamentó, tampoco, el ejercicio de la prostitución. En los casos en que tal ejercicio produjera alteraciones a la tranquilidad pública —ya sea por la perturbación del espacio o la producción de ruidos frente o cerca de viviendas, establecimientos educativos o templos— esta actividad sería objeto de sanción. Sin embargo, la norma aprobada reglamentó, en forma precisa, que en las situaciones en las que se debiera intervenir mediante coacción directa o llevarse a cabo la aprehensión del o las contraventoras, sería el Ministerio Público el que dispondría las medidas a tomar[86].

Esta reforma recibió diversas críticas entre las que, nuevamente, se destacaron las del gobierno nacional y del gobierno porteño. El jefe del gobierno local tildó al código como un híbrido y se manifestó preocupado por el vació legal que, a su criterio, aquel produciría[87]. Desde ese momento, el gobierno de

---

[85] El proyecto presentado por el vice jefe de gobierno propuso la inclusión de las figuras de Reincidencia; Acecho; Oferta de comercio sexual y deterioros de la propiedad.

[86] Artículo 71 incorporado por ley nº 42 del 2 de julio de 1998.

[87] Clarín, 4 de julio de 1998.

la ciudad de Buenos Aires realizó no pocos intentos para introducir nuevamente figuras que prohibieran la prostitución —dando así una señal a los vecinos disconformes— y que sancionen figuras como el acecho o el merodeo.

En una conferencia de prensa realizada en el Departamento Central de Policía con motivo de la modificación al código, el secretario de seguridad interior lo tildo "de ser un mamarracho emparchado", al mismo tiempo que anunció que enviaría un proyecto de ley al Congreso Nacional para tipificar en el Código Penal la figura de "escándalos por prostitución en la vía pública". De esa manera, la Policía Federal podría volver a detener, tal como ocurría durante la vigencia de los edictos policiales[88]. Según la nota periodística, que dio a conocer los dichos, el funcionario del gobierno nacional al referirse sobre la modificación expresó que "nos esta obligando a convivir sí, pero con la marginalidad".

6.4. El código de convivencia y la crisis de la inseguridad urbana

Si los primeros meses desde la sanción del código, la discusión giró en torno a la legalización o no de la prostitución, hacia fines de agosto este escenario se había desplazado: como tantas veces a lo largo de los últimos años una nueva crisis en la seguridad urbana había alcanzado la tapa de los diarios.

En este caso, la publicación de una seguidilla de robos a restaurantes y bares produjeron alarma en la sociedad e impulsaron, así, una nueva discusión sobre las causas de un supuesto aumento de la criminalidad y sus posibles soluciones[89]. Ante esta nueva crisis, la institución policial —apoyada por el gobierno nacional— argumentó que no poseía instrumentos para la prevención ni represión del delito, y propuso como solución el endurecimiento de la leyes.

A los argumentos históricos esgrimidos para fundar esta posición, se sumaron las críticas al código de convivencia, en tanto había despojado a la institución de la "herramienta fundamental" para la prevención del delito: la facultad de detener personas en virtual estado "predelictual".

---

[88] Clarín, 4 de julio de 1998.
[89] Clarín, 30 de agosto de 1998.

Finalmente, el 31 de agosto último, la Policía Federal lanzó un nuevo plan de seguridad denominado "espiral urbana", con el fin de dar soluciones al conflicto generado a raíz de los últimos hechos de criminalidad. El nuevo plan consistió en incorporar 500 policías a los que ya patrullaban las calles. La modalidad con la que trabajaron se denominó —según la información brindada por la institución— "saturación de zonas" con rastrillajes de áreas más dinámicos y numerosos.

Según el director general de operaciones, el objetivo de este plan era "saturar con presencia policial los puntos más conflictivos de la Capital... Como el código contravencional no nos da las herramientas necesarias para hacer prevención, la única forma de hacerlo es aumentando la presencia de este modo"[90].

Dos días después de iniciado el nuevo operativo de seguridad se informó, desde la institución policial, que durante las primeras 32 horas se habían detenido 348 personas[91]. Según esta información, mas de la mitad de las detenciones habían sido justificadas por la actitud sospechosa de las personas y se había utilizado para ello la facultad policial de averiguación de identidad[92]. La misma fuente policial también sostuvo que el 90% de las personas detenidas por esta facultad, fue liberada por no poseer ningún impedimento legal[93].

Del análisis de las noticias periodísticas es posible inferir que en el centro del operativo de seguridad policial "espiral urbana" se encontraban, nuevamente, las detenciones

---

[90] Clarín, 1 de septiembre de 1998. Página 12: "La policía lanzó el Servicio Metropolitano Especial, o Espiral Urbano, para prevenir los asaltos. Cuenta con 400 hombres divididos en cuatro cuerpos y apoyado por vehículos y helicópteros. La crisis en torno de la seguridad sirvió para una nueva embestida oficial contra el Código de Convivencia". Nota publicada el 1 de septiembre de 1998.

[91] Clarín, 2 de septiembre de 1.998.

[92] Como mencionáramos en el apartado 4 de este mismo capítulo, esta facultad se encuentra regulada en la Ley Orgánica de la Policía Federal (artículo 5º inciso 1º del decreto 333/58 ratificado por ley 14.467, reformado por la ley 23.950), y regula la detención por 10 horas de aquellas personas cuando existan circunstancias debidamente fundadas de la comisión de un delito o contravención o la posibilidad de que ello pudiere suceder, y que las persona no acredite su identidad.

[93] Según la información periodística, esta cifra de detenciones pertenecía a las realizadas por los nuevos grupos que integraron el operativo, sin contar las detenciones que por la misma causal se habían producido en las comisarías o el resto de las divisiones.

discrecionales de personas utilizando para ello una vieja figura legal. Los propios responsables de la institución manifestaron que la adopción de esta medida había sido consecuencia de la seria limitación fijada por el código de convivencia en materia de detenciones policiales. Por otro lado, a juzgar por la información institucional respecto de la cantidad de personas detenidas, la cifra diaria se acercaría a las 400 que se producían con la vigencia de los edictos policiales.

El lanzamiento del operativo policial de seguridad contó con amplio apoyo de los responsables políticos de la institución policial quienes, a través de sus declaraciones periodísticas, insistieron en comparar la eficacia de los viejos edictos policiales con la supuesta ineficacia de la nueva norma. El secretario de seguridad interior manifestó, por esos días, que entre marzo y agosto de 1997 se habían detenido 62.995 personas, mientras que en el mismo período de 1998, en vigencia el código de convivencia, la cifra descendió a 675 personas. En el mismo sentido, el jefe de la Policía Federal, sostuvo que "no ha habido un solo arresto desde que se puso en vigencia el nuevo código"[94].

La posición institucional frente al código también quedó reflejada en una extensa entrevista periodística realizada al jefe de seguridad metropolitana, pocos días después del lanzamiento del operativo "espiral urbana"[95]. Sobre la eficacia del código en materia preventiva, el funcionario explicó que es deficitario porque, entre otras cosas, no se puede "llevar" a alguien que está merodeando.

6.5. Algunas conclusiones

Una primera evaluación de este proceso sugiere tantos logros como problemas planteados hacia el futuro. El principal desafío lo constituye la difícil tarea de reemplazar el viejo concepto de seguridad basado en el "orden público" —del cual las detenciones por edictos policiales no fueron más que una consecuencia— por el de seguridad pública o ciudadana.

El viejo modelo se ve reflejado en la siguiente afirmación, vertida por el ex jefe de la Policía Federal y ex secretario de seguridad interior, con motivo de la presentación de uno de los tanto proyectos para otorgar mayores facultades a la policía con

---

[94] Página 12, 4 de septiembre de 1998.
[95] Página 12, 6 de septiembre de 1998.

el fin de enfrentar la crisis de inseguridad: "El esquema de fondo sería llegar a determinar si estamos dispuestos a sacrificar una porción de las normas con que ahora se regula la libertad individual en beneficio de una mayor seguridad"[96].

En este escenario, la derogación de los viejos edictos debe ser considerada como un aporte fundamental para la consolidación del Estado de derecho. La misma conclusión merece la aprobación del Código Contravencional, en tanto sus normas tienen como propósito garantizar la pacífica convivencia de los ciudadanos y no la represión de conductas que forman parte de la diversidad de las personas que integran la sociedad.

Debe considerarse también como un logro de este proceso, el intenso debate generado que contó con la activa participación de las instituciones del Estado involucradas —de una u otra manera— por el nuevo status jurídico vigente en materia contravencional. Sin embargo, como se ha visto, la sanción de la nueva norma debe concebirse como un punto de partida, un disparador para la futura discusión. Y el proceso descripto dejó planteadas algunas posiciones institucionales que aparecen como un obstáculo serio para el nuevo desafío.

Un ejemplo de ello lo muestra la insistencia —hacia fines del año 1998— por parte del Poder Ejecutivo de la ciudad en impulsar nuevas reformas al código de convivencia. Como a lo largo de todo este proceso, el gobierno local insistió en la incorporación, al flamante cuerpo normativo, de figuras que penalicen —en cualquier circunstancia— el ejercicio de la prostitución en la vía pública y aquellas que sancionen al "merodeador" o "acechador" y, la modificación a la norma que prohibe la detención policial preventiva, a pesar de los estrictos límites impuestos por la Constitución de la Ciudad en materia de garantías individuales.

Esta circunstancia oscurece una medida, como la sanción del código de convivencia urbana, nacida como un gran paso para el respeto de los derechos humanos de los ciudadanos de Buenos Aires.

7. Conclusiones, recomendaciones y propuestas

[96] Declaraciones del ex secretario de Seguridad Interior, comisario retirado Adrián Pelachi, publicadas en La Nación, 11 de febrero de 1998. Sobre este punto ver en este mismo informe el capítulo XIII.

∑ Perseguir penal y administrativamente a los policías involucrados en casos de violencia policial

Es posible constatar una tendencia judicial a tratar con menos rigor a los policías implicados en hechos de violencia con el argumento de que tienen la obligación de actuar ante cualquier agresión. La excarcelación ordenada por la Sala 5 de la Cámara del Crimen del policía acusado por la muerte del joven Christian Robles en un enfrentamiento (diciembre de 1997), cambiando la calificación del delito de homicidio simple a homicidio por culpa y negligencia, es una muestra más de esta política (julio de 1998). El tratamiento condescendiente y parcial de los tribunales hacia la policía ha sido constatado en numerosos casos[97]. Este parece ser el caso de la investigación judicial del crimen de Diego Pavón y de Rodrigo Corvalán, ya mencionado.

Asimismo, durante 1998 se han denunciados casos de funcionarios policiales que aún estando procesados por torturas, apremios ilegales y otros delitos, han sido promocionados a cargos superiores o han ocupado cargos de responsabilidad. Tales los casos de la comisaria Graciela Iglesias, quien se desempeñara al frente de la comisaría del Palomar, en la provincia de Buenos Aires, al tiempo que estaba procesada por las torturas infligidas a 18 detenidos en la comisaría de San Miguel, el 31 de marzo de 1989. El caso del oficial de policía santafesino Héctor Scándalo, ascendido a subcomisario estando detenido acusado de haber golpeado hasta la muerte a un peón rural de 44 años.

Es común que estas situaciones sean el resultado de la ausencia de mecanismos de registro y control de los delitos policiales, antes que de la voluntad explícita de los responsables políticos.

∑ Proteger a los testigos

La mayoría de los testigos de hechos de violencia policial son amedrentados y amenazados anónima u ostensiblemente por policías (casos Walter Sutara; Walter Repetto; Carlos Manami; Miguel Angel Duarte; entre otros). En muchos casos son detenidos o demorados como forma de intimidación (casos Walter Sutara; Daniel Bravo; entre otros).

---

[97] Ver: CELS / Human Right Watch: Op. Cit., p. 133-144.

Jorge Ruarte, uno de los testigos claves en el caso de la desaparición de Miguel Angel Bru (agosto de 1993) denunció el secuestro de sus dos hijos durante una horas, por haber declarado en la causa por la desaparición del joven estudiante. A partir de ese momento decidió esconderse y solicitó protección al Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Este se comprometió a incluirlo en un programa de protección de testigos[98].

Es fundamental la creación de un programa de protección de testigos que contemple procedimientos eficaces y confiables.

∑ Garantizar que se recurra la uso de la fuerza letal y de las armas de fuego por parte de los agentes de las fuerzas de seguridad solo en circunstancias excepcionales.

Los casos descriptos en este capítulo, así como las estadísticas expuestas demuestran el uso abusivo de armas de parte del personal policial.

Dos casos demuestran la gravedad de la situación actual: en el mes de marzo y en el mes de julio fueron dados a publicidad dos hechos en los que funcionarios policiales mataron a sus propios hijos al confundirlos con asaltantes —en el primer caso el policía disparó contra su hijo de 33 años, en el segundo, el niño tenía 4 años de edad—[99].

Por lo general, las policías argentinas no desarrollaron en sus rutinas de trabajo elementales principios legales para el uso de la fuerza y de las armas de fuego (proporcionalidad, gradualidad, razonabilidad y uso exclusivo de la fuerza letal sólo en caso de riesgo para la integridad física o la vida de terceros o del personal policial). Luego del básico entrenamiento inicial recibido en los cursos de ingreso, la mayor parte de los agentes no realiza prácticas periódicas en el uso de sus armas, salvo las acciones que cada uno de ellos desarrolle por propia iniciativa. Los cursos de reentrenamiento de las Policías de la Provincia de Buenos Aires y la distribución de instructivos al personal de la Policía Federal Argentina sobre esta materia, reconocen e intentan modificar esta situación.

---

[98] La Nación; Clarín y Página 12, 8 de diciembre.
[99] Clarín y Página 12 16 de julio.

∑ Derogar la obligación de portar armas aún estando franco de servicio.

Los funcionarios policiales tienen la obligación de portar armas aún estando franco de servicio o en situación de retiro, normativa que emana del "estado policial" que adquieren al ingresar a la fuerza. Aunque explicada como forma de optimizar las tareas de vigilancia y represión, en la práctica resulta en un sostenido aumento del número de muertos civiles por hechos de menor cuantía.

Asimismo, según estadísticas del Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia de Buenos Aires, el mayor número de policías muertos durante el año corresponde a funcionarios francos de servicio que quisieron evitar asaltos a terceros, fueron robados o protagonizaron hechos confusos. Esta proporción es claramente confirmada en la serie de cuadros estadísticos que se describen en este capítulo[100].

∑ Reestructurar los mecanismos de control interno de las fuerzas policiales y modificar los reglamentos disciplinarios.

Los mecanismos de control interno no han ocupado un lugar activo en la prevención y sanción de conductas violatorias de los derechos humanos ni aseguran formas adecuadas y objetivas de investigación, sanción y análisis de las faltas policiales. Los casos de violencia mencionados y situaciones como el recambio de altos oficiales de la Policía Federal involucrados en graves hechos de corrupción[101], plantean que estos mecanismos suelen ser accionados luego de que las denuncias alcanzan un alto grado de repercusión pública y que las investigaciones sólo son realizadas por actores externos a las policías.

El diseño de mecanismos de control democráticos y eficaces necesariamente debe ser acompañado de normas de conductas policiales que garanticen el respeto de los derechos de los agentes investigados y promuevan una cultura institucional de control y transparencia en lugar de generar la complicidad y el ocultamiento de la información.

---

[100] Ver series de cuadros 2.4 y 2.5.
[101] Ver notas 4 y 5 de la Introducción

∑ Exonerar a los miembros de la policía involucrados en graves violaciones a los derechos humanos durante la década de los años 70 y principios de los 80.

Durante este año ha sido varios los casos de denuncias de miembros de las fuerzas policiales que tuvieron participación activa en la represión ilegal durante la dictadura. Esto sin duda no es una cuestión menor. Afrontarla supondría una demostración clara de que la proclamadas democratizaciones de las policías suponen primordialmente una transformación de su cultura organizacional y de su histórica definición de objetivos institucionales. La iniciativa del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires de someter a consideración de los organismos de derechos humanos los nombres del personal superior a ser ascendido, ha sido sin duda el inicio de una política que debe ser ponderada.

Durante 1998 fueron denunciados los casos del funcionario policial Eduardo Emilio Kalinec, quien se desempeña como subcomisario de la seccional 25° y ha revestido en la Dirección General de Delegaciones de la Policía Federal Argentina. Según testimonios de Delia Barrera, Jorge Allega y Mario Villani, sobrevivientes del campo de concentración El Atlético, Kalinec actuó en los campos de concentración El Atlético, el Banco y el Olimpo. En el primero como jefe de guardia, participando en torturas a prisioneros.

El funcionario policial, *Adrían Pellachi*, ex jefe de la Policía Federal Argentina y ex secretario de Seguridad Interior de la Nación, que actualmente reviste en la delegación argentina de Interpol Internacional. Prestó servicios en la Superintendencia de Seguridad Federal —organismo asignado por la Policía Federal para intervenir en la represión ilegal— entre el 8 de marzo de 1977 y el 19 de diciembre de 1983. Según consta en el legajo del funcionario, el 23 de octubre recibió una felicitación "por abatir delincuente subversivo en Sección Superintendencia de Seguridad Federal"[102]. El hecho ocurrió el 23 de julio de 1977. Según declaraciones de Pellachi, se habría tratado de un enfrentamiento armado en el que muriera Jorge Sanz, delegado gremial del fuero penal de los tribunales de la Capital Federal. Según relatos de los familiares de la víctima, no hubo enfrentamiento alguno; por el contrario Sanz fue "fusilado" en la calle, en horas de la tarde, al

[102] Expediente SSF n°157.

recibir dos tiros en la espalda y uno en el pie. Días después el cadáver fue entregado a la familia. La autopsia consignaba que éste había muerto por "edema pulmonar".

La Superintendencia de Seguridad Federal se constituyó a fines de 1975 en sede del GT2 (Grupo de Tareas 2) bajo supervisión operacional del Comando de Primer Cuerpo de Ejército. Aportaba personal a otros grupos de tareas intervinientes en la represión, como por ejemplo el operante en dependencias de la Escuela de Mecánica de la Armada[103].

El comisario *Roberto Rosa*, titular de la División Seguridad Personal, de la policía Federal fue reconocido por sus víctimas como uno de los represores que bajo el alias de "Clavel", actuó durante la dictadura militar en varios campos de concentración: Club Atlético, El Banco, El Olimpo y División Cuatrerismo de Quilmes. Esto cuatro campos pertenecieron al circuito represivo que estuvo a cargo de la Superintendencia de Seguridad Federal de la Policía Federal, que dependía del primer Cuerpo del Ejército bajo el mando del entonces general Guillermo Suárez Mason. Rosa fue señalado como represor ante la Comisión Nacional por la Desaparición de Personas (Conadep) y durante el juicio a los ex comandantes de la dictadura militar.

La participación de Rosa durante la dictadura tuvo repercusión pública en ocasión de la denuncia contra el juez Norberto Oyarbide por las relaciones entre éste e importantes funcionarios de la Policía Federal en la protección de la prostitución y la denominada "caja negra" —negocios ilegales— de la policía[104].

El comisario *José Rubén Lo Fiego*, de la Policía de la Provincia de Santa Fe, fue separado del servicio activo a fines de 1997, en el marco de la política del gobierno provincial de separar del servicio a varios policías involucrados en la represión ilegal durante la última dictadura. Durante los años del terrorismo de Estado, Lo Fiego integraba el Servicio de Informaciones que funcionaba en el sótano de la jefatura de policía en Rosario, centro de detención clandestino conocido como la "la ESMA rosarina". En España, Lo Fiego figura como querrellado-imputado en la causa que investiga el juez Baltazar Garzón. En Argentina, antes de ser retirado del servicio policial,

---

[103] Información de la Comisión Nacional por la Desaparición de Personas —CONADEP—.

[104] Diarios La Nación, Clarín, Página 12, mes de mayo.

el comisario había sido beneficiado por la ley de obediencia debida y una serie de ascensos posteriores[105].

∑ Eliminar las facultades policiales que promueven los abusos y la violencia policiales.

Debieran derogarse las actuales facultades policiales de detener personas sin causa para ello o sin el debido control jurisdiccional. Su vigencia no sólo resulta en abusos y atropellos[106], sino que antes de servir a tareas de prevención del delito, resultan en herramientas útiles para la comisión de delitos, abusos y amedrentamiento de testigos.

[105] Diario Perfil, 18 de mayo de 1998.
[106] Ver en este mismo capítulo el relato del caso "Follini".

Capítulo II. Violencia policial, inseguridad y derechos humanos[Σ].

1. Introducción.

1998 ha concluido sin que se aclarara el principal crimen político ocurrido durante 1997: el asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas. La investigación del hecho dejó al descubierto la complicidad y la participación policial en el asesinato; pero también, el trágico hecho ha servido para desplegar en la escena pública, tanto los diferentes tipos de accionar policial que vulneran los derechos humanos, como las formas y metodologías de encubrimiento y entorpecimiento de la investigación que las fuerzas policiales activan cuando son cómplices o autores de abusos de poder. José Luis Cabezas condensó dramáticamente los cientos de casos de violencia policial, la ineficacia e impericia de las investigaciones judiciales en estos hechos y la ausencia de controles democráticos sobre el accionar de las policías. Fue también una de las causas desencadenantes de la intervención civil a la policía en la provincia de Buenos Aires —así como otros crímenes policiales resultaron en reformas o reestructuraciones parciales de policías provinciales[1]—.

Así como el crimen de Cabezas aún no ha sido debidamente aclarado, tampoco la violencia policial resultado de prácticas tramadas en la impunidad y, en muchos casos en la falta de investigación judicial idónea, ha cesado. Así lo demuestran los casos reseñados en este capítulo y las cifras de muertos y heridos como resultado del accionar de la policía. Sin embargo, es importante señalar que, en buena medida como respuesta a estas situaciones, 1998 ha sido también un año signado por la importancia que, en la agenda pública, han tenido diversas iniciativas tendientes a la reforma de las policías.

Ello ha sido el resultado de varias circunstancias. En primer lugar, las sostenidas denuncias sobre los casos de violencia y abusos policiales cuya ocurrencia parece claramente imputable a

---

[Σ] Este capítulo ha sido elaborado por los integrantes del Programa "Violencia institucional, seguridad ciudadana y derechos humanos" del CELS. El programa está coordinado por Sofía Tiscornia y son sus integrantes los abogados Gastón Chillier y Gustavo Palmieri; la antropológa Josefina Martínez y Vanina Lekerman

[1] Así, el crimen de Sebastián Bordón en Mendoza precipitó una serie de proyectos de reforma en Mendoza.

patrones de conducta policiales, prácticas consuetudinarias y ausencia de controles institucionales —administrativos y jurídicos— eficientes y transparentes. Estos casos han sido reiteradamente denunciados a los responsables políticos de las policías —Ministerio del Interior en el caso de la Policía Federal y ministerios de gobiernos en los casos de las policías provinciales— por organizaciones de derechos humanos nacionales y del exterior[2] y por asociaciones de víctimas de la violencia.

En segundo lugar, la comprobación de la corrupción de muchas de las fuerzas policiales o de grupos dentro de estas fuerzas, que actúan como cómplices o como autores directos en delitos de narcotráfico[3]; control ilegal de la prostitución y del juego clandestino; cobro de cánones para liberar delincuentes o hacer desaparecer prontuarios; cobro de cánones por protección a comercios[4]; etc. En muchos de estos casos existe la firme sospecha de que la corrupción no podría ser posible sin la

---

[2]Ver, CELS / HRW: La inseguridad policial. Violencia de la fuerzas de seguridad en la Argentina; Eudeba; 1998; Coordinadora contra la represión policial e institucional —CORREPI—: Informes "Archivo de casos 1983-1998. Recopilación de muertes de personas a manos de las fuerzas de seguridad en Argentina"; entre otros.

[3] La Cámara Federal de la Plata condenó, en diciembre de 1998, a penas de prisión a un importante grupo de policías de la Brigada Narcotráfico de Quilmes, luego de comprobarse judicialmente que daban cobertura a narcotraficantes de la zona sur del Gran Buenos Aires

[4]La investigación sobre el cobro de canones para el ejercicio de la prostitución y la venta callejera en la ciudad de Buenos Aires forzaron dos purgas policiales en la Policía Federal. La primera, por las denuncias que en el mes de julio se hicieran al jefe de la comisaría 16, Dario Capmany. La segunda, en el mes de octubre, resultó en el reemplazo del 75% de los titulares de las comisarías y de tres altos jefes policiales. Ver causa "Comisaría 16, personal policial de la brigada s/ exacciones ilegales"; también causa "Airali, Hugo s/ amenazas"; causa "Gorosito, Claro y Milhomme s/ exacciones ilegales"; Chillier, Gastón: "La denuncia de un ex-policía. Análisis de las causas y consecuencias de las prácticas de la policía Federal Argentina", documentos de trabajo CELS; 1998, mimeo. Para la provincia de Buenos Aires ver la denuncia investigada por el juez de Garantías de San Martín, sobre el cobro de coimas a comerciantes protagonizado por la comisaria Graciela Iglesias. La misma fue filmada con una cámara oculta por un noticiero de televisión en el mes de diciembre. La defensa de los funcionarios Milhomme y Gorosito estuvo a cargo de Alicia Oliveira y Eugenio Raúl Zaffaroni, que fueron absueltos el 21 de octubre de 1996 por el Tribunal Oral en lo Criminal n° 24, en el marco de la causa n°119 que tramitó ante el Juzgado de Instrucción n° 28 (Secretaría 122, n°69.476).

complicidad del poder político local, y de miembros del Poder Judicial[5].

En tercer lugar, el aumento de la inseguridad urbana y de la criminalidad común y la ineficacia de las fuerzas policiales y de los responsables políticos en la propuesta de políticas eficaces e idóneas de seguridad pública. Según encuestas de opinión pública, la delincuencia es, luego del desempleo, el principal problema a resolver. En este año, la preocupación social por el tema subió del sexto, al segundo lugar en la agenda de la sociedad. Y, paralelamente, cuatro de cada diez personas que han sufrido delitos no han realizado la denuncia porque la policía no presta atención a las mismas[6].

En cuarto lugar, la importancia que la agenda internacional y las agencias de financiamiento de la cooperación internacional otorgan a la reestructuración de las fuerzas policiales, en el marco de fortalecimiento de las democracias y el respeto de los derechos humanos en la región[7]

Todas estas circunstancias configuran un cuadro particularmente complejo. Por una parte, es importante destacar que son sin duda bienvenidas las iniciativas del poder político y, en algunos casos de las propias policías —por ejemplo, la policía de Córdoba— de reforma y reestructuración de las fuerzas[8]. Asimismo, las inmediatas reacciones de los responsables políticos —en muchos, aunque no la totalidad de los casos— condenando la violencia y torturas policiales descriptas en este informe[9], parecen demostrar un mayor grado de preocupación por el tema. Reformas legislativas tales como la sanción del nuevo Código de Convivencia Urbana en la ciudad de Buenos Aires, la puesta en marcha del nuevo Código de Procedimientos Penal en la provincia de Buenos Aires, la sanción de las leyes provinciales de Seguridad

---

[5]En el mes de mayo tomaron estado público graves denuncias contra el juez federal Norberto Oyarbide y las vinculaciones entre éste y miembros de la Policía Federal para el encubrimiento de negocios vinculados a la prostitución en la ciudad de Buenos Aires. Ver diarios La Nación, Clarín, Página 12, mes de mayo.

[6]Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría: La Seguridad Pública. Investigación realizada para la convención de Bancos ´98, organizada por ADEBA, Colección Estudios nº 35; 1998.

[7] Ver en este Informe, el capítulo XIII.

[8] Ver en este mismo capítulo, apartado 5: Reformas en las instituciones policiales.

[9]Ver más adelante, casos Sutara; joven violada en la provincia de Mendoza; Mamani; Duarte; Peña; Herrera; Novillo.

Pública y de Organización de las Policías en la provincia de Buenos Aires; el proyecto de ley de Organismos de Seguridad Pública de la provincia de Santa Fe, la reestructuración de la policía de Mendoza encabezada por el gobernador de la provincia con acuerdo de los legisladores de la oposición, entre otras, parecieran sumar esfuerzos destinados a buscar límites y controles a los históricos abusos policiales y a la despreocupación de los tribunales por el problema.

Pero, por otra parte, no podemos menos que señalar que, en muchos de estos casos, el empeño por lograr una legislación moderna y garantista aparece gravemente descompensado, tanto por la ausencia de estudios serios que hubiesen permitido asegurar la infraestructura y los recursos humanos necesarios para la aplicación de la nuevas normas —tal el caso del código de procedimientos en la provincia de Buenos Aires[10]—, como por la debilidad de muchos legisladores y gobernantes frente a las presiones de las corporaciones policiales[11].

Sin duda la violencia policial continúa siendo una grave deuda de la democracia argentina. Las muertes y torturas, responsabilidad de las policías, que en este capítulo se describen, como el mantenimiento de las facultades policiales de detener personas arbitrariamente —con el alto costo de cercenamiento de las libertades que ello implica— debieran ser encarados conjuntamente con otra de las deudas de la democracia: el aumento progresivo de la inseguridad urbana.

Los dos problemas están indisolublemente unidos en nuestro país y en nuestra región. Por ello no debieran ser pensados uno desvinculado del otro. Plantear como alternativa a la inseguridad urbana penas más duras —tales como restringir la excarcelación, bajar la edad de imputabilidad penal, o aumentar las penas de prisión, propuestas por el secretario de seguridad de la Nación, Miguel Angel Toma[12]—; o políticas más represivas

---

[10]La vigencia del nuevo código procesal penal debió ser postergado dos veces durante 1998 debido a la falta de infraestructura y de recursos humanos para su puesta en marcha. Finalmente, en el mes octubre entró en vigencia. Sin embargo, las críticas por los déficit para que efectivamente fuese aplicado continuaron. Ver: La Nación, 5 de febrero de 1998; Página 12, 4 de febrero de 1998; y La Nación, 19 de agosto de 1998.

[11]Ver en este mismo capítulo el apartado 6: El reemplazo de los edictos policiales por el Código de Convivencia Urbana.

[12]Ver diario Clarín, 30 de agosto de 1998. A diferencia del secretario de seguridad de la Nación, el ministro de justicia y seguridad bonaerense, Dr.

—tales como razzias en los barrios pobres o mayor presencia de cuerpos armados en las calles— sin una revisión profunda de las prácticas y las costumbres domésticas de los órganos de aplicación de estas penas o de estas políticas, solo redundará en mayores violaciones a los derechos humanos y en mayores índices de inseguridad y criminalidad callejera.

En este capítulo se exponen las estadísticas de violencia policial que históricamente el CELS viene elaborando. A continuación se describen los principales casos de violencia policial ocurridos durante el período. Para documentarlos, además de la información periodística se ha consultado a abogados y familiares de las víctimas. Agradecemos muy especialmente la colaboración de la Dra. María del Carmen Verdú de la Coordinadora contra la represión policial e institucional —CORREPI— y del Profesor Rubén Naranjo del Foro Memoria y Sociedad de la ciudad de Rosario, Santa Fe. También en esta sección se han incluido datos estadísticos sobre detenciones por averiguación de identidad en la ciudad de Buenos Aires y el análisis de un fallo judicial sobre la operatoria de estas facultades policiales.

Dos temas nos han parecido de particular importancia para integrar este capítulo. Por un lado, un análisis de la situación de las reformas policiales y, por otro, un análisis también del proceso de sanción del Código de Convivencia Urbana en la ciudad de Buenos Aires y las concomitantes reacciones de la Policía Federal y los legisladores a raíz de la limitación en la atribuciones policiales de detener personas, derogados los viejos edictos contravencionales. Finalmente, se proponen una serie de recomendaciones propositivas derivadas, todas ellas, de los diferentes escenarios de violaciones a los derechos humanos que este capítulo describe.

2. Estadísticas de violencia policial[13]

León Arslanian, planteó en la discusión pública sobre estas cuestiones, la importancia de que la respuesta del Estado en el caso de los niños y adolescentes, no debiera ser la aplicación del derecho penal, sino, por lo contrario la promoción de políticas sociales de contención y protección. Ver diarios Clarín y Crónica, 30 de agosto de 1998.

[13] Este apartado ha sido elaborado por Sofía Tiscornia y Vanina Lekerman.

2.1. Series estadísticas período 1998. Base de datos y metodología de trabajo.

En este apartado se exponen las estadísticas de casos de violencia policial, ocurridas durante el año 1998, así como una serie de cuadros comparativos de años anteriores. La presentación de estos datos pretende dar cuenta de la magnitud y dimensiones del problema, por sobre la descripción los casos, de mayor repercusión pública, que se listan más adelante.

La fuente de datos que se ha utilizado son las crónicas policiales aparecidas en los periódicos de mayor circulación en el país: Clarín, La Nación, Página 12 y Crónica. Somos conscientes que estos datos primarios son ilustrativos, pero no exhaustivos. Ello así porque la publicidad de este tipo de hechos está sujeta a una serie imponderable de circunstancias, típicas de las rutinas de producción periodística[14].

Si elaboramos las estadísticas en base a estas fuentes es porque continúa sin existir en la Argentina otra forma de dar cuenta cuantitativamente del problema. Suponemos que las fuerzas policiales tienen datos acerca del número de víctimas resultados de enfrentamientos. Pero estos datos no están a disposición de la ciudadanía ni se publican periódicamente.

Este tipo de datos no pueden tampoco ser rastreados a través de estadísticas de causas radicadas en los juzgados. Los tribunales no cuentan con sistemas centralizados. La única forma de realizarlo sería a través de la visita a todos los juzgados y cámaras penales existentes, levantando los datos manualmente. Esta es una tarea imposible de realizar.

También la fuente que utilizamos restringe el tipo de información sobre las prácticas policiales violatorias de derechos humanos. Así, los casos de tortura y apremios ilegales rara vez son publicados en los periódicos. Cuando lo son, es por hechos extraordinarios tales como denuncias de muertes y desapariciones.

En cuanto a la metodología, las noticias de la crónica policial se clasifican diariamente y se conservan las copias

---

[14] Conviene no olvidar que la lógica de la exhibición de crónicas policiales en los periódicos está sujeta a una serie de variables que poco tienen que ver con la dimensión cotidiana de la violencia policial. Que el número de hechos varíe de un mes a otro, puede deberse a la aparición de un caso criminal pasional que ocupa la atención del público o la realización de eventos deportivos importantes que restan espacio a la crónica policial.

numeradas en carpetas. Cada hecho se carga en una base de datos. Se trata siempre de información de conocimiento público.

Las crónicas son clasificadas tipológicamente en un ordenamiento en donde los hechos contemplan los casos en que hay fuertes sospechas de que se ha violado el derecho a la vida y la integridad de las personas, habiendo hecho las fuerzas policiales y de seguridad un uso excesivo y arbitrario del poder de fuego. Esta clasificación contempla:

Muertes y lesiones por violencia policial: se trata de enfrentamientos en los que, según la versión policial, ambas partes están armadas. Esta situación es muy difícil de comprobar ya que es la versión policial la que aquí se sostiene[15]. En la gran mayoría de los casos se trata de ejecuciones; usos excesivos de la fuerza; fusilamientos durante actividad policial represiva o preventiva y; abusos de poder. La mayoría de los hechos corresponden robos y hurtos de menor cuantía; asaltos a los policías cuando están francos de servicio; actuaciones policiales donde la causa esgrimida ha sido sólo la presencia de personas "sospechosas" y pedidos de identificación. No se incluyen en esta tipología los asaltos perpetrados por grupos comandos o fuertemente armados.

Muertes y lesiones bajo custodia: son las muertes y lesiones ocasionadas a la víctima cuando ésta se encuentra detenida en comisarías. Son, generalmente, el resultado de tortura y apremios ilegales.

Muertes y lesiones por uso particular de la fuerza: se trata de aquellos hechos en los que el funcionario no actúa en ejercicio de sus funciones, ni vistiendo el uniforme y las insignias de la institución. Las muertes y lesiones ocasionadas son resultado de conflictos particulares entre el funcionario y un contendiente ocasional. Pueden ser presentados como enfrentamientos, pero el funcionario actúa defendiendo intereses o bienes personales.

Muertes por negligencia: son muertes o lesiones producidas por impericia o imprudencia de agentes en sus funciones o inobservancia de los reglamentos o de los deberes a su cargo sin intención de cometer delito.

En la base de datos se consigna el lugar y fecha de ocurrencia, la agencia interviniente y los rangos y nombres de los

---

[15] Sobre este modo de actuación policial ver CELS / Human Rigths Watch: La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina. Eudeba; Bs. As. ; 1998.

agentes, si estos estaban cumpliendo funciones o estaban franco de servicio; características de las víctimas y una serie de datos relativos a la circunstancias precisas del hecho, motivaciones, intervención judicial y ponderación periodística. Todos estos datos permiten, al ser cruzados, analizar constantes y patrones de ocurrencia.

Las series de cuadros han sido organizadas en seis grandes ítems. En primer lugar se exponen la cantidad de víctimas de la violencia policial, según área geográfica. Ello da un panorama general de la actuación de la policía en su jurisdicción específica y, al mismo tiempo, es indicativa de la forma en que plantean el control represivo en cada jurisdicción.

La segunda serie está ordenada según la actuación de cada agencia, independientemente de donde actúe. Ello permite descubrir algunas constantes en el *modus operandi* al momento de intervenir, cada agencia, en hechos de represión.

La tercera serie destaca especialmente la condición en que actuaron los agentes, a saber, si lo hicieron dentro de las rutinas de control y vigilancia o si actuaron estando franco de servicio, o en cumplimiento de otro tipo de tareas.

La cuarta serie avanza sobre una caracterización de las víctimas civiles, discriminándolas por sexo, edad y, especificando aquellos casos de personas ajenas a los hechos que ocasionaron la represión violenta —terceros—.

Finalmente, en la sexta serie de cuadros se exponen las cifras de hechos de violencia policiales comparándolas con años anteriores.

2.2. Serie cuadros: Total de víctimas según lugar de ocurrencia del hecho

Esta primer serie de cuadros presenta el total mensual de víctimas civiles y de las fuerzas de seguridad, muertas y heridas, por área geográfica.

2.2.1. Total de víctimas por mes
Capital Federal

	Civiles	Civiles	Funcionarios	Funcionarios

Meses	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos
Enero	3	3	0	1
Febrero	2	1	0	1
Marzo	4	4	0	0
Abril	1	1	1	1
Mayo	5	9	0	0
Junio	9	2	0	2
Julio	8	6	2	2
Agosto	8	4	1	1
Setiembre	5	7	1	1
Octubre	3	6	1	0
Noviembre	8	5	3	2
Diciembre	3	5	1	3
Totales	**59**	**53**	**10**	**14**

Total víctimas civiles: 112
Total víctimas agentes: 24

2.2.2. Total de víctimas por mes
Gran Buenos Aires

1998	Civiles Muertos	Civiles Heridos	Funcionarios Muertos	Funcionarios Heridos
Enero	5	11	6	4
Febrero	18	15	3	7
Marzo	12	15	2	8
Abril	6	10	4	7
Mayo	9	11	1	11
Junio	12	18	5	4
Julio	10	14	5	13
Agosto	6	7	3	8
Setiembre	10	16	3	7
Octubre	11	16	5	5
Noviembre	6	6	3	6
Diciembre	9	9	3	3
Totales	**114**	**148**	**43**	**83**

Total víctimas civiles: 262
Total víctimas agentes: 126

2.2.3. Totales del período ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires

Totales del período	Civiles		Agentes	
	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos
Capital Federal	59	53	10	14
GBA	114	148	43	83
Totales	**173**	**201**	**53**	**97**

2.3. Serie: Víctimas según agencia participante

En los cuadros se ha discriminado la cantidad de víctimas resultado de la actuación de las diferentes fuerzas policiales y de seguridad.

2.3.1. Víctimas civiles por agencia participante

Capital Federal

Agencia	Civiles Muertos	%	Civiles heridos	%	Total	%
Policía Federal	**56**	**95**	**52**	**98**	**108**	**96**
Policías de la Provincia de Buenos Aires	2	3	0	0	2	2
Gendarmería	1	2	1	2	2	2
Total	**59**	**100%**	**53**	**100%**	**112**	**100%**

2.3.2. Víctimas civiles por agencia participante

Gran Buenos Aires

Agencia	Civiles muertos	%	Civiles heridos	%	Total	%
Policías de la Provincia de Buenos Aires	**83**	**72**	**118**	**79**	**201**	**77**
Policía Federal	22	19	23	16	45	17
Prefectura Naval	4	4	3	2	7	3
Gendarmería	4	4	1	1	5	2
Ejército	1	1	3	2	4	1
Total	**114**	**100 %**	**148**	**100 %**	**262**	**100 %**

Si se compara el total de víctimas civiles por área geográfica y por acción de cada una de las agencias es posible constatar:

- un aumento de la cantidad de presuntos sospechosos muertos en la ciudad de Buenos Aires en relación con años anteriores (36 personas en 1997 y 59 en 1998, representando un aumento de 64%). Es interesante destacar que el aumento en la publicidad de personas abatidas por la Policía Federal en enfrentamientos coincide, por una lado con la discusión y sanción del Código de Convivencia Urbana por una parte, y por otra, se incrementa a partir del asesinato de un funcionario de la Policía Federal que revestía en la custodia de un restaurante de un zona residencial. El hecho ampliamente publicitado en los medios de comunicación incrementó denuncias mediáticas de inseguridad y de aumento de la peligrosidad criminal.
- Si se comparan los cuadros de la serie 2.2 con los de la serie 2.3, es posible constatar que continúa vigente un patrón de comportamiento señalado ya en años anteriores: en el Gran Buenos Aires, se mantiene un significativo número de víctimas civiles —35 %—, como resultado de la violencia de funcionarios de la Policía Federal, actuando fuera de su jurisdicción.

  La policía Federal tiene jurisdicción para actuar, fuera de la ciudad de Buenos Aires, en la represión de delitos federales. Sin embargo, en los casos que conforman las

cifras expuestas, no se trata de la actuación por la comisión de este tipo de hechos, como podrá inferirse de la lectura de los cuadros de las series siguientes (series 2.3 y 2.4).

2.3. 3. Policía Federal

Civiles muertos y heridos por agentes de la Policía Federal según grado que revestían Capital Federal (CF) y Gran Buenos Aires (GBA)

Grado	Civiles muertos en CF	Civiles heridos en CF	civiles muertos en GBA	Civiles heridos en GBA	Totales
Suboficiales	44	46	18	20	128
Oficiales	11	5	4	3	23
Sin datos	1	1	0	0	2
Total	**56**	**52**	**22**	**23**	**153**

2.3.4. Policías de la Provincia de Buenos Aires

Civiles muertos y heridos por agentes de las Policías de la Provincia de Buenos Aires según grado que revestían Gran Buenos Aires y Capital Federal

Grado	civiles muertos en GBA	civiles heridos en GBA	civiles muertos en CF	Totales	%
Suboficiales	76	101	0	177	87
Oficiales	3	11	2	16	8
Sin datos	6	4	0	10	5
Total	**85**	**116**	**2**	**203**	**100**

Tanto en los casos protagonizados por agentes de la Policía Federal como de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, el mayor número de muertes y lesiones son cometidas por suboficiales. Esta proporción es mayor en el caso de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (87% y 84 % responsabilidad de la Policía Federal)

2.4. Serie: Actuación de agentes franco de servicio

Según las leyes orgánicas del personal policial, sus agentes al ingresar a la institución adquieren lo que se da en llamar el "estado policial". Este estado supone que quien pertenece o a pertenecido alguna vez a la fuerza debe estar disponible en todo momento y circunstancia para cumplir con las actividades propias de la profesión. También los habilita y obliga a portar armas.

La categoría *"en servicio"* describe a aquellos agentes que estaban cumpliendo tareas de vigilancia o investigación y represión del delito, al momento del hecho. La categoría *"de franco"* supone que el personal de seguridad estaba fuera de su horario de trabajo, vestía de civil y no estaba cumpliendo ninguna función específica. Actuó en el hecho porque aún en esta condición, reglamentariamente, están obligados a portar el arma. La categoría *"custodio"* describe a agentes que están cumpliendo funciones en agencias privadas de seguridad, aún cuando revisten como policías en actividad o retirados. La categoría *"retirado"* incluye a los agentes que ya no revisten en la fuerza, generalmente por haberse jubilado o habérsele otorgado el retiro, pero que continúan portando armas, en virtud de la permanencia del "estado policial".

2.4.1. Capital Federal

Civiles muertos y heridos según el carácter que revestía el agente
Capital Federal

Carácter	Civiles muertos	%	Civiles heridos	%
En servicio	47	80	42	79
De franco	7	12	7	13
Custodio	1	2	3	6
Retirado	4	6	1	2
Total	**59**	100%	**53**	100%

2.4.2. Gran Buenos Aires

Civiles muertos y heridos según carácter que revestía el agente
Gran Buenos Aires

Carácter	Civiles muertos	%	Civiles heridos	%
En servicio	55	48	90	60
De franco	47	41	44	30
Custodio	0	0	1	1
Retirado	9	8	13	9
Tareas Adicionales	3	3	0	0
Total	**114**	100%	**148**	100%

Mientras en la Ciudad de Buenos Aires, entre el 79 y el 80 % de las muertes y lesiones son producidas por personal en sus tareas específicas, en el Gran Buenos Aires, este índice disminuye. Solo entre el 48 y el 60% de los hechos son protagonizados por personal en servicio.

2.4.3. Policía Federal

Civiles muertos por agentes de la Policía Federal según carácter que revestían Capital Federal y Gran Buenos Aires

Carácter	Civiles muertos	%
En servicio	47	60
De franco	22	28
Custodio	0	0
Retirado	9	12
Total	**78**	**100%**

2.4.4. Policías de la Provincia de Buenos Aires

Civiles muertos por agentes de la Policías de la Provincia de Buenos Aires, según carácter que revestían Gran Buenos Aires

Carácter	Civiles muertos	%
En servicio	55	65
De franco	24	29
Custodio	0	0
Retirado	3	3
Tareas adicionales	3	3
Total	**85**	**100%**

Aunque en la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires, el índice de personas muertas y lesionadas por personal de franco es muy bajo (13% cuadro 2.4.1.), si analizamos la actuación por fuerza, encontramos que, en cambio, sube el porcentaje del personal policial de la Policía Federal que actuando de franco, o

estando retirado, produce muertes de civiles. (28 % de franco; 12% retirados). Este índice es incluso superior al de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. (29% de franco; 3 % retirados).

2.5. Serie: Policías muertos y heridos

2.5.1. Agentes muertos y heridos según el carácter que revestían
Capital Federal

Carácter	Agentes muertos	%	Agentes heridos	%
En servicio	1	10	9	65
De franco	4	40	2	14
Custodio	0	0	1	7
Retirado	3	30	1	7
Tareas adicionales	2	20	1	7
Total	**10**	100%	**14**	100%

En la serie I se expuso la cantidad de agentes muertos en el ámbito de la Capital Federal, en enfrentamientos. De este total (10 agentes muertos); solo 1 —que representa el 10%— estaba en servicio. Los 9 restantes (el 90%) no estaba cumpliendo tareas específicas. Estas muertes han sido el resultado tanto del trabajo adicional que los funcionarios realizan para completar sus salarios (20% por tareas adicionales), como de la obligación de portar armas estando franco o retirado (70%).

2.5.2. Agentes muertos y heridos según carácter que revestían
Gran Buenos Aires

Carácter	Agentes muertos	%	Agentes heridos	%

En servicio	3	7	27	33
De franco	23	53	40	48
Custodio	1	2	5	6
Retirado	11	26	6	7
Tareas Adicionales	5	12	5	6
Total	**43**	100%	**83**	100%

La proporción constatada en el cuadro anterior, se agrava en el caso de las muertes de agentes ocurridas en el Gran Buenos Aires. Sólo el 7 % de las muertes son de personal en servicio.

Según estadísticas del Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia de Buenos Aires, entre el 1 de diciembre de 1997 y julio de 1998, 30 policías fueron asesinados, 16 de ellos eran integrantes de la Policía Federal y 14 de la Policía de la Provincia Buenos Aires. Cuatro de los federales y 2 de la policía de Buenos Aires, eran policías retirados. La mayoría murieron al resistirse a robos o en lugares donde cumplían un servicio adicional o estaban francos de servicio. Cinco de los 14 bonaerenses murieron víctimas de homicidios, o sea, en circunstancias en que no se acreditó que actuaran en servicio. De las 30 muertes, sólo 4 ocurrieron en la ciudad de Buenos Aires, las restantes en la provincia, la mayoría en el conurbano[16].

Policía Federal

2.5.3. Agentes de la Policía Federal muertos y heridos, según carácter que revestían
Capital Federal y Gran Buenos Aires

Carácter	Agentes muertos	%	Agentes heridos	%
En servicio	1	3	10	26
De franco	11	41	20	53
Custodios	0	0	3	8
Retirados	10	37	4	10
Tareas adicionales	5	19	1	3

[16] Diario La Nación, 19 de julio y 24 de julio de 1998.

Total	**27**	**100%**	**38**	**100%**

El 41% de los agentes de la Policía Federal muertos en enfrentamientos lo han sido estando francos de servicio. Si comparamos con el cuadro 2.5.1 es posible deducir que el mayor número de agentes muertos lo son en el ámbito del Gran Buenos Aires (97% si sumamos personal de franco; retirados y funcionarios cumpliendo tareas adicionales). Indices similares se observan en el caso de los funcionarios heridos.

2.5.4.Agentes de la Policía Federal muertos y heridos en enfrentamientos según grado que revestían Capital y Gran Buenos Aires

Grado	Agentes muertos Capital Federal	Agentes muertos GBA	Total
Suboficiales	5	16	**21**
Oficiales	3	1	**4**
Sin datos	0	2	**2**
Total	**8**	**17**	**27**

Policías de la Provincia de Buenos Aires

2.5.5. Agentes muertos de la Policías de la Provincia de Buenos Aires, según carácter que revestían Gran Buenos Aires

Carácter	Agentes muertos	%	Agentes heridos	%
En servicio	2	10	26	46
De franco	14	66	20	36
Custodio	1	4	3	5
Retirado	2	10	2	4

Tareas adicionales	2	10	5	9
Total	**21**	**100 %**	**56**	**100 %**

En forma similar a lo observado en el cuadro 2.5.3, la mayoría de los funcionarios muertos y heridos están francos de servicio al momento del hecho. En el caso de los agentes muertos, esta situación representa el 90% de los casos, si incluimos a personal retirado o realizando tareas de custodios o adicionales.

2.5.6.Agentes de la Policías de la Provincia de Buenos Aires muertos y heridos en enfrentamientos según grado que revestían
Capital y Gran Buenos Aires

Grado	**Agentes muertos Capital Federal**	**Agentes muertos GBA**	**Total**
Suboficiales	0	17	**17**
Oficiales	1	4	**5**
Sin datos	0	0	**0**
Total	**1**	**21**	**22**

2.6. Serie: Caracterización de las víctimas civiles

2.6.1. Civiles muertos y heridos por sexo
Capital Federal

Estado	**Mujeres**	**%**	**Varones**	**%**	**Total**	**% *total***
Muerto	1	33	58	53	59	53
Herido	2	67	51	47	53	47
Total	**3**	**100%**	**109**	**100%**	**112**	**100%**

2.6.2. Civiles muertos y heridos por sexo Gran Buenos Aires

Estado	Mujeres	%	Varones	%	Total	% *total*
Muerto	4	25	110	45	114	44
Herido	12	75	136	55	148	56
Total	**16**	**100%**	**246**	**100%**	**262**	**100%**

Los datos nos indican que tanto en la Capital Federal como en el Gran Buenos Aires la mayor concentración de casos se encuentra en el sexo masculino, tanto se trate de víctimas muertas como heridas.

2.6.3. Terceros muertos y heridos por sexo Capital Federal

Sexo	Muertos	Heridos	Total
Mujeres	1	1	2
Varones	0	5	5
Total	**1**	**6**	**7**

- En la Capital Federal sobre 112 víctimas civiles heridas y muertas en hechos de violencia policial, el 7% son personas que resultan víctimas incidentales que se encuentran en el lugar de los hechos en forma casual.
- El 93% restante son personas que han sido definidas por las fuerzas de seguridad como "sospechosos", sin embargo ello no significa que lo sean. Los casos descriptos más adelante, dan muestras sobrada de ello.

2.6.4. Terceros muertos y heridos por sexo Gran Buenos Aires

Sexo	Muertos	Heridos	Total
Mujeres	0	12	12

Varones	3	18	21
Total	**3**	**30**	**33**

- En el Gran Buenos Aires sobre 262 víctimas civiles heridas y muertas en hechos de violencia policial, el 13% son personas que resultan víctimas incidentales que se encuentran en el lugar de los hechos en forma casual. Como se puede notar, es un porcentaje muy similar al de la Capital Federal.
- El 87% restante son personas que han sido definidas por las fuerzas de seguridad como "sospechosos", sin embargo ello no significa que lo sean, tal como sucede en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires.

2.6.5. Civiles muertos y heridos por grupos de edad Capital Federal

Grupos de edad	**Muertos**	**Heridos**	**Total**	***%***
Hasta 12 años	0	0	0	0
13-18 años	1	5	6	5
19-24 años	5	6	11	10
25-30 años	6	4	10	9
31 años y más	11	3	14	13
Sin datos	37	34	71	63
Total	**60**	**52**	**112**	**100%**

2.6.6. Civiles muertos y heridos por grupos de edad Gran Buenos Aires

Grupos de edad	**Muertos**	**Heridos**	**Total**	***% total***
Hasta 12 años	2	3	5	2
13-18 años	19	19	38	14
19-24 años	26	22	48	18

25-30 años	14	12	26	10
31 años y más	3	17	20	8
Sin datos	50	75	125	48
Total	**114**	**148**	**262**	**100%**

- En la Capital Federal el 24 %de las víctimas es menor de 31 años.
- En el Gran Buenos Aires el porcentaje de víctimas menores de 31 años es notoriamente mayor (46%), y el grupo de edad que concentra más víctimas es el que va de 19 a 24 años.

2.7. Serie estadísticas comparativas años 1993/1998

Durante el período en análisis la violencia en manos de las fuerzas de seguridad agudizó algunas de las tendencias que se señalaran ya en años anteriores.

Se acentúan las siguientes tendencias: a) la relación entre civiles y agentes de seguridad muertos, como resultado de enfrentamientos, es altamente desfavorable para los civiles. b) una parte importante de la represión del delito de menor cuantía está en manos de agentes franco de servicio que actúan con brutalidad; c) el mayor número de víctimas policiales lo son cuando no están en horario de servicio y se trata de suboficiales de las fuerzas.

2.7.1. Civiles muertos en hechos de violencia policial

Capital Federal - *Años 1993 a 1998*

Año	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**
Civiles muertos	48	30	42	52	36	59

2.7.2. Civiles muertos en hechos de violencia policial

Gran Buenos Aires - *Años 1993 a 1998*

Año	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Civiles muertos	123	94	123	115	123	114

2.7..3 Civiles muertos en hechos de violencia policial
Capital Federal y Gran Buenos Aires - *Años 1993 a 1998*

Año	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Civiles muertos	171	124	165	167	159	173

2.7.4 Agentes de seguridad muertos en enfrentamientos
Capital Federal - *Años 1993 a 1998*

Año	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total agentes muertos	7	6	1	10	6	10
Agentes muertos de franco	3	2	1	3	2	4

2.7.5. Agentes de seguridad muertos en enfrentamientos
Gran Buenos Aires - *Años 1993 a 1998*

Año	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total agentes muertos	23	9	28	45	39	43
Agentes muertos de franco	10	7	22	24	25	23

∑ La disminución del número de víctimas durante 1994, tanto en el caso de civiles como de agentes (así como la disminución de agentes muertos en la ciudad de Buenos Aires para 1995), no parece deberse a cambios importantes dentro de las fuerzas ni tampoco a la toma de decisiones políticas relevantes. Ello es así, porque no se continúan en los períodos siguientes, donde se vuelve a las cifras de 1993, e, incluso, para el período en análisis, se constata un aumento preocupante.

3. Casos documentados de violencia policial

Caso Carlos Andrés Sutara
San Salvador de Jujuy - Provincia de Jujuy
Tortura y muertes ocurridas bajo custodia.

El jueves 8 de enero, a las 21.30 horas, Carlos Andrés Sutara, de 34 años, fue detenido por personal de la Brigada de Investigaciones de San Salvador, en la estación de ómnibus de Jujuy, junto con cuatro amigos. Habían ido a despedir a un compañero que viajaba a la ciudad de Tucumán. La detención se realizó por averiguación de antecedentes. Conducidos a la dependencia policial fueron alojados en una celda.

Los testimonios de los testigos coinciden en señalar que Sutara fue sacado del calabozo en el que se encontraba, a la mañana del día viernes, por personal policial. Que le pusieron una capucha en la cabeza, le ataron las manos y que fue conducido a un galpón en donde lo golpearon brutalmente. Mientras esto sucedía los policías pusieron música a todo volumen para que no se escucharan los gritos de la víctima. Uno de los testigos declaró que escuchó decir a un policía “a este lo vamos a matar, este es un pez gordo”.

La misma noche de la detención, la esposa de la víctima comenzó su búsqueda. Luego de averiguaciones en varias dependencias policiales, poco después del mediodía del viernes se dirigió a la Brigada de Investigaciones. Allí le informaron que su esposo había fallecido por un paro cardiorespiratorio.

Realizada la autopsia ordenada por el juez, se comprobó que la causa de la muerte habían sido los terribles golpes recibido durante la tortura.

Fuentes judiciales opinaron que la tortura fue realizada para obtener una confesión que involucrara a Sutara en un asalto de gran repercusión pública, ocurrido días antes.

La familia, amigos y vecinos de la víctima organizaron marchas con antorchas para pedir justicia

Días antes de la reconstrucción del hecho ordenada por el juez, dos de los testigos denunciaron haber sido amenazados por uno de los policías que participó en la detención de Sutara. Un familiar de la víctima fue detenido y golpeado, mientras era intimidado. Varios vecinos fueron también víctimas de amenazas policiales.

Los jefes de las Brigadas de Investigaciones de la policía provincial fueron separados de sus cargos y catorce policías fueron detenidos. En el mes de marzo, el juez dictó la prisión preventiva a siete de ellos —a los cuatro efectivos imputados de ser coautores de la tortura seguida de muerte, a tres oficiales superiores por omisión de denunciar tortura y a dos oficiales acusados de "tortura posibilitada por negligencia"—.

Caso Walter Repetto
Ciudad Evita, La Matanza - Provincia de Buenos Aires
Fusilamiento durante actividad represiva

El 15 de enero por la noche, Walter Repetto de 21 años detuvo su auto frente al garaje donde lo guardaba por la noche. En ese momento fue increpado por el suboficicial de la policía bonaerense, Carlos Docampo, quien, vestido de civil y arma en mano le ordenó que se bajara del auto. El joven, seguramente pensando que se trataba de un asalto, puso en marcha el vehículo y trató de huir. El policía disparó entonces dos veces: una bala impactó en la cabeza de Repetto y la otra en la espalda produciendo su muerte. Ante la indignación de los vecinos que presenciaron el hecho, el suboficial declaró que pensó que se trataba de un ladrón y por ello lo mató. Testigos presenciales declararon que el agente no dio voz de alto, ni aviso previo, ni tiro al aire, solamente insultó al joven y seguidamente disparó.

El suboficial Docampo era temido en el barrio por sus actitudes prepotentes. Según relatos de vecinos, era habitual verlo recorrer las calles, arma en mano y de civil, tratando de imponer su autoridad. Luego del hecho el policía quedó detenido en la comisaría 17°. El 30 de enero, el juez a cargo del caso, dictó la prisión preventiva del cabo, por homicidio simple.

Al entierro del joven Repetto concurrieron alrededor de cien personas de la zona. Luego de la ceremonia marcharon en silencio por el barrio para pedir justicia.

Cuatro testigos del hecho recibieron amenazas telefónicas para que no se presenten a declarar al juzgado. Dos de ellos, Leonardo Lottito y Orlando Fischetti, denunciaron las intimidaciones.

El suboficial está imputado por homicidio simple, a la espera del juicio oral. La defensa del policía argumentó que éste estaba de licencia por razones psicológicas. No explicó, en cambio, como en estas circunstancias continuaba portando el arma reglamentaria.

Caso de joven de 15 años violada por policía
Provincia de Mendoza
Abuso de poder - violación

El día 18 de enero una joven de 15 años se encontraba con su novio en una zona turística a pocos kilómetros de la ciudad de Mendoza, en horas de la madrugada. Se encontraban dentro de un auto cuando fueron sorprendidos por un policía, que si bien no estaba prestando servicios, les apuntó con su arma reglamentaria y les exigió dinero y la ropa que llevaban puesta, mientras los amenazaba dando a conocer su condición de miembro de la fuerza. El policía estaba acompañado por su cuñado.

Luego de robarles obligaron a los jóvenes a subir a un auto, recorrieron un corto trayecto y dejaron abandonado al novio de la chica. Poco más adelante la violaron y luego de reiteradas amenazas la llevaron hasta una parada de colectivos. Mientras estaban en ese lugar pasó una patrulla policial y saludó al violador por su nombre.

La joven hizo la denuncia correspondiente. El jefe de la policía provincial arrestó personalmente al agente inculpado. Este hacía cinco años que revestía en la fuerza. Los responsables políticos aseguraron que el hecho sería debidamente investigado.

Caso de cuatro adolescentes
Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires
Lesiones por uso abusivo de la fuerza

El 27 de enero, cerca de la medianoche, Hernán Terzolo —de 18 años— y tres amigos menores salían de hablar por teléfono en un locutorio. Cuando subían al auto de Hernán vieron en medio de la oscuridad y frente a ellos un hombre que les apuntaba con un arma. No llevaba uniforme y se había bajado de

un auto sin identificación. Aunque se trataba de personal policial no se identificaron como tales. Pensando que se trataba de un asalto, los jóvenes trataron de huir. Un disparo de arma atravesó el parabrisas e hirió a Matías, de 16 años, en la cabeza. Terzolo se dirigió a toda velocidad a la comisaría de la zona, perseguido por la policía. En la carrera perdió el control del auto y chocó contra una casa. Alcanzados por la policía fueron bajados del auto a los golpes. Uno de los chicos logró huir y avisar a sus padres de lo que acontecía.

Los policías, suboficiales de la bonaersense, fueron puestos en disponibilidad preventiva y se les instruye una causa por abuso de armas y lesiones.

Caso Carlos Reinaldo Mamani
Ituzaingó - Provincia de Buenos Aires
Torturas ocurridas bajo custodia

El 26 de enero, alrededor de las 16 horas, Carlos Mamani, de 19 años, obrero metalúrgico y padre de familia, iba a su trabajo en un ciclomotor que había pedido prestado a su cuñado. Fue detenido por la policía que le solicitó los documentos del móvil. Como no los tenía en su poder, fue llevado a la comisaría 3º de Ituzaingó. Allí lo encerraron en una oficina y dos policías comenzaron a acusarlo de haber robado la moto. Mamani les explicó la situación y les dio el teléfono de su cuñado para que corroboraran sus dichos. Sin embargo, la policía comenzó a golpearlo y a acusarlo del robo de un auto. Luego de la golpiza lo obligaron a limpiar los baños de la comisaría, mientras lo amenazaban de muerte. Una vez terminada la tarea, los policías le exigieron la suma de 500 pesos (500 dólares) para "dejarlo en paz" y lo dejaron libre. Al llegar a su casa, Mamani con el rostro hinchado y dificultades para respirar, relató a su mujer lo sucedido y le pidió que juntara el dinero, porque sino la policía iba a matar a su familia. Luego de esto se desmayó.

Su mujer lo llevó a una clínica, en donde se comprobaron los golpes. Pese al temor de su marido decidió hacer la denuncia de lo ocurrido. Mientras Manami estaba internado, la policía llamó por teléfono a la casa de la víctima y amenazó a quienes atendían diciéndole que iban a ir a matar a toda la familia.

Conocida la denuncia, los responsables de la Jefatura Departamental de Morón decidieron separar de sus cargos y pasar a disponibilidad preventiva al comisario de la comisaría 3º

de Ituzaingó y a un oficial subinspector y seis policías implicados en los hechos.

Caso Raul González
Provincia de Tucumán
Torturas ocurridas bajo custodia

El 28 de enero, Raúl González, de 23 años, fue sacado de su casa en Banda del Río Salí, por veinte policías. Fue violentamente conducido a la Dirección de Investigaciones de la policía del provincia. Allí lo encapucharon, lo golpearon violentamente y lo sometieron a torturas con picana eléctrica.

El hecho fue denunciado días después por la víctima. Comprobadas las torturas en sede judicial el ministro de gobierno de la provincia ordenó la disponibilidad del jefe de la Dirección de Investigaciones y de cuatro policías que participaron en las torturas.

Caso Ricardo Francisco Migoya; Federico Martín Rodríguez y Luis Ariel Bresán - Provincia de Corrientes.
Torturas ocurridas bajo custodia

En la madrugada del 23 de febrero, Ricardo Francisco Migoya, de 22 años; Federico Martín Rodríguez, de 20 años, y Luis Ariel Bresán, de 21, se encontraban festejando el carnaval con una comparsa. Fueron entonces detenidos por la policía por averiguación de antecedentes. Conducidos a la comisaría de la seccional 3° comenzaron a ser golpeados brutalmente. Uno de ellos, Ricardo Migoya fue salvajemente herido en la entrepierna y debió ser hospitalizado; Rodríguez y Bresán fueron golpeados y heridos con armas cortantes en el rostro.

La versión policial argumentó que los jóvenes estaban promoviendo desórdenes en estado de ebriedad. Quienes acompañaban a las víctimas al momento de la detención manifestaron que sólo estaban festejando la fiesta ritual.

La policía provincial inició actuaciones para investigar los hechos denunciados.

Caso de joven violada por policías
General Roca, Río Negro
Abuso de poder - violación

El 8 de marzo por la noche una joven mujer de 18 años y su pequeño hijo fueron interceptados por un patrullero a dos cuadras de la Municipalidad de General Roca y obligados a subir al móvil. Los policías, condujeron a las víctimas a las cercanías de una zona conocida como Canal Grande, bajaron a la mujer del patrullero y la violaron.

A la madrugada la joven ingresó al hospital, donde se constató la violación y se dio intervención a la justicia.

El juzgado ordenó efectuar peritajes en los patrulleros de la comisaría 3º. Luego de las investigaciones, siete oficiales y suboficiales fueron puestos a disposición del juez.

Caso Miguel Angel Duarte
Santa Fe, Pcia. de Santa Fe.
Tortura y muertes ocurridas bajo custodia

El 18 de abril, Miguel Angel Duarte, de 18 años, fue detenido por personal de la sección Robos y Hurtos, acusado de haber participado en un asalto. Dos días después la policía informó que Duarte se había quitado la vida ahorcándose con una frazada.

Los familiares del joven denunciaron que este había sido sometido a torturas hasta su muerte, y que el suicidio había sido fraguado por la policía. La autopsia realizada por el médico forense comprobó los golpes y la aplicación de picana eléctrica.

Al ser indagados por el juez, tres de los policías reconocieron haber golpeado a Duarte, pero no haberlo matado. Sin embargo, un detenido en una celda cercana relató que Duarte fue conducido a una oficina en la comisaría, por hombres vestidos de civil, dos horas después de su detención. Allí comenzaron a golpearlo mientras ponían música a todo volumen para ahogar los gritos.

Conocido el hecho e iniciada la investigación judicial, el 8 de mayo la gobernación de la provincia decidió disolver la división Robos y Hurtos. Fueron detenidos 18 policías que participaban en las guardias, entre ellos el comisario jefe de la sección.

Días después, un joven oficial —Diego Albarenque— denunció los manejos internos de la sección policial, relatando la forma en que se utilizaban órdenes de allanamiento falsificadas para realizar procedimientos y acuerdos espurios con otros detenidos para perpetrar delitos en beneficio de jefes policiales.

Relató también cómo fue presionado por otros integrantes de la sección policial y, bajo amenazas, obligado a hacerse cargo del homicidio del preso.

El secretario del juez a cargo del caso, Leónidas Candioti y su esposa, junto con el abogado defensor de Duarte, Horacio Pautazzo, denunciaron amenazas telefónicas y seguimientos en señal intimidatoria.

Caso Hugo Peña - Pcia. de la Rioja

Tortura y muertes ocurridas bajo custodia

Hugo Peña, de 18 años, había sido detenido por la policía. En la comisaría 5º de la ciudad de La Rioja, durante la noche del 16 de mayo recibió una feroz paliza. Los autores fueron un oficial y un suboficial de la policía provincial.

Horas después, Peña apareció ahorcado con el cordón de sus zapatillas, atado al pasamanos internos de su propio auto. La versión policial argumentó que se había suicidado luego de haber chocado el auto de su padre.

Su familia no creyó esta versión y la investigación judicial ordenó nuevas autopsias.

Cinco meses luego de ocurrido el hecho, un policía de la provincia, Armando Britos, denunció al jefe de la policía provincial que a Peña lo habrían matado a golpes en la comisaría. Relató también que puso en conocimiento de estos hechos al jefe de investigaciones de la policía provincial, pero al ver que sus superiores no actuaban con la información recibida, decidió hacer la denuncia personalmente al jefe provincial. Este lo acompañó al juzgado donde Britos ratificó su declaración. Los dos policías acusados de torturas fueron detenidos. También fueron citados por el juez, el jefe de investigaciones, el subjefe de la policía provincial y doce policías de la comisaría 5º.

La madre de Hugo Peña forma parte, desde la muerte de su hijo, de un grupo de madres denominado "Las madres del dolor" y que se reúnen en la principal plaza de La Rioja, para reclamar justicia para sus hijos, víctimas de la violencia institucional.

Caso Darío Flores
Rosario, Santa Fe

Ejecución durante procedimiento represivo

Darío Flores, de 18 años fue detenido durante la madrugada del 13 de setiembre por efectivos de la policía santafesina.

Durante un forcejeo fue herido en una pierna. El padre del joven llegó al lugar y lo acompañó en el patrullero mientras lo conducían al Hospital de Emergencias. En el trayecto el auto policial chocó con un colectivo. La policía pidió apoyo del cuerpo Brigada de Infantería. Mientras los policías que detuvieron a Flores eran atendidos, el joven Duarte fue subido a una camioneta de la Brigada. Al ingresar al Hospital tenía varios disparos en el cuerpo —uno en el tórax y otro en el brazo— que le produjeron la muerte.

El juez que investiga en la causa ordenó la detención de los agentes de la camioneta del Cuerpo de Brigada de Infantería —un cabo y un suboficial—.

Caso Diego Pavón
Dock Sur, Avellaneda - Gran Buenos Aires
Ejecución

El día 22 de mayo por la tarde, Diego Pavón, de 16 años se encontraba reunido con dos amigos menores frente a su casa en un barrio pobre del Dock Sur, esperando la hora para ir al colegio. Su madre se dirigía a una fiesta en la escuela de otro hijo pequeño. Casi al llegar fue alcanzada por una vecina que le pidió que volviera ya que había pasado algo grave en su casa. Al llegar corriendo se encontró a Diego tendido en la calle en medio de un charco de sangre, con un tiro en la cabeza.

Quien le había disparado era un oficial de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Héctor Peñalba. Unos tres meses antes de este hecho el policía había comentado en un almacén del barrio que su hermano —otro policía— había sido el autor del homicidio a un joven del lugar, reconociendo el crimen por el que en ese momento estaba siendo procesado. Diego y un amigo escucharon la conversación de forma casual y fueron entonces amenazados de muerte por el policía. Desde ese día comenzó un hostigamiento y amenazas constantes. La madre del joven Pavón comentó la situación a una asistente social del juzgado de menores, preocupada por el estado de temor en que vivía su hijo. Sin embargo, la asistente social no hizo la denuncia judicial correspondiente.

El policía argumentó que, al momento del hecho, el adolescente estaba armado y que se había tratado de un enfrentamiento.

La investigación del caso tuvo serias irregularidades. En primer lugar, fue realizada por la misma Brigada de Investigaciones de la zona y no por el juzgado correspondiente. La madre de la víctima denunció que la declaración que le tomó la policía fue tergiversada por ésta en tres oportunidades y que debió informar al juez de la situación por la cual se negaba a firmar el acta de su testimonio. El suboficial Peñalba continuó prestando servicios en la misma comisaría y patrullando el barrio en las zonas en que residen las personas convocadas a prestar declaración en el hecho. Esta situación resultó en que los padres de los dos chicos menores que estaban con Pavón frente a su casa cuando el policía le disparó, se negaran a que estos declarasen en la causa. Una joven de 18 años que vio el episodio desde su casa recibió presiones y amenazas y se mudó del barrio, por temor. La asistente social, si bien declaró en el juicio y reconoció que la madre del joven le había dicho que éste tenía miedo que lo mataran, no declaró las causas del miedo que le había narrado la madre.

En el mes de noviembre, el juez sobreseyó al policía sin siquiera citarlo a declarar al juzgado. Cuatro días después de producido el hecho, se había ya dictado la falta de mérito al suboficial Peñalba.

Caso Rodrigo Corvalán
San Martín, Pcia. de Buenos Aires
Ejecución

El 8 de julio Rodrigo Corvalán se encontraba frente a la casa de unos amigos, tomando cerveza. Llegó la policía y en forma violenta les pidió los documentos de identidad. Corvalán se asustó y salió corriendo. Se dirigió hacia la casa de una amiga de su madre que vivía muy cerca; llegó hasta allí perseguido por la policía. Cuando estaba por entra a la casa, la policía le disparó, por la espalda. Primero con una pistola 9 mm y luego con una escopeta. El muchacho cayó muerto en el jardín de la casa, entre la verja y la puerta de entrada. La dueña de casa al oír los disparos salió asustada, y al reconocer al chico trató de hablar con los policías pero estos le ordenaron que entre. Media hora más tarde la hicieron salir y le dijeron que debía ser testigo del hecho. Corvalán apareció muerto con un arma en la mano, que no tenía al momento del hecho.

El juzgado cerró la causa sin realizar las investigaciones correspondientes.

Caso Roque Herrera
Santos Lugares, Provincia de Buenos Aires.
Tortura y muerte por abuso de poder

El 1° de octubre el cadáver de Roque Herrera fue descubierto por efectivos del cuerpo de Seguridad Ferroviaria, en la estación de trenes de Saldías, en el barrio de Palermo de la ciudad de Buenos Aires. Las primeras investigaciones policiales indicaron que se trataba de un vagabundo que había muerto de un edema pulmonar. Pero, luego de realizada la autopsia, los médicos forenses establecieron que la muerte había sido resultado de la aplicación de descargas eléctricas —con picana— y de una fuerte golpiza.

Roque Herrera había desaparecido de su casa el día 26 de setiembre, al salir de su trabajo. Era un ex policía de la provincia de Río Negro.

La investigación de la fiscalía y el testimonio de la hermana de la víctima permitieron establecer que Herrera había sido detenido por averiguación de antecedentes en el mes de julio por policías de la comisaría de Santos Lugares. Al ser detenido la policía descubrió que la víctima tenía una orden de comparecencia en un juzgado de Bariloche por privación ilegítima de la libertad y torturas. Le ofrecieron, a cambio de una importante suma, *borrar* los antecedentes, ocurridos hacía varios años. Herrera había sido sobreseido en esa causa, sin embargo la policía de Santos Lugares le retuvo el documento de identidad y lo extorsionaba.

El 26 de setiembre venció el plazo para que la víctima les pagara. Al negarse a hacerlo fue detenido ilegalmente, torturado y el cadáver arrojado lejos de la comisaría provincial.

Tres policías están procesados, se han comprobado numerosas irregularidades en los libros de la comisaría. El comisario y subcomisario de la seccional han sido relevados del cargo por orden del Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia.

Caso Pedro Peralta
Susana, Rafaela - Provincia de Santa Fe

Tortura y muertes ocurridas bajo custodia

El 30 de octubre, Pedro Peralta, peón rural acusado de haber golpeado a su mujer, fue trasladado por una patrulla policial al mando del oficial Héctor Scándolo, a la localidad de Susana. Según el libro de guardia de la Unidad Regional V de Rafaela, Peralta dejó la jefatura policial en perfectas condiciones físicas. Sin embargo, cuando llegó a Susana, estaba muy golpeado. Había sufrido del pérdida del bazo y un riñón. Un día después falleció en el hospital zonal.

Los familiares del peón denunciaron a los policías y el juez de instrucción de Rafaela abrió una investigación por "severidades calificadas".

Los agentes Héctor Scándalo y Jorge Brussone fueron detenidos y se encuentran procesados por "tortura seguida de muerte"

Caso Miguel Angel Ortiz
Rosario - Provincia de Santa Fe
Muerte ocurridas bajo custodia

El 3 de noviembre, Miguel Angel Ortiz, de 28 años fue detenido por personal policial de la comisaría 20 de Rosario por el intento de hurto de un pantalón en un comercio. Ortiz ingresó a la comisaría de las 18.20 horas. Cuatro horas después apareció ahorcado en la celda en la que lo habían alojado. Estaba colgado con un cinturón y sentado en un banquillo.

La familia del joven desmiente la versión policial del hurto, ya que Ortiz poseía recursos y trabajaba en la panadería propiedad de sus padres. También manifestaron que al momento de la detención, este no usaba cinturón, sino que estaba vestido con ropa sport y calzaba ojotas. También declararon que la policía conocía al joven, ya que por las mañanas personal de la comisaría iba a la panadería a solicitar pan y facturas. Sin embargo, la familia no fue avisada de la detención.

La investigación está a cargo del juzgado de instrucción de la ciudad.

Caso Daniel José Bravo
Rafael Castilo, La Matanza, Provincia de Buenos Aires
Ejecución

El 16 de diciembre, Daniel Bravo, de 16 años, se encontraba con tres amigos en una esquina de su barrio cuando fueron

interceptados por el cabo de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Pedro Miguel Almaraz. El policía estaba franco de servicio y vestía de civil. Obligó a los jóvenes a colocarse contra la pared y comenzó a revisarlos. Bravo comenzó a hablar y entonces, el policía le dio un fuerte golpe en la espalda con la culata de su arma reglamentaria. El joven cayó al suelo respirando con mucha dificultad y el policía se alejó del lugar. Minutos después llegó un patrullero que llevó al joven a una sala de primeros auxilios. El adolescente murió por un edema pulmonar agudo, resultado del golpe.

La explicación del cabo Almaraz fue que momentos antes del crimen su mujer le había manifestado que unos jóvenes habían intentado robar en su domicilio. El cabo salió a la búsqueda de los asaltantes. Encontró a los chicos, que nada tenían que ver con el hecho, y comenzó a gritarles que habían intentado asaltarlo.

Daniel Bravo era conocido en el barrio. Trabajaba con su madre en una panadería. Los vecinos, indignados por el hecho convocaron a una manifestación pública y cortaron las calles del barrio para hacer oír sus reclamos. Algunos de ellos declararon que el policía Almaraz era conocido por sus continuos abusos y ostentación del arma reglamentaria.

Caso Walter Novillo
Jesús María, provincia de Córdoba
Muerte por uso abusivo de la fuerza

El 13 de diciembre, Walter Novillo, de 22 años, volvía con unos amigos del centro de la ciudad. Por diversión comenzaron a despegar carteles de propaganda política cuando fueron interceptados por una patrulla policial. Asustados por la forma violenta en que el móvil se les acercó, salieron corriendo y cruzaron una pasarela que separa esa parte de la ciudad del río. Los policías —oficial Patricia Cejas y agentes García, De la Plaza y Giménez— comenzaron a disparar e hirieron de muerte a Novillo quien quedó tendido sobre la tierra a pocos metros de la pasarela.

Los policías se encuentran arrestados preventivamente en la Guardia de Infantería y son investigados por la división de Asuntos Internos y la fiscalía. El jefe de la policía de Córdoba, Maximo Lazcano, declaró que si las investigaciones confirman los excesos policiales, los implicados serán castigados.

Caso Claudio Villalba
San Miguel, provincia de Buenos Aires
Muerte y lesiones por uso abusivo de la fuerza

El 18 de diciembre, los hermanos Claudio (20 años) y José Villalba, acompañados por su primo Walter Soto, volvían en colectivo de trabajar. Al pasar por la cancha de fútbol del club del que eran simpatizantes comenzaron a cantar los cantitos del equipo. Ningún pasajero se sintió molesto por ello, pero, el cabo Juan José Giménez que viajaba vestido de civil en el mismo colectivo, desenfundó su arma y obligó al chofer a detenerse. Gritó a los jóvenes que se bajaran, dos de ellos así lo hicieron y el tercero, José, quedó dentro del colectivo con el policía que comenzó a pegarle con la culata del revolver. Al ver la situación, los dos jóvenes reaccionaron y abrieron la puerta, José escapó a la carrera y entonces el policía le disparó un tiro en la nuca a Claudio y otro en la oreja de Walter. Los jóvenes y los pasajeros comenzaron a pedir auxilio. Una patrulla de la comisaría 1º de San Miguel llegó al lugar y se llevó detenidos a José y a Walter. Una vez en la comisaría fueron golpeados y pateados. Como el estado de los jóvenes era grave, los policías los llevaron al hospital zonal, pero allí se impidió a los médicos que revisaran la oreja de Walter y que tomaran placas radiográficas. Luego de unos primeros auxilios fueron trasladados nuevamente al calabozo de la comisaría.

El policía fue detenido y puesto en disponibilidad.

Caso Sergio Bonahora
Rio Cuarto, provincia de Córdoba
Muerte por uso abusivo de la fuerza

El 20 de diciembre, Sergio Bonahora, albañil de 24 años, volvía del balneario, en auto con unos amigos. En el trayecto tuvieron una discusión con un automovilista que los denunció a la policía, afirmando que lo habían amenazado. Los jóvenes llegaron a la casa de uno de ellos, y seguidamente llegó una patrulla policial. Los agarraron de los pelos, les pegaron patadas acusándolos de haber robado un auto, al tiempo que los obligaban a subir en distintos patrulleros. Ya en marcha, Bonahora intentó escapar y se alejó corriendo. Uno de los policías, Gabriel Lajara, le disparó por orden del sargento

primero Jorge Ferreyra, y el joven cayó muerto, a 20 metros del auto.

La versión policial afirmó que el joven estaba armado y que los disparos policiales fueron para repeler la agresión de éste. Sin embargo, otro de los detenidos afirmó que fueron palpados de armas antes de subir a los móviles policiales. La pericia del dermotest —realizada con el objeto de detectar rastros de pólvora en la mano de Bonahora— indicó que este no portaba un arma y menos aún habría disparado.

Al entierro del joven concurrieron vecinos del barrio. Bonahora colaboraba en su oficio para construir un albergue para chicos de la calle y era reconocido como un buen vecino de la zona.

4. Detenciones por averiguación de antecedentes en la Ciudad de Buenos Aires

La facultad de detención para establecimiento de la identidad que tiene la Policía Federal en el ámbito de su jurisdicción, surge de su ley orgánica[17]. Actualmente el plazo de la detención no puede superar las diez horas y procede cuando existen circunstancias debidamente fundadas que hagan presumir que alguien hubiese cometido o pudiere cometer un hecho delictivo o contravencional, y no acreditase fehacientemente su identidad[18].

Estas detenciones se efectúan sin que se garanticen los derechos de la persona demorada —se realizan con menos requisitos que las detenciones ordenadas por los jueces, no se exige la presencia de testigos ni actas de la detención—. Son comunicadas al juzgado correccional de turno mediante notificaciones en las que consignan datos personales del detenido, lugar y hora de detención y de cese de la misma. Estos expedientes llegan al juzgado, en la mayoría de los casos, días después de realizada la aprehensión de persona. Genera y

---

[17] Decreto-ley nº333/58 reformado por ley 14.467 y ley 23.950.

[18] Sobre las características de estas detenciones ver Palmieri, Gustavo: "Derechos humanos y detenciones arbitrarias y discrecionales", en Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina 1995, CELS.

reproduce así, un circuito de arrestos y condenas paralelo e informal[19].

4. 1 Datos estadísticos de detenciones por averiguación de identidad

En este apartado se exponen las cifras correspondientes a la cantidad de personas detenidas por averiguación de identidad en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, durante dos meses testigo. La primera serie corresponde a las detenciones realizadas durante el mes de abril y la fuente de los datos es la Policía Federal Argentina. El mes de abril fue el mes inmediatamente posterior a la puesta en marcha del Código de Convivencia Urbana[20] y de duros cuestionamientos a las facultades policiales de detener personas. La segunda serie ha sido realizada sistematizando los expedientes girados por la Policía Federal Argentina a un juzgado en lo correccional[21], durante el mes de setiembre. Este mes corresponde al lanzamiento del plan de seguridad policial denominado "Espiral urbana"[22].

En el mes de abril el total de la detenciones por averiguación de antecedentes asciende a 2.403, mientras que en setiembre los expedientes elevados a un solo juzgado arrojan la cifra de 1.424 personas detenidas. Si proyectamos esta cifra a los tres juzgados de turno durante el mes, la cantidad ascendería a 4.272 personas, aproximadamente el doble que en el mes de abril. Esta cifra condice con los objetivos del operativo de seguridad "Espiral urbana", como fuera expresado por la policía: "saturar" con la presencia policial la ciudad de Buenos Aires. Pese a ello, la misma policía reconoció que la gran mayoría de las personas detenidas fueron liberadas por no existir pedido de captura ni haber sido detenidas en flagrante delito[23].

---

[19] Ver en este mismo capítulo el apartado "Una condena judicial por detenciones arbitrarias"

[20] Ver en este mismo capítulo el apartado "El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana"

[21] Tres son los juzgados correccionales que concentran la totalidad de las detenciones. Sólo en uno de ellos fue posible realizar la sistematización que se presenta.

[22] Ver en este mismo capítulo el apartado "El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana".

[23] Diario Clarín 2 de septiembre de 1998. Ver cuadros 4.1.7: Resultado de las detenciones —sobre 1.424 personas demoradas, solo una tenía pedido judicial de captura—.

Otra cuestión relevante que es posible inferir del análisis de los cuadros refiere al aumento de detenciones de personas extranjeras, en particular de países latinoamericanos (44% en agosto sobre el 35% en abril. Cuadros II y IV). La aviesa acusación acerca de que son los inmigrantes pobres de países limítrofes los causantes de la inseguridad y los protagonistas de hechos delictivos explica esta tendencia.

La operatividad de estas facultades policiales en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires es analizada exhaustivamente más adelante en este mismo capítulo[24].

Es importante señalar que la detención por averiguación de antecedentes o establecimiento de identidad es una facultad común —pese a sus variantes provinciales— de las policías argentinas. No son pocos los casos en que este tipo de detenciones concluye en torturas, apremios y muertes de personas en las comisarías. Así, por ejemplo, los casos de Carlos Andrés Sutara; de Ricardo Francisco Migoya; Federico Rodriguez y Luis Bresán[25].

Detenciones por averiguación de antecedentes mes de abril
Fuente: Policía Federal Argentina

4.1.1. Cuadro. Detenciones por sexo

Masculino	2038	85%
Femenino	365	15%
Total	**2403**	**100%**

4.1.2. Cuadro. Detenciones según nacionalidad

Nacionalidad	**Detenciones**	
Argentina	1592	66%

[24] Ver en este mismo capítulo el apartados “Una condena judicial por detenciones arbitrarias” y “El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana”.
[25] Ver en este mismo capítulo el apartado "Casos documentos de violencia policial".

Peruana	453	19%
Boliviana	96	4%
Chilena	69	3%
Uruguaya	77	4%
Paraguaya	48	2%
Brasilera	30	1%
Otros	38	1%
Total	**2403**	**100%**

Detenciones por averiguación de antecedentes mes de agosto

Fuente: CELS[26]

4.1.3. Cuadro. Detenciones por sexo

Masculino	1210	85%
Femenino	214	15%
Total	**1424**	**100%**

4.1.4. Cuadro. Detenciones según nacionalidad

Nacionalidad	**Detenciones**	
Argentina	602	42%
Peruana	260	18%
Boliviana	133	9%
Chilena	62	4%
Uruguaya	24	2%
Paraguaya	22	2%
Dominicana	7	0,5%
Brasilera	5	0,4%
Coreana	1	0,1%
Española	1	0,1%

[26] Como se consignara más arriba los datos corresponden a la sistematización de los expedientes por detenciones para establecimiento de identidad de un juzgado correccional de la Capital Federal. La tarea fue realizada por Josefina Martínez y Lucía Eilbaum, del Equipo de Antropología Política y Jurídica de la UBA.

Venezolana	1	0,1%
China	1	0,1%
Ecuatoriana	1	0,1%
Sin datos	304	21%
Total	**1424**	**100%**

4.1.5. Cuadro. Detenciones por comisarías y divisiones especiales

Comisarías	1076	76%
Superintendencia de Seguridad Ferroviaria	45	3%
Otras Divisiones	303	21%
Total	**1424**	**100%**

4.1.6. Cuadro. Resultado de las detenciones (consignadas en el expediente)

No tienen impedimento legal	1413	99%
Pedido de paradero	6	0,4%
Pedido de captura	1	0,1%
Fue conducido a la comisaría por la misma finalidad	3	0,2%
Prontuario sin medidas restrictivas de su libertad	1	0,1%
Total	**1424**	**100%**

4.1.7. Cuadro. Detenciones según grupos de edad

Edades		
0-24	436	31%
25-34	437	31%
35-44	199	14%
más de 45	57	4%
Sin datos	295	21%
Total	**1424**	**100%**

4.2. Una condena judicial por detenciones arbitrarias[27]

En los últimos años las detenciones de personas producidas por la Policía Federal han aumentado en forma gradual y sostenida. Sin embargo, sólo una mínima proporción de aquellas corresponden a la represión de delitos. En su gran mayoría se han producido por aplicación de dos facultades policiales para detener personas al margen de las garantías propias del proceso penal[28]: los edictos policiales (derogados en el año 1998[29]) y la facultad de detención por averiguación de identidad o antecedentes.

En el caso de las detenciones por averiguación de identidad, a las que se refiere esta sección del informe, los motivos esgrimidos por el personal policial para su ejecución son, por lo general, una serie de fórmulas que se repiten mecánicamente[30]:

- merodear por la zona en actitud sospechosa
- merodear por los rodos del lugar en actitud sospechosa
- encontrarse en las intersección sin poder justificar su permanencia en el lugar
- merodear por el lugar y al notar la presencia de policial adoptar una actitud que demostraba intranquilidad y nerviosismo, apreciándose claramente esfuerzos por ocultarse de la vista del preventor. Ante tal proceder que indica que bien podría tratarse de un hecho delictivo o contravencional se lo hizo comparecer.
  - Encontrarse indocumentado y no justificar su presencia en el lugar.

---

[27] Este apartado ha sido elaborado por Gastón Chillier, abogado del Programa Violencia Policial, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del CELS.

[28] A modo de ejemplo en el año 1996 las detenciones por delitos alcanzaron la cifra de 47.541 personas; las detenciones por edictos 153.473 personas y, las detenciones por averiguación de identidad superaron la cifra de 50 mil personas, según cifras de la Policía Federal Argentina.

[29] Ver en este mismo capítulo "El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana".

[30] Cf. Martínez, María Josefina, Palmieri Gustavo y Pita, María Victoria, "Detenciones por averiguación de identidad: policía y prácticas rutinizadas", en: Izaguirre, I (comp.): Violencia social y derechos humanos, Eudeba, Bs. As., 1998.

Y otras fórmulas similares en las cuales el personal policial utiliza como argumentos para las detenciones las supuestas potencialidades criminales de ciertos estereotipos de las personas detenidas.

El control judicial previsto para las detenciones por averiguación de identidad o antecedentes ha demostrado serias deficiencias que lo transforman en abstracto. Si bien la norma prevé la notificación de la detención al juzgado correccional de turno, en la práctica ésta funciona como una mera formalidad[31].

En muchas ocasiones se ha intentado impulsar acciones penales contra el personal policial por la comisión del delito de privación ilegal de la libertad aunque, por lo general, no se han obtenido respuestas satisfactorias de los tribunales. En su gran mayoría las denuncias formuladas son desestimadas o destinadas al oscuro lugar de los archivos en forma indefinida. Esta ha sido la regla en relación a esta forma de control judicial sobre detenciones arbitrarias de personas en virtud de la ley 23.950.

Por esta razón, ha tenido gran importancia un fallo —que a continuación se narra— dictado por un Tribunal Oral en el año 1998. El Tribunal condenó a un oficial de la Policía Federal Argentina por considerar que la falta de justificación objetiva para la detención de una persona constituía el delito de privación ilegítima de la libertad.

Si bien no debe perderse de vista que esta aislada decisión judicial no forma parte de una tendencia de los tribunales a controlar y condenar aquellos actos violatorios de los derechos humanos cometidos por las fuerzas policiales en materia de detenciones, el fallo dictado debe considerarse como un precedente.

Las detenciones que motivaron el fallo se produjeron en las siguientes circunstancias. El día 12 de agosto de 1995, cinco jóvenes militantes de un partido político fueron detenidos por oficiales de la Policía Federal en virtud de la ley 23.950. Los jóvenes intentaban ingresar a predio en el que se realizaba una exposición rural y su intención era manifestar pacíficamente contra el Presidente de la Nación, que iba a inaugurar el acto.

---

[31] Ver sobre este tema: Garrido, Manuel; Guariglia, Fabricio y Palmieri, Gustavo: "Control judicial de las actividades preventivas y de investigación policiales en el ámbito de la justicia nacional y local", en Control democrático de los organismos de seguridad interior de la República Argentina, CELS, Bs. As., 1997.

Cuando fueron liberados, algunos de los jóvenes retornaron al lugar de la exposición y ofrecieron una conferencia de prensa a los periodistas que se encontraban en el lugar para denunciar la detención ilegal.

Terminada la conferencia en horas de la tarde, fueron detenidos nuevamente por el oficial de la Policía Federal, Ronaldo Fabián Abraham Jonte. Uno de los jóvenes, Martín Follini, fue detenido en las dos oportunidades.

El motivo invocado por el oficial fue que la actitud de estas personas le había parecido sospechosa ya que "no se comportaban como gente normal (...), como el resto del público que se encontraba en la feria".

Durante el procedimiento —al que luego se sumaron más funcionarios policiales, algunos vestidos de civil y otros uniformados— los jóvenes detenidos preguntaron el motivo de la detención y Follini exhibió su cédula de identidad de la Policía Federal. Sin embargo no obtuvieron respuesta y fueron llevados a la comisaría 23 donde estuvieron alojado alrededor de 40 minutos, hasta obtener la libertad. El motivo de la detención fue la averiguación de identidad.

A raíz de estos hechos, en el año 1995 se inició una causa penal por la denuncia de estos jóvenes y luego, fue impulsada como parte querellante por Martín Follini. Durante la etapa de investigación el juez a cargo del Juzgado de Instrucción nº 20, sobreseyó en dos oportunidades a los denunciados, Jonte y Oliveira (el otro oficial imputado por el mismo delito), por considerar que la conducta de éstos no constituía delito alguno.

Como consecuencia de los recursos interpuestos por Follini, la Sala I de la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional revocó sendas decisiones. En la segunda oportunidad, cuando debió resolver el recurso interpuesto contra el fallo que cerraba definitivamente la investigación, el tribunal de alzada procesó a los oficiales por la comisión del delito de privación ilegal de la libertad[32].

Entre los días 21 y 22 de octubre se celebró el juicio oral y público contra los oficiales de la Policía Federal, Jonte y Oliveira, ante el Tribunal Oral Criminal nº 27. El tribunal en forma unánime resolvió condenar a Jonte como autor penalmente responsable del delito de privación ilegal de la libertad respecto

[32] Según fallo de la Sala I del día 27 de marzo de 1998.

de los jóvenes Follini, Puricelli y Fasckowics, a la pena de un año de prisión en suspenso y la inhabilitación especial por el término de dos años[33].

Entre los fundamentos del fallo que condenó a Jonte, el tribunal sostuvo que: "...En efecto, si bien el imputado sostiene que las detenciones se produjeron en virtud de movimientos sospechosos de los detenidos, tal como lo relatara en su declaración indagatoria, los testimonios de los propios detenidos, como también Toscano (...) y Lopreite [periodistas testigos de la detención], permiten aseverar que los denunciantes, luego de ingresar en horas de la tarde a la Exposición Rural, se dirigieron al sector de la prensa, donde se entrevistaron con varios periodistas, comentando la detención de uno de ellos en horas de la mañana, mostrando las remeras que llevaban en una bolsa de nylon y dirigiéndose luego a la salida, para ser detenidos en la vereda. En momento alguno, pudo acreditarse los movimientos sospechosos a que alude el preventor...".

Respecto del oficial Oliveira, el Tribunal resolvió la absolución entendiendo que éste había recibido órdenes de Jonte quien estaba a cargo del procedimiento.

5. Reformas en las instituciones policiales[34].

Durante el año 1998 ocuparon un espacio central distintos procesos de reformas en algunas de las policías argentinas así como en otros componentes del sistema de seguridad. Las modificaciones tuvieron lugar en varias jurisdicciones –como las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires–. Las medidas adoptadas fueron diversas. Algunas de ellas abarcaron la íntegra reestructuración de instituciones policiales y otras focalizaron temas acotados, tales como la creación de ámbitos locales de participación ciudadana en materia de seguridad; la modificación de las facultades policiales para detener personas y reformas en la relación entre la policía y el Poder Judicial.

---

[33] Fallo dictado por el Tribunal Oral Criminal nº 27 en causa nº 472 caratulada "Abraham Jonte, Ronaldo Fabián y otro p/privación ilegal de la libertad".

[34] Este apartado ha sido elaborado por Gustavo Palmieri, abogado, miembro del Programa Violencia Policial, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, del CELS.

Como sostuvimos en la introducción de este capítulo, estas reformas no aparecen en un contexto de graduales procesos de mejora sino motivadas por una antigua y variada serie de problemas. Entre ellos, las sostenidas denuncias contra sistemáticos abusos y hechos de violencia policial; elevados niveles de corrupción institucional; el encubrimiento o asociación de funcionarios policiales con grupos delictivos; un incremento de los niveles de inseguridad y de la delincuencia común que colocaron el tema de la seguridad entre los primeros de la agenda política, y con él, destacaron la manifiesta incapacidad de las estructuras policiales y de justicia para dar respuestas adecuadas a la complejidad de los problemas.

5.1. La reforma del sistema policial en la provincia de Buenos Aires.

El proceso de mayor envergadura y notoriedad fue el iniciado en diciembre de 1997, con la decisión de intervenir y reestructurar la Policía de la Provincia de Buenos Aires, cuyos 48.000 integrantes la hacían el cuerpo policial más grande del país. Su accionar violento, corrupto e ineficiente había sido denunciado de forma creciente por distintos sectores de la sociedad. Sin embargo, hasta 1996, el gobierno provincial mantuvo una posición claramente reactiva frente a los duros cuestionamientos[35]. En 1997 se realizaron truncos intentos de mejora y los últimos días de diciembre de ese año el gobernador Eduardo Duhalde decretó la intervención civil sobre la policía, la separación de sus cargos de 300 jefes superiores de la institución y la iniciación de un amplio proceso de reforma estructural. Estas acciones fueron vistas como condición necesaria para cualquier cambio más profundo e inicialmente contaron con fuerte apoyo de los principales partidos de la oposición.

Estructuralmente, conforme las leyes provinciales aprobadas en agosto de 1998, la reforma establece la división de la anterior policía en base a criterios territoriales y funcionales. Así, cada uno de los 18 departamentos judiciales en que se divide la provincia de Buenos Aires tiene ahora, una Policía Departamental de Seguridad que deberá desarrollar niveles crecientes de autonomía funcional, administrativa y financiera

[35] A pesar de estos serios cuestionamientos, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, definió a la policía provincial como "la mejor policía del mundo", diario Clarín, 17 de junio de 1996.

respecto del poder central. También la ley creó una Policía de Investigaciones, una Policía Científica, una Policía de Seguridad Vial y un Servicio específico para la custodia y traslado de detenidos, aunque este último todavía no fue implementado[36]. Estas nuevas estructuras policiales se integraron mediante la redistribución del personal ya existente.

Como contracara de la división mencionada, se fortalecieron las estructuras del poder político encargadas de dirigir y controlar las distintas organizaciones policiales, se creó el Ministerio de Justicia y Seguridad, y el Instituto de Política Criminal y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Este último organismo está diseñado como una entidad autónoma y de carácter técnico para acompañar la reforma, aunque aún no ha alcanzado la autonomía y el desarrollo necesarios para cumplir su misión.

En materia de formación y de recursos humanos, se cerró la escuela de suboficiales y se supone que la futura ley de personal estructurará una carrera policial única, eliminando las rígidas diferencias entre oficiales y suboficiales[37]. La anterior escuela de oficiales, ahora Instituto de Formación Policial Juan Vucetich, rediseñó su currícula de formación mediante la reducción de aquellas materias relacionadas con la instrucción de origen militar y el fortalecimiento de asignaturas vinculadas con las relaciones comunitarias y el respeto y protección de los derechos humanos. También se introdujeron cambios en el régimen interno de este instituto de formación, eliminado el arresto como sanción disciplinaria y combinando el régimen de internado con uno de externado.

Sin embargo, durante 1998 el Poder Ejecutivo provincial no remitió al Poder Legislativo el proyecto de nueva normativa para el personal policial. Por lo tanto, aún cuando se atenuaron ciertas

---

[36] El número total de detenidos alojados en las comisarias y Delegaciones Departamentales de la Policía de Investigación no sufrió mayores variaciones. Ver en este mismo Informe el capítulo VI.

[37] Un grave problema de la Policía de la Provincia de Buenos Aires era el irregular nivel de instrucción que recibían sus integrantes. Este año sólo ingresaron postulantes para la carrera de oficiales —que tiene dos años de duración—. Aunque hacia el final del año, justificado en razones operativas, se realizó un ingreso extraordinario de postulantes a oficiales que en lugar de cursar dos años, sólo cursarían un tercio de la carrera antes de entrar al servicio. Su ingreso quedaría "ad-referendum" de la aprobación de las asignaturas pendientes en un momento futuro.

prácticas, continúa vigente la anterior ley de personal con neto perfil de organización militar, un régimen disciplinario oscuro y autoritario y deficientes sistemas de capacitación policial, ascensos, etc.[38]. Este vacío en uno de los ejes fundamentales de la reforma impide conocer elementos básicos de las nuevas pautas institucionales o cuál será el grado real de separación entre las diferentes policías de la provincia. El número de policías fallecidos en enfrentamientos y en particular aquéllos muertos estando de franco, indican los riesgos que para los integrantes de la misma institución provoca el abandono de una política de capacitación y la necesidad urgente de revisar la obligación policial de portar armas y actuar de franco[39].

También en relación directa con la protección y defensa de los derechos humanos pueden realizarse otras observaciones. La nueva legislación provincial estableció, o hizo expresos, importantes principios de actuación policial. La misión principal de las policías provinciales quedó definida como la protección de los derechos de los habitantes[40] y la seguridad pública como el goce y ejercicio de los derechos, libertades y garantías constitucionales por parte de los ciudadanos[41]. Se dispusieron principios y procedimientos de actuación acordes con la normativa internacional en la materia, como por ejemplo el uso racional y proporcional de las facultades policiales; la prohibición expresa de cualquier accionar abusivo, discriminatorio o arbitrario; la prohibición expresa de realizar o tolerar actos de tortura o de corrupción; y distintas condiciones para el uso de la fuerza letal, cuya utilización sólo está permitida

---

[38] Conf. Maier, Julio B.; Abregú, Martín y Tiscornia, Sofía: "El papel de la Policía Argentina y su situación actual" en Justicia en la Calle. Ensayos sobre la policía en América Latina, Colombia, Diké, 1996, pp. 173 y sgts. Oliveira, Alicia y Tiscornia, Sofía: "Estructura y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de Ilegalidad" en Seminario sobre Control Democrático de los Organismos de Seguridad Pública Interior en la República Argentina, Bs. As., CELS, 1997, pp. 57 y sgts.

[39] Sobre las obligaciones que mantienen los funcionarios policiales en condición "franco de servicio" ver en este mismo Capítulo "Series estadísticas periodo 1998/ 2.4. Serie: Actuación de agentes franco de servicio". Conforme los datos allí relevados el 61% de las muertes en enfrentamientos de agentes de las Policías de la Provincia de Buenos Aires se producen cuando están de franco.

[40] Conf. artículo 2º de la ley provincial 12.155.

[41] Conf. artículo 2º de la ley provincial 12.154.

para proteger la vida del agente policial y/o de terceros[42]. También se disolvió la Dirección de Inteligencia y la ley prohibió la reunión y análisis de información sobre los habitantes motivada exclusivamente en razones étnicas, religiosas culturales, ideológicas, de género u opción sexual, sindicales u otras que no tuvieran relación con la comisión de un hecho delictivo[43].

Sin embargo, los graves abusos en los que siguen involucrándose policías de la provincia de Buenos Aires plantean como un asunto pendiente y complejo el grado en que estas reformas normativas condicionaron las prácticas policiales durante 1998 o lo harán en el futuro[44]. En ocho de los veinte hechos de violencia policial que se reseñan en la sección de casos documentados en este capítulo, aparecen involucrados funcionarios de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. Hechos de brutalidad que incluyen torturas y muertes por ejecución[45].

Aun cuando en varios de los casos relatados se observa una reacción positiva del Ministerio y de la Justicia, las prácticas violentas han permeado el accionar cotidiano de los antiguos integrantes de las nuevas policías, y la eliminación de la protección jerárquica ante estos casos es sólo un paso necesario en una línea de acción que requiere de políticas más activas.

La reforma fortaleció los mecanismos de contralor tanto del Poder Ejecutivo, como de los Poderes Legislativo y Judicial. La Ley de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires creó una Oficina de Control de la Corrupción y el Abuso Funcional que depende directamente del ministro de justicia y

---

[42] Conf. artículos 7º, 8º de la ley provincial 12.155.

[43] Conf. artículo 28º de la ley provincial 12.155.

[44] Conf. diario Página 12: "Ni el pelo ni las mañas. El espionaje ideológico de la policía", 12 de mayo de 1998, p.12; diario La Nación: "Arslanián: la policía protege aún el juego y la prostitución", 9 de mayo de 1998, pp. 1 y 19.

[45] Ver en este mismo capítulo, el apartado de casos documentados de violencia policial: el 15/1 fusilamiento durante actividad represiva de Walter Repetto; el 27/1 las lesiones por uso abusivo de la fuerza sufridas por Hernán Terzolo y otros adolescentes en La Plata; el 26/1 las torturas bajo custodia de Carlos Reinaldo Mamani; el 22/5 la muerte por ejecución de Diego Pavón; el 8/7 la muerte por ejecución de Rodrigo Corbalán; el 1/10 la tortura seguida de muerte contra Roque Herrera; el 16/12 la ejecución de Daniel José Bravo y el 18/12 la muerte de Claudio Villalba y los apremios y lesiones por uso abusivo de la fuerza contra su hermano José y su amigo Walter Soto.

seguridad. Esta oficina, debe estar integrada por un auditor y un Tribunal de Ética Policial —constituido por dos oficiales superiores retirados de la policía y un persona ajena a las policías, con amplia trayectoria judicial o profesional—. Ahora bien, a pesar de que varios protagonistas de la reforma destacaron la grave situación en que se encontraba la policía provincial y los graves abusos que no dejaron de ocurrir durante 1998, es difícil concluir que el despliegue de esta oficina haya estado entre los temas prioritarios; terminado el año 1998 la oficina no tiene mayor desarrollo, recién se designaba al auditor y el Tribunal de Etica aún no está constituido.

Entre los controles legislativos se estableció una Comisión Legislativa Bicameral de seguimiento de la reforma y la ley dispuso que se requiera acuerdo del Senado provincial para el ascenso a los tres grados máximos de la carrera policial. Pero, ante la señalada ausencia de una nueva normativa de personal, los asensos continuaron funcionando, básicamente, conforme la anterior normativa.

En septiembre de 1998 entró en vigencia un nuevo Código de Procedimientos Penales para la provincia y comenzó a funcionar el Ministerio Público. A partir de ese momento, los fiscales serían los encargados de dirigir la investigación penal y supervisar el accionar policial en ese ámbito, lo que supone una reducción sustancial de la autonomía con que la policía realiza las tareas de investigación.

Para promover el control y una incorporación más activa de las demandas de los habitantes, se estableció una amplia red de foros y espacios de participación de las de entidades intermedias y organismos públicos locales. Se dispuso la creación de Foros de Seguridad vecinales, municipales y departamentales y de la figura del Defensor Municipal de Seguridad[46].

El nuevo ordenamiento legal continúa permitiendo la detención policial sin orden judicial y fuera de los presupuestos de una investigación criminal. Estas detenciones, por un término máximo de 12 horas, “cuando sea necesario conocer su identidad, en circunstancias que razonablemente lo justifiquen, y se niega a identificarse o no tiene la documentación que la acredita” —aparecen como una de la facultades policiales más

[46] La institución del Defensor de la Seguridad había sido creada en febrero de 1997 por el decreto provincial 328/97.

asociada a la violación de derechos fundamentales—[47]. Las autoridades dieron indicaciones para la utilización restrictiva de esta facultad[48] y su número cotidiano se habría reducido durante el año 1998. Sin embargo, se denunciaron irregularidades policiales cometidas en uso de estas facultades y su grado de arbitrariedad sigue siendo manifiesto en los operativos de seguridad realizados sobre asentamientos poblacionales humildes de la provincia[49].

Precisamente, estos operativos sobre "villas de emergencia" y otros espacios donde se concentran los sectores sociales más carenciados, adquirieron durante 1998 gran dimensión y difusión pública. Justificados por el gobierno como operaciones necesarias para cumplir órdenes de detención judicial en lugares de difícil acceso a los policías, estas acciones siguen funcionando a modo de los tradicionales operativos de barrido, que se despliegan indiscriminadamente sobre sectores sociales pobres, y destinados a identificar distintas irregularidades[50]. La frecuente producción de abusos policiales contra las personas, la discriminación y el desprecio por los valores morales y las propiedades de los habitantes de las "villas", son algunos de los aspectos perversos de estos operativos. Además, difícilmente puedan acreditar un servicio a la prevención de mayores niveles de violencia que los que los mismos operativos ocasionan.

Respecto a la investigación sobre las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la última dictadura militar, desde el Ministerio de Justicia y Seguridad se realizaron acciones

---

[47] Artículo 9º de la ley provincial 12.155. El proyecto de Ley de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, enviado por el Poder Ejecutivo de la provincia, no contemplaba que la policía estuviera facultada para realizar otro tipo de detenciones que las establecidas en el Código de Procedimiento Penal. Conf. Saín, Marcelo: "Democracia, seguridad pública y policía. La reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires", en Documentos de Trabajo del Seminario sobre Las Reformas policiales en Argentina, Bs. As., CELS, 1 y 2 de diciembre de 1998, p. 94.

[48] Presentación del Secretario de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Carlos A. Beraldi en el Seminario sobre Las Reformas policiales en Argentina, Bs. As., 2 de diciembre de 1998.

[49] Sobre el efecto que para la prevención de abusos policiales parecen tener las regulaciones de este tipo de facultades policiales de detención Ver, más adelante, las consideraciones que en esta misma sección se hacen al abordar las reformas policiales en la provincia de Santa Fe.

[50] Diario La Nación , 12 de junio de 1998, p.14, Diario Crónica 2 de diciembre de 1998 pp. 12-13, 4 de diciembre de 1998 p.12, Crónica 11 de diciembre de 1998 p. 13.

para la búsqueda y análisis de la documentación que pudiera existir, en los archivos policiales, sobre ese periodo. Esto permitió aportar información sustancial a la Cámara Federal de Apelaciones de la Ciudad de la Plata y a la Cámara en lo Criminal y Correccional Federal de la Ciudad de Buenos Aires, en las causas relacionadas con la reconstrucción de la verdad histórica y el destino de las personas desaparecidas durante el terrorismo de Estado. También se brindó información al Juzgado Criminal y Correccional a cargo del Dr. Bagnasco en las causas donde se investiga la apropiación de niños nacidos en centros clandestinos de detención[51].

5.2. Reformas en la Policía Federal Argentina

En 1998 fueron derogados los edictos y las amplias facultades para detener y condenar personas con que ellos permitían operar a la Policía Federal; también se modificaron algunos aspectos del funcionamiento y de la estructura de esta organización policial. Estos cambios se realizaron en un contexto signado por el debate entre el gobierno nacional y el local sobre una cuestión aún no resuelta; el modo y el grado en que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tendrá capacidad para determinar el accionar y la estructura de la policía que actúa en su jurisdicción[52].

En 1998 la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aprobó un nuevo Código de Contravenciones para reemplazar a los edictos[53], una serie de normas de origen policial que permitían a la Policía Federal detener y arrestar hasta por treinta días a personas acusadas de una amplia serie de conductas —escándalo, ebriedad, desórdenes, juegos, etc.—. Los edictos eran fuertemente cuestionados por posibilitar y alentar la

---

[51] Ver capítulo I de este mismo Informe.

[52] Cuando la reforma constitucional de 1994 estableció la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, mencionó que una ley debía establecer como se garantizarían los intereses del Estado nacional, en la medida que su lugar de asiento siguiera siendo la ciudad de Buenos Aires. Basándose en ello, en noviembre de 1995 la ley nacional 24.588 restringió la autonomía de la ciudad, limitaciones que en 1996 rechazó la Convención Constituyente de la nueva ciudad. Desde allí el traspaso desde el Gobierno Federal al de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tanto del Poder Judicial como de la policía, ambas con competencias locales, sigue siendo un proceso conflictivo.

[53] Ver en este mismo capítulo el apartado "El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana".

práctica indiscriminada de detenciones –70.769 durante el año 1997[54]– y toda una serie de abusos. Al amparo de estas facultades, se estructuró por años gran parte del trabajo de la Policía Federal, y dentro de ella se desarrollaron circuitos de control delictivos sobre actividades como la prostitución o el juego clandestino[55]. Frente a los edictos la nueva normativa no sólo se presenta como un modo regulación del accionar policial, sino como un marco que permitiría la intervención de nuevos actores y la implementación de otro tipo de respuestas para solucionar conflictos de convivencia urbana. Por lo tanto, las diferencias entre ambos sistemas deberían haber implicado importantes modificaciones en la cultura y la estructura de trabajo de la Policía Federal. Las resistencias institucionales al nuevo ordenamiento, la rápidas modificaciones que sufrió y la amenaza constante de nuevas reformas han oscurecido la discusión sobre la necesidad y, al mismo tiempo, la incapacidad funcional de la policía para desplegar modos de trabajo donde la eficacia se mida por la protección de los derechos de los habitantes.

Desde el mes de junio varios de los principales responsables de la Policía Federal encargados de la seguridad en la ciudad de Buenos Aires, aparecieron públicamente involucrados en las investigaciones judiciales sobre el cobro de cánones para el ejercicio de la prostitución en la ciudad[56]. A fines de octubre de 1998 la Policía Federal anunció la jerarquización y mejora funcional de su oficina de Asuntos Internos, a la que dotó de mayores recursos y elevó al rango de dirección. Al mismo tiempo, relevó de sus puestos a la mayoría de los responsables de la comisarías de la ciudad de Buenos Aires, y trasladó a destinos de menor exposición pública a los jefes de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana y de la Dirección de Comisarías.

---

[54] En 1995 y 1996 el número total de detenciones por año fue mayor, 86.526 y 71.758 respectivamente. Fuente: Superintendencia de Planeamiento de la Policía Federal Argentina.

[55] Conf. Garrido, Manuel, Guariglia, Fabricio y Palmieri, Gustavo: "Control Judicial de las actividades preventivas y de investigación policiales en el ámbito de la Justicia nacional y local" ", en Frühling, Hugo (edit.), Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior", CED/Ediciones Segundo Centenario, Santiago de Chile, 1998, pp .240 y sgts. Ver también notas 4 y 5 en la Introducción a este Capítulo.

[56] Ver Introducción a este mismo capítulo.

Entre las acciones desarrolladas por la Policía Federal en materia de respeto a los derechos humanos debe destacarse que en el mes de agosto distribuyó entre sus integrantes un instructivo para el uso de la fuerza y armas de fuego que incorpora principios internacionales en la materia (proporcionalidad, gradualidad, razonabilidad y uso exclusivo de la fuerza letal sólo en caso de riesgo para la integridad física o la vida de terceros o del personal policial).

Por otra parte, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires impulsó la creación de Consejos Vecinales para la Prevención del Delito como respuesta a los problemas de inseguridad, para mejorar el control sobre la policía y la relación entre ésta y la comunidad. Estos foros están funcionando en distintos barrios, aunque todavía no es claro su marco de acción y falta pautar canales institucionales mínimamente transparentes por los cuales tanto los consejos como el gobierno local puedan incidir en las acciones de una institución policial subordinada al Poder Ejecutivo Nacional.

5.3. Propuestas de ampliación de la reforma policial en la Provincia de Santa Fe.

Durante los últimos años el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto de la Provincia de Santa Fe impulsó una serie de cambios relacionados con la policía de esa provincia. Por ejemplo, la creación de Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria, la mejora en los niveles de instrucción y formación, la creación de la Dirección Provincial de Asuntos Internos dependiente directamente del Subsecretario de Seguridad y la separación de efectivos vinculados a la represión durante la última dictadura[57].

Asimismo, entendiendo que para continuar las reformas resulta necesario un importante cambio legislativo, en septiembre de este año el gobierno provincial presentó al Poder Legislativo un proyecto de ley para la reestructuración policial. La reforma propone la división departamental y funcional de la Policía de Santa Fe y un fortalecimiento de la capacidad de diseño de políticas de seguridad por parte del Poder Ejecutivo. También se presentan modificaciones importantes en materia de

[57] Diario Perfil, 18 de mayo de 1998, p. 34. Entre los funcionarios separados está el comisario Lo Fiego, acusado de graves violaciones a los derechos humanos mientras desarrollaba tareas en un centro clandestino de detención en la ciudad de Rosario.

formación y recursos humanos, con la unificación de la carrera policial, la consecuente eliminación de la división entre "tropa" (agentes y suboficiales) y oficiales; la reducción del número de grados de la carrera; ascensos mediante concursos públicos y la eliminación del arresto como medida de sanción disciplinaria.

Ahora bien, en materia de normas que prevengan los abusos y violaciones a los derechos humanos deben destacarse, con preocupación, algunas cuestiones. Más allá de la incorporación en el proyecto de normas de procedimiento que prohiben y obligan a combatir los actos de tortura o de corrupción[58], la ley no establece claros límites para el uso de la fuerza pública y las armas de fuego, ni contiene principios básicos en esta materia, dejando tal tema para la reglamentación[59]. Asimismo propone conservar la facultad policial de detención sin orden judicial —que no podría exceder las seis horas— "cuando hubiere sospecha o indicios ciertos respecto de personas, que pudieran relacionarse con la preparación o comisión de un hecho ilícito" y "hasta tanto se constate su identidad"[60]. En el caso particular de la Policía de la Provincia de Santa Fe, no pude ignorarse el riesgo de las detenciones policiales cuando han sido varias las muertes y torturas seguidas de muerte ocurridas bajo custodia policial[61]. También cabe señalar que aunque algunas investigaciones

---

[58] Conf. artículo 5 del proyecto de ley de Organismos de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe.

[59] El inciso g) del artículo 5 del proyecto expresa: "Hacer uso de la fuerza pública para el cumplimiento de este servicio de manera racional, proporcional y congruente con el acto violento que se trate de neutralizar o reprimir, bajo la forma que determinen la leyes y reglamentos". Es asimismo difícil suponer que esta redacción amplia estaría motivada en razones de técnica legislativa cuando las disposiciones del proyecto de ley son ampliamente detallados al abordar cuestiones como el porcentaje relativo de personal según el grado o el régimen de retiros, pensiones y subsidios policiales.

[60] Artículo 13 del proyecto de ley de Organismos de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe.

[61] Las torturas seguidas de muerte de Miguel Angel Duarte, el 18 de abril de 1998, y de Pedro Peralta, el 30 de octubre de 1998, así como la muerte bajo custodia de Miguel Ángel Ortíz, el 3 de noviembre de 1998 figuran reseñadas en la sección de hechos de violencia policial documentados en este capítulo. En años anteriores pueden mencionarse las muertes bajo custodia de Damián Fernando Villalba (03 de septiembre de 1997) y de Juan Domingo Benítez (17 de agosto de 1996). Conf. CELS/HRW: Op. Cit., pp. 162-163 y 174-175.

permiten verificar los abusos o perturbaciones causadas por el uso estas detenciones policiales, las investigaciones realizadas no parecen demostrar que la reglamentación de estas facultades, colocando reaseguros como la confección de actas de detención, el derecho a una llamada telefónica o la comunicación al juez provoquen una utilización más restringida y/o respetuosa de los derechos humanos[62].

5.4. Las reformas en la Policía de la Provincia de Córdoba.

En el año 1998, la Policía de la Provincia de Córdoba puso en práctica cambios en su sistema de formación: dedicó más horas a materias humanísticas, estableció como requisito para el ingreso de agentes la aprobación del nivel secundario y además llamó a concurso abierto para el ingreso de personal docente a sus institutos de formación. Sin embargo, mantuvo la tradicional, militar y criticada división de su personal entre suboficiales y oficiales. Estos cambios continúan algunos realizados en años anteriores centrados fundamentalmente en la creación de ámbitos de participación ciudadana y el desarrollo gradual, todavía en etapa inicial, de un cuerpo de policía judicial dependiente del Ministerio Público.

Merece mayor análisis el grado en que la policía de Córdoba se aleja o no de los patrones de trabajo de otras policías argentinas y, entre los elementos a evaluar, debiera incluirse una serie de graves hechos de violencia con resultados fatales en los que estuvieron involucrados distintos funcionarios de esta policía[63]. Sin embargo, a diferencia de otros procesos de

---

[62] Conf. Blando, Oscar: Detención policial por averiguación de antecedentes. Estado de derecho, Policía y abuso de poder, Rosario, Editorial Juris, 1995. Martínez, Josefina, Palmieri, Gustavo, Pita, María: "Detenciones por averiguación de identidad: policía y prácticas rutinizadas", en Izaguirre, Inés (coord. y comp.), Violencia social y derechos humanos, Bs. As., Eudeba, 1998, pp. 147-163. Garrido, Manuel, Guariglia, Fabricio y Palmieri, Gustavo: Op. Cit. pp. 240-245. Ver en este mismo capítulo el apartado "Una condena judicial por detenciones arbitrarias".

[63] Las muertes de Walter Novillo, el 13 de diciembre de 1998 y de Sergio Barahona, el 20 de diciembre de 1998 son reseñadas en la sección de los casos de violencia policial documentados en este capítulo. En años anteriores, funcionarios de la Policía de la Provincia de Córdoba aparecieron directamente involucrados en distintas muertes: las ejecuciones de Sandra Viviana Torres (16 de octubre de 1997), de Ariel Lastra (29 de junio de 1996) y de Sergio Pérez (4 de octubre de 1995). Este

reforma, en este caso pareciera existir un mayor nivel de compromiso y participación de la institución policial en los cambios que se realizan.

5.5. El inicio de la reforma policial en la Provincia de Mendoza

El 28 de diciembre de 1998 el Gobierno de la Provincia de Mendoza inició un proceso de amplia reestructuración policial. La policía mendocina es una de las más fuertemente cuestionadas y miembros de esa institución estuvieron involucrados en algunas de las más graves violaciones a los derechos humanos desde la restauración de la democracia[64]. Desde el asesinato de Sebastián Bordón, en octubre de 1997, el gobierno provincial había planteado la necesidad de realizar reformas e incluso la intención de reabrir la investigación sobre los policías implicados en la desaparición del joven Paulo Guardatti[65] en 1992. Hacia fines de octubre de 1998 unos 1.500 integrantes de la Policía de la Provincia de Mendoza protagonizaron una rebelión policial. El reclamo formal se expresaba en un listado de trece demandas que incluían, entre otros puntos, significativos aumentos salariales; modificaciones de los reglamentos internos en temas referidos a la condición laboral de los policías acusados de delitos y violaciones a los derechos humanos; y hasta reformas en las normas del procedimiento penal. La rebelión terminó tres días después, cuando el gobierno concedió gran parte de lo solicitado.

Con la poca información disponible, sólo puede observarse que la reforma se presenta como una propuesta amplia de modificaciones y corrección de situaciones irregulares. El contexto en el que se inicia guarda algunas similitudes con el que rodeó la reforma comenzada un año antes en la provincia de

---

último, testigo de la ejecución, por parte de un oficial de la Policía de Córdoba, de Miguel Angel Rodríguez (21 de julio de 1994). Conf. CELS/HRW: Op. Cit. pp. 160-161, 179-182, 202-203 y 211-213.

[64] Los casos más sonados fueron las torturas seguidas de muerte de Sebastián Bordón el 12 de octubre de 1997; el homicidio de Hugo Gómez Romagnoli, donde inicialmente los funcionarios policiales intentaron fraguar un enfrentamiento el 31 de agosto de 1996; la desaparición de los albañiles Adolfo A. Garrido y Raúl Baigorria en 1990, y de Paulo Cristian Guardati en 1992. Desapariciones donde las investigaciones adolecieron de serias irregularidades y sobre las cuales la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció que fueron seguidas de la denegación de justicia. Conf. CELS/HRW: Op. Cit., pp. 158-160, 172-173, 225-227 y 234-236.

[65] Ver en este Informe, el capítulo XI.

Buenos Aires: un proceso precedido por un creciente nivel corrupción y de violaciones por parte de la policía, que hace explícito un gradual debilitamiento del control político y la necesidad del gobierno local de reformar su propio aparato de seguridad de modo urgente y sorpresivo, un profundo recambio de jerarquía de la institución, el urgente fortalecimiento de la conducción política y un acuerdo con los principales partidos de la oposición para que apoyen las líneas generales de una reforma estructural que la mayoría de los actores sociales considera necesaria.

5.6. Observaciones finales

La existencia de procesos de cambio como los descriptos es un avance indudable, en un contexto nacional donde hasta hace pocos años, era escaso el eco que tenían, en los poderes del Estado, las críticas al violento accionar policial; o donde son aún muchos los funcionarios que niegan esta grave situación y omiten realizar acciones para modificarla.

También deben evaluarse positivamente las modificaciones de leyes, que la mayoría de las veces habían sido sancionadas durante las dictaduras, que sirvieron para desarrollar organismos de corte militar, con un accionar poco transparente.

Sin embargo, en el caso de las instituciones mencionadas y sólo considerando las violaciones enumeradas y documentadas en este Informe[66], es claro que nos encontramos frente a organizaciones con serios problemas para prevenir y sancionar los graves hechos de violencia producidos por sus integrantes, o que sin mayor medición de consecuencias, exponen a sus miembros a situaciones de riesgo para su vida. Estas rutinas represivas se insertan en una red normativa, pero no están originadas sólo en ella. Existe un modo de concebir las políticas de seguridad, que se refleja en prácticas efectistas, excluyentes, de un alarmante corto plazo, indiferentes a los costos sociales de las acciones realizadas, renuentes u opuestas a la planificación y

[66] Además de las casos mencionados de la provincia de Buenos Aires, los casos documentados en la correspondiente sección de este Informe, hacen referencia a violaciones en las que aparece involucrado personal de las siguientes policías: Policía de la Provincia de Jujuy, Policía de la Provincia de Mendoza, Policía de la Provincia de Santa Fe, Policía de la Provincia de Córdoba, Policía de la Provincia de Corrientes, Policía de la Provincia de Tucumán, Policía de la Provincia de la Rioja.

evaluación de sus resultados y que conceptualizan el control como algo diferente de la protección de los derechos de los habitantes.

Si estos últimos son los campos a trabajar, puede sostenerse que las reformas recién empiezan y que sería conveniente percibir las acciones realizadas, ni más ni menos, que como los avances necesarios para un inicial control de la sociedad sobre las políticas de seguridad.

7. El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana[Σ]

6.1. Antecedentes históricos

La sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en el año 1996, marcó el principio del fin de la vigencia —por mas de medio siglo— de los edictos policiales. Sin embargo, la continuidad de las detenciones policiales en forma masiva por aplicación de aquellos viejos instrumentos normativos constituiría uno de los saldos negativos respecto a la vigencia de los derechos humanos durante el año 1997[67].

La aprobación del Código de Convivencia Urbana —en adelante código contravencional o, simplemente, código— por parte de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los primeros días de marzo de 1998, derogó definitivamente el sistema contravencional policial —y por lo tanto, las detenciones arbitrarias a las que daba origen— y significó un gran avance en el respeto por los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Si bien en un primer momento su aprobación fue vista como una importante medida legislativa, respetuosa de las libertades individuales de los ciudadanos, en poco tiempo esta circunstancia fue tornándose en el disparador de una discusión pública más profunda que alcanzó al sistema de seguridad vigente. Los protagonistas de ese debate fueron, simultáneamente, la institución policial, la sociedad política y la sociedad civil.

[Σ] Este apartado ha sido elaborado por Gastón Chillier.

[67] Sobre este punto ver Chillier, Gastón: "Detenciones arbitrarias y torturas: Las violaciones a los derechos humanos por parte de miembros de la Policía Federal", en Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina. 1997. CELS/Eudeba, Buenos Aires, 1998, p. 97 y sgtes.

En primer lugar, para la Policía Federal esta medida legislativa significó la eliminación de una norma que la facultaba para detener personas al margen del sistema jurisdiccional; norma que tal institución había utilizado, históricamente, para cumplir su función de seguridad[68]. Por otro lado, para el poder político la sanción de un código contravencional impulsó la discusión hacia un tema que históricamente había sido relegado de las agendas gubernamentales: las políticas de seguridad y el rol que la agencia policial debía desempeñar en su aplicación. Finalmente, en relación a la sociedad civil, este proceso constituyó una gran oportunidad para que los ciudadanos ejercieran sus derechos y participaran de un debate público de gran envergadura.

Mucho se ha escrito sobre las características de los edictos policiales y su desarrollo jurisprudencial a lo largo de casi medio siglo[69]. Por tal razón se describirán a continuación los aspectos más destacables de estas normas:

- En su gran mayoría fueron dictados por jefes de la Policía Federal, legitimados para hacerlos conforme decreto nº 32.265, del gobierno de facto del año 1932 y ratificados en 1947 por ley nº 13.030.

- Las figuras contravenionales que más se usaron describían características personales —en lugar de conductas— que afectaban a ciertos grupos de personas en función de su condición social, su orientación sexual o su edad[70].

- Todo el procedimiento de aplicación de estas normas estuvo a cargo de la agencia policial: detención, recolección de pruebas y juzgamiento.

- La persona detenida no podía ejercer el derecho de defensa y tampoco se cumplían con las mínimas garantías del debido proceso. Este no establecía la asistencia de un abogado; no exigía mínimos elementos de prueba para la condena, la prueba no podía ser controlada por el imputado; etc.

---

[68] Ver Chillier, Gastón, . "La sanción de un código de convivencia urbana: causas y efectos de la eliminación de las detenciones arbitrarias por parte de la Policía Federal", en Seminario: Las reformas policiales en Argentina, CELS, Bs. As., 1998, p. 27 y sgtes.

[69] Palmieri, Gustavo: Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la argentina, Op. Cit.; Garrido, Manuel; Guariglia, Fabricio y Palmieri, Gustavo: Op. Cit.

[70] La fuente de la mayoría de los edictos policiales se fundó en lo que la literatura jurídica denominó el derecho penal de autor.

- Si bien existía la posibilidad de ejercer el control judicial, en la práctica se tornaba ilusorio debido al escaso tiempo para apelar y a los distintos mecanismos articulados para vedar ese derechos al contraventor[71].

Las características de este sistema posibilitaron que la aplicación de los edictos se tradujera en detenciones masivas y arbitrarias. La vaguedad de las conductas prohibidas y la falta de los controles propios del sistema penal[72] sobre su ejecución fueron construyendo, hacia adentro de la agencia policial, la figura del "sospechoso" como toda aquella persona que por sus características personales subvierta el "orden urbano".

Desde su nacimiento, y a pesar de padecer serios vicios, los edictos fueron incorporados gradualmente al tejido institucional. De este modo regularon el ejercicio de la fuerza del Estado hasta consolidarse como la "única herramienta" de la agencia policial para garantizar la seguridad de aquel "orden". Claro está que este modelo paradigmático de seguridad —basado en un cuestionable criterio de prevención— no sólo fue consentido por los poderes institucionales del Estado, sino que fue asumido por aquellos como propio.

El Poder Judicial —a pesar de la manifiesta inconstitucionalidad de sus normas— avaló con decisiones de su órgano mayor la vigencia de las detenciones por edictos policiales[73]. El Congreso Nacional, tuvo competencia —hasta el año 1994— para derogar estos instrumentos y reemplazarlos por un código respetuoso del Estado de derecho. Sin embargo, careció de la voluntad política necesaria para adoptar esta medida que limitaba los poderes discrecionales de la Policía Federal en materia de detenciones. Por último, el Poder Ejecutivo, ejercido por diferentes gobiernos, tampoco cumplió con su

---

[71] En el año 1996, de 153.473 personas detenidas solamente apelaron la sentencia 46 de ellas.

[72] "Esta falta de control provoca el desarrollo de un virtual ´Derecho penal paralelo´ sometido a reglas distintas, mucho mas violentas, desarrollado a espaldas del Estado de derecho y del control jurisdiccional", Rusconi, Maximiliano A., "Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y policía: Algunas reflexiones", en Policía y Sociedad democrática, Pena y Estado, año 3, nº 3, Editores del Puerto, Bs. As., 1998, p. 192.

[73] Distintos fallos de Suprema Corte de Justicia declararon la constitucionalidad del sistema arbitrario de juzgamiento de los edictos policiales. Ver también sobre este tema, Garrido, M., Guariglia, F. y Palmieri, G. Op. Cit.

deber de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos ordenando a la fuerza policial el respeto de las normas del Estado de derecho.

6.2. Proceso de reemplazo de los edictos policiales por un código contravencional

En febrero de 1998, dos meses después de la conformación de la Legislatura de la Ciudad Autónoma, la discusión de los diferentes proyectos sobre el futuro código fue adquiriendo protagonismo en la agenda legislativa. Escasos días antes de su tratamiento se posicionó en el centro del debate público.

La discusión planteada en torno a las características que debía tener el nuevo cuerpo normativo generó —antes de su sanción y luego de ella— fuertes presiones de la institución policial y de los poderes ejecutivos, tanto del Gobierno de la Ciudad Autónoma como del gobierno nacional. Estos pugnaban por que las funciones del código contravencional estuviesen dirigidas a la protección de la seguridad urbana, en el sentido que sus normas debían ser útiles para la prevención de la criminalidad, tal como —a criterio de la institución policial— lo habían sido hasta el momento los viejos edictos policiales.

A pesar de las fuertes presiones ejercidas sobre las legislatura, el cuerpo impuso su criterio con el voto unánime de todos su miembros[74] y sancionó un código respetuoso de los principios de una sociedad democrática destinado, fundamentalmente, a resolver los problemas que lesionaran la normal convivencia entre los vecinos de la ciudad. El rol de la nueva norma —en tanto reguladora de los conflictos vecinales más que de conductas que atentan contra la seguridad— se corporizó en el mismo código, ya que en su artículo primero se autodenomina *código de convivencia urbana*[75].

Mientras el código contravencional reglamentaba las pautas mínimas de convivencia entre los ciudadanos, el código penal fijaba las normas de protección de sus derechos y sus bienes. Esta diferencia sustancial —que se proyectó sobre todas sus

---

[74] El cuerpo legislativo de la Ciudad Autónoma se encuentra integrado por cinco partidos políticos.

[75] El término convivencia fue acuñando durante la vigencia de la asamblea estatuyente y reflejaba los principios por los cuales la legislación contravencional no debía contener los mismos criterios de las normas penales y menos aún de edictos policiales.

normas (sanciones, regulación de conductas y aspecto procedimental)— puso de manifiesto la concepción adoptada por los legisladores respecto de la función del nuevo instrumento legal.

En primer lugar, la sanción de un código en materia contravencional que reemplazara definitivamente los edictos policiales, constituía un logro en si mismo para la vigencia de los derechos de los ciudadanos. Su espíritu quedó plasmado en el fin de las penas previstas cuyo objeto tiende a la resolución de los conflictos urbanos de un modo alternativo a la prisión y prevé esta medida sólo en casos excepcionales. Entre los mayores aciertos del nuevo código se destaca la razonabilidad de las conductas reglamentadas que constituye a la vez un límite para la intervención del Estado en aquellas acciones de los ciudadanos que no lesionen la convivencia[76].

Los discursos parlamentarios que fundamentaron la aprobación del nuevo cuerpo normativo reflejaron esta nueva concepción en materia contravencional alejada definitivamente de los principios rectores de los edictos policiales[77]. El legislador Suárez Lastra se refirió en los siguientes términos: "...hemos hecho una fortísima apuesta a considerar a la seguridad, no como un límite a la libertad, sino como su condición necesaria, como su soporte. Hemos hecho una muy fuerte apuesta a lo que está en juego en la materia contravencional, la convivencia democrática, la tolerancia al derecho de los demás y la posibilidad de vivir en seguridad y libertad en un ámbito determinado como es nuestra ciudad....".

Sobre la preponderancia que el código le otorgaba a los derechos del ciudadano, el legislador Sbar sostuvo en el debate: "...como creemos que la autonomía de esta Ciudad Autónoma de Buenos Aires está dada para maximizar, para aumentar, para expandir la autonomía de sus habitantes, creemos que si ése es el objetivo supremo del gobierno, el código contravencional, lejos de los nefastos edictos policiales, debió ser un código de

---

[76] El código, inicialmente estuvo compuesto de 71 artículos que regulan las conductas que vulneren o pongan en riesgo la integridad física; la libertad de circulación; los derechos personalísimos; la administración y servicios públicos; las personas menores de edad y los espectáculos deportivos o artísticos masivos.

[77] Estas citas corresponden a la versión taquigráfica de la sesión especial realizada en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el día 9 de marzo de 1998, CEDOM.

convivencia. Un código dedicado a pensar cuáles son aquellas conductas de los ciudadanos que afectan la promoción, la expansión, la mejora de la convivencia entre las personas. No cuáles conductas afectan la moral en abstracto, los poderes del Estado sin límites o la discresionalidad de un funcionario policial para detener a alguien, como decía el diputado Zaffaroni, por portación de cara, sino cuáles son las conductas que afectan la posibilidad de que otro ciudadano de la ciudad de Buenos Aires maximice, expanda, desarrolle su propia autonomía individual".

En el mismo sentido se expresó la diputada Kismer de Olmos al fundamentar cuáles eran los fines que impulsaban la sanción del nuevo código: "nos sentimos felices porque consideramos que esta decisión, que también acompañamos en la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, requería de implementación para hacerse efectiva, no como un mecanismo sustituto de un sistema represivo que estuvo vigente por años y que acá se explicitó bien en sus consecuencias deseadas y no deseadas, sino como una forma cierta de poner en práctica los derechos y garantías que se establecieron en la Constitución de la Ciudad, como reflejo de los que imperan también en la Constitución Nacional".

A los fines de contrarrestar aquellas razones invocadas por ciertos sectores de la sociedad, que sostenían que la seguridad urbana se vería amenazada por un código que limitara las detenciones discrecionales, el diputado Béliz argumentó: "Quiero, ante todo, prevenir acerca de lo que puedan decir de una manera simplificadora, el día de mañana -u hoy mismo-, los que preconizan simplemente la mano dura ciega como solución afrodisíaca para resolver los problemas de inseguridad en la Argentina. Se podrá argumentar que con esta eliminación de los edictos policiales -aludo claramente a la visión corporativa, cerrada e irracional- se va a desproteger a la ciudadanía. Frente a esto caben muchas argumentaciones de índole ideológica, doctrinarias o abstractas, pero la más concreta argumentación de tipo práctico que podemos ofrecer es la incapacidad del sistema de seguridad porteño, del sistema de seguridad de la República Argentina, para impedir que en los últimos 30 años se haya duplicado la tasa de criminalidad en nuestro país; últimos 30 años en cuya mitad vivimos bajo regímenes dictatoriales, últimos 30 años que vieron y tuvieron la vigencia de los edictos policiales...".

Dos días después de su sanción, la legislatura aprobó la ley que contenía la parte procesal del código[78]. En forma coherente con la materia de fondo, las normas de procedimiento respetaron los derechos fundamentales establecidos en la Constitución de la Ciudad. Para que se concrete la aprehensión, según el término utilizado por la norma, se deberá consultar al fiscal. Si éste la considera injustificada debe ordenar la libertad notificando al contraventor la fecha de comparencia ante el ministerio público. De lo contrario, la persona "debe ser conducida directa e inmediatamente ante el juez o jueza..."[79]. De esta manera desaparecía la facultad de la institución policial de detener personas discrecionalmente en materia contravencional.

Todo este proceso tuvo dos significados de gran envergadura. Propulsó por un lado, un importante paso hacia la consolidación de las libertades individuales y del Estado de derecho. Esta misma circunstancia ofrecía —de cara al futuro— la posibilidad de discutir y repensar las nuevas políticas de seguridad ciudadana desde una concepción democrática y respetuosa de los derechos humanos.

Sin embargo, a pesar de que la norma legal ofrecía un marco jurídico sumamente propicio para instalar esta discusión en la arena pública, el terreno para el debate se presentaba árido debido a las posturas asumidas por los distintos actores institucionales. En efecto, una norma contravencional escencialmente democrática no garantizaba la plena democratización ni de las instituciones de un vasto sector de la sociedad que habían sido atravesadas —en el transcurso de más de medio siglo— por el sistema de seguridad basado en la detención masiva y arbitraria de personas por la aplicación de los viejos edictos policiales.

Dicho debate se transformó en pocos días en una profunda polémica que, si bien se caracterizó por la confusión entre las distintas posiciones, se destacaron dos etapas claramente diferenciadas: la primera giró en torno a la no prohibición del ejercicio de la prostitución —tanto por mujeres como travestis— y desembocó en la reforma del código cuatro meses después de haber sido sancionado; la segunda se inició a partir de una de las tantas crisis de la seguridad urbana —que en forma intermitente

---

[78] Ley nº 12, sancionada el 12 de marzo de 1998, promulgada el 13 de marzo de 1998 y publicada en el boletín oficial el 15 de marzo de 1998.

[79] Cfr. artículo 24 de la ley de procedimiento contravencional.

alcanzó la tapa de los diarios en los últimos cinco años— y se centro en la supuesta responsabilidad del nuevo código.

En ambas discusiones, la agencia policial desempeñó un rol importante defendiendo, una vez mas, la vieja facultad de detención que había ejercido aplicando los edictos recién derogados. Esta posición fue acompañada y apoyada por los responsables institucionales de la institución policial.

6.3. El debate generado en torno a la prostitución

Mientras que tanto en el poder político como en la institución policial prevalecía la vieja idea de un código contravencional que funcionara como herramienta para garantizar la seguridad urbana, el debate en la sociedad civil había tomado otro rumbo; más ligado a la "moral" que a la seguridad. Así, a partir del primer día desde la sanción del código, un tema inusitado monopolizó la discusión en torno a aquel: la no incorporación del ejercicio de la prostitución dentro de la figuras prohibidas.

Una nota periodística reflejó la posición de los poderes políticos de la siguiente manera: "El gobierno porteño no quedó conforme con el nuevo código de convivencia, tal como fue aprobado por la legislatura, y ya lanzó una nueva ofensiva que puede terminar con su modificación en un plazo de 180 días, según lo prevé la ley. Convocará a un debate público, con participación de los vecinos, con la intención de endurecer esa norma. También dispararon contra el nuevo código el ministro del interior Carlos Corach que opinó: ´La policía necesita elementos para prevenir y reprimir el delito en la Capital", se quejó Corach. El subsecretario de gobierno porteño, Jorge Enríquez , fue el encargado de hacer público el disgusto de su jefe, Fernando de la Rúa. ´Algunas de las posiciones que quisimos incorporar no tuvieron receptividad. A los vecinos les preocupa la seguridad, que no se atente contra sus vidas, sus propiedades, y eso no esta del todo contemplado´, se lamentó el funcionario"[80].

De acuerdo a una encuesta de opinión realizada dos días después de haberse sancionado la norma el 53,5 % de la muestra manifestó diversos grados de acuerdo con la sustitución de los edictos por el nuevo código; el 53.9% juzgó positivamente la

[80] Página 12, 11 de marzo de 1998.

limitación de las facultades de la policía; el 59.1 % opinó que el nuevo código contravencional no modificaría la situación de la inseguridad de la Ciudad de Buenos Aires[81] y, finalmente, el 72% se manifestó en desacuerdo con la idea de que los edictos policiales serían capaces de garantizar adecuadamente la seguridad de los vecinos[82].

Durante más de tres meses la sociedad de Buenos Aires asistió a un intenso debate público con la participación de todos los sectores, incluyendo aquí a los legisladores de la ciudad. El enfrentamiento público se redujo a dos posiciones: aquellos que se sentían afectados por el incremento del ejercicio de la prostitución en las calles de la ciudad y los que, por el contrario, consideraban que no era posible legislar sobre estas cuestiones. Según la encuesta citada, el 57.3 % de las personas manifestó estar en disconformidad con la autorización del comercio sexual en las calles y el 31% acordó con esta medida[83].

Las organizaciones de derechos humanos y derechos civiles, que agruparon las víctimas históricas de las detenciones por edictos policiales, manifestaron su postura favorable al código contravencional. Entendían que la sanción de la prostitución significaría un serio retroceso para las libertades individuales reconocidas y que su penalización daría lugar, nuevamente, al ejercicio discrecional de la fuerza policial[84].

Sin embargo, la rápida movilización de algunas asociaciones vecinales, sumada a la atención periodística —mas atraída por el escándalo de la discusión que por la gran relevancia de la medida respecto al fortalecimiento del Estado de derecho— y por último, la presión de los poderes ejecutivos, tanto de la esfera local como nacional, generaron en pocos días una campaña en contra del código por no haber prohibido el ejercicio de la prostitución.

La presión que se ejerció sobre la legislatura fue tan fuerte que —antes de cumplirse los 180 días fijados para el seguimiento

---

[81] Según otra encuesta encargada por la ciudad de Buenos Aires, el 51% de la gente preguntada opinó que la seguridad no mejoraría ni empeoraría con la sanción del nuevo Código de Convivencia.
Consultora Analogías, Página 12, 6 de abril de 1998.

[82] Encuesta de opinión realizada 13 de marzo último por SOFRES IBOPE, sobre la base de 250 entrevistas de personas residentes en la ciudad de Buenos Aries.

[83] Encuesta de SOFRES IBOPE citada en nota 17.

[84] Página 12, 13 de marzo de 1998.

y la discusión de eventuales modificaciones— aquella dispuso sancionar algunas modificaciones al código contravencional. A diferencia del consenso logrado entre los bloques para su aprobación, el debate público obstaculizó seriamente la posibilidad de acordar un proyecto común. En esta disputa la institución policial —tanto a través de algunos vecinos como del poder político— canalizó sus intereses para recuperar la facultad de detener personas sin la mediación fiscal y la incorporación de figuras como el "acecho" o "merodeo". Estas figuras, a criterio de la institución policial reemplazarían la utilización que la agencia hacía de los edictos.

Un aspecto importante de destacar es que, en casi todos los proyectos de reforma presentados, el interés se centró en temas relacionados con una idea de "convivencia armónica" y "tranquilidad pública". La única excepción a esta postura la constituyó el proyecto del gobierno de la ciudad que, además de prohibir la prostitución, insistió en la idea de incorporar la figura de "merodeador o acechador"[85].

Finalmente, el día 2 de julio, la legislatura votó la modificación del código de convivencia e incorporó, entre otras figuras, la de "alteración de la tranquilidad pública". Esta norma no penalizó en forma directa la oferta sexual ni reglamentó, tampoco, el ejercicio de la prostitución. En los casos en que tal ejercicio produjera alteraciones a la tranquilidad pública —ya sea por la perturbación del espacio o la producción de ruidos frente o cerca de viviendas, establecimientos educativos o templos— esta actividad sería objeto de sanción. Sin embargo, la norma aprobada reglamentó, en forma precisa, que en las situaciones en las que se debiera intervenir mediante coacción directa o llevarse a cabo la aprehensión del o las contraventoras, sería el Ministerio Público el que dispondría las medidas a tomar[86].

Esta reforma recibió diversas críticas entre las que, nuevamente, se destacaron las del gobierno nacional y del gobierno porteño. El jefe del gobierno local tildó al código como un híbrido y se manifestó preocupado por el vació legal que, a su criterio, aquel produciría[87]. Desde ese momento, el gobierno de

---

[85] El proyecto presentado por el vice jefe de gobierno propuso la inclusión de las figuras de Reincidencia; Acecho; Oferta de comercio sexual y deterioros de la propiedad.

[86] Artículo 71 incorporado por ley nº 42 del 2 de julio de 1998.

[87] Clarín, 4 de julio de 1998.

la ciudad de Buenos Aires realizó no pocos intentos para introducir nuevamente figuras que prohibieran la prostitución —dando así una señal a los vecinos disconformes— y que sancionen figuras como el acecho o el merodeo.

En una conferencia de prensa realizada en el Departamento Central de Policía con motivo de la modificación al código, el secretario de seguridad interior lo tildo "de ser un mamarracho emparchado", al mismo tiempo que anunció que enviaría un proyecto de ley al Congreso Nacional para tipificar en el Código Penal la figura de "escándalos por prostitución en la vía pública". De esa manera, la Policía Federal podría volver a detener, tal como ocurría durante la vigencia de los edictos policiales[88]. Según la nota periodística, que dio a conocer los dichos, el funcionario del gobierno nacional al referirse sobre la modificación expresó que "nos esta obligando a convivir sí, pero con la marginalidad".

6.4. El código de convivencia y la crisis de la inseguridad urbana

Si los primeros meses desde la sanción del código, la discusión giró en torno a la legalización o no de la prostitución, hacia fines de agosto este escenario se había desplazado: como tantas veces a lo largo de los últimos años una nueva crisis en la seguridad urbana había alcanzado la tapa de los diarios.

En este caso, la publicación de una seguidilla de robos a restaurantes y bares produjeron alarma en la sociedad e impulsaron, así, una nueva discusión sobre las causas de un supuesto aumento de la criminalidad y sus posibles soluciones[89]. Ante esta nueva crisis, la institución policial —apoyada por el gobierno nacional— argumentó que no poseía instrumentos para la prevención ni represión del delito, y propuso como solución el endurecimiento de la leyes.

A los argumentos históricos esgrimidos para fundar esta posición, se sumaron las críticas al código de convivencia, en tanto había despojado a la institución de la "herramienta fundamental" para la prevención del delito: la facultad de detener personas en virtual estado "predelictual".

---

[88] Clarín, 4 de julio de 1998.
[89] Clarín, 30 de agosto de 1998.

Finalmente, el 31 de agosto último, la Policía Federal lanzó un nuevo plan de seguridad denominado "espiral urbana", con el fin de dar soluciones al conflicto generado a raíz de los últimos hechos de criminalidad. El nuevo plan consistió en incorporar 500 policías a los que ya patrullaban las calles. La modalidad con la que trabajaron se denominó —según la información brindada por la institución— "saturación de zonas" con rastrillajes de áreas más dinámicos y numerosos.

Según el director general de operaciones, el objetivo de este plan era "saturar con presencia policial los puntos más conflictivos de la Capital... Como el código contravencional no nos da las herramientas necesarias para hacer prevención, la única forma de hacerlo es aumentando la presencia de este modo"[90].

Dos días después de iniciado el nuevo operativo de seguridad se informó, desde la institución policial, que durante las primeras 32 horas se habían detenido 348 personas[91]. Según esta información, mas de la mitad de las detenciones habían sido justificadas por la actitud sospechosa de las personas y se había utilizado para ello la facultad policial de averiguación de identidad[92]. La misma fuente policial también sostuvo que el 90% de las personas detenidas por esta facultad, fue liberada por no poseer ningún impedimento legal[93].

Del análisis de las noticias periodísticas es posible inferir que en el centro del operativo de seguridad policial "espiral urbana" se encontraban, nuevamente, las detenciones

---

[90] Clarín, 1 de septiembre de 1998. Página 12: "La policía lanzó el Servicio Metropolitano Especial, o Espiral Urbano, para prevenir los asaltos. Cuenta con 400 hombres divididos en cuatro cuerpos y apoyado por vehículos y helicópteros. La crisis en torno de la seguridad sirvió para una nueva embestida oficial contra el Código de Convivencia". Nota publicada el 1 de septiembre de 1998.

[91] Clarín, 2 de septiembre de 1.998.

[92] Como mencionáramos en el apartado 4 de este mismo capítulo, esta facultad se encuentra regulada en la Ley Orgánica de la Policía Federal (artículo 5º inciso 1º del decreto 333/58 ratificado por ley 14.467, reformado por la ley 23.950), y regula la detención por 10 horas de aquellas personas cuando existan circunstancias debidamente fundadas de la comisión de un delito o contravención o la posibilidad de que ello pudiere suceder, y que las persona no acredite su identidad.

[93] Según la información periodística, esta cifra de detenciones pertenecía a las realizadas por los nuevos grupos que integraron el operativo, sin contar las detenciones que por la misma causal se habían producido en las comisarías o el resto de las divisiones.

discrecionales de personas utilizando para ello una vieja figura legal. Los propios responsables de la institución manifestaron que la adopción de esta medida había sido consecuencia de la seria limitación fijada por el código de convivencia en materia de detenciones policiales. Por otro lado, a juzgar por la información institucional respecto de la cantidad de personas detenidas, la cifra diaria se acercaría a las 400 que se producían con la vigencia de los edictos policiales.

El lanzamiento del operativo policial de seguridad contó con amplio apoyo de los responsables políticos de la institución policial quienes, a través de sus declaraciones periodísticas, insistieron en comparar la eficacia de los viejos edictos policiales con la supuesta ineficacia de la nueva norma. El secretario de seguridad interior manifestó, por esos días, que entre marzo y agosto de 1997 se habían detenido 62.995 personas, mientras que en el mismo período de 1998, en vigencia el código de convivencia, la cifra descendió a 675 personas. En el mismo sentido, el jefe de la Policía Federal, sostuvo que "no ha habido un solo arresto desde que se puso en vigencia el nuevo código"[94].

La posición institucional frente al código también quedó reflejada en una extensa entrevista periodística realizada al jefe de seguridad metropolitana, pocos días después del lanzamiento del operativo "espiral urbana"[95]. Sobre la eficacia del código en materia preventiva, el funcionario explicó que es deficitario porque, entre otras cosas, no se puede "llevar" a alguien que está merodeando.

6.5. Algunas conclusiones

Una primera evaluación de este proceso sugiere tantos logros como problemas planteados hacia el futuro. El principal desafío lo constituye la difícil tarea de reemplazar el viejo concepto de seguridad basado en el "orden público" —del cual las detenciones por edictos policiales no fueron más que una consecuencia— por el de seguridad pública o ciudadana.

El viejo modelo se ve reflejado en la siguiente afirmación, vertida por el ex jefe de la Policía Federal y ex secretario de seguridad interior, con motivo de la presentación de uno de los tanto proyectos para otorgar mayores facultades a la policía con

---

[94] Página 12, 4 de septiembre de 1998.
[95] Página 12, 6 de septiembre de 1998.

el fin de enfrentar la crisis de inseguridad: "El esquema de fondo sería llegar a determinar si estamos dispuestos a sacrificar una porción de las normas con que ahora se regula la libertad individual en beneficio de una mayor seguridad"[96].

En este escenario, la derogación de los viejos edictos debe ser considerada como un aporte fundamental para la consolidación del Estado de derecho. La misma conclusión merece la aprobación del Código Contravencional, en tanto sus normas tienen como propósito garantizar la pacífica convivencia de los ciudadanos y no la represión de conductas que forman parte de la diversidad de las personas que integran la sociedad.

Debe considerarse también como un logro de este proceso, el intenso debate generado que contó con la activa participación de las instituciones del Estado involucradas —de una u otra manera— por el nuevo status jurídico vigente en materia contravencional. Sin embargo, como se ha visto, la sanción de la nueva norma debe concebirse como un punto de partida, un disparador para la futura discusión. Y el proceso descripto dejó planteadas algunas posiciones institucionales que aparecen como un obstáculo serio para el nuevo desafío.

Un ejemplo de ello lo muestra la insistencia —hacia fines del año 1998— por parte del Poder Ejecutivo de la ciudad en impulsar nuevas reformas al código de convivencia. Como a lo largo de todo este proceso, el gobierno local insistió en la incorporación, al flamante cuerpo normativo, de figuras que penalicen —en cualquier circunstancia— el ejercicio de la prostitución en la vía pública y aquellas que sancionen al "merodeador" o "acechador" y, la modificación a la norma que prohibe la detención policial preventiva, a pesar de los estrictos límites impuestos por la Constitución de la Ciudad en materia de garantías individuales.

Esta circunstancia oscurece una medida, como la sanción del código de convivencia urbana, nacida como un gran paso para el respeto de los derechos humanos de los ciudadanos de Buenos Aires.

7. Conclusiones, recomendaciones y propuestas

[96] Declaraciones del ex secretario de Seguridad Interior, comisario retirado Adrián Pelachi, publicadas en La Nación, 11 de febrero de 1998. Sobre este punto ver en este mismo informe el capítulo XIII.

∑ Perseguir penal y administrativamente a los policías involucrados en casos de violencia policial

Es posible constatar una tendencia judicial a tratar con menos rigor a los policías implicados en hechos de violencia con el argumento de que tienen la obligación de actuar ante cualquier agresión. La excarcelación ordenada por la Sala 5 de la Cámara del Crimen del policía acusado por la muerte del joven Christian Robles en un enfrentamiento (diciembre de 1997), cambiando la calificación del delito de homicidio simple a homicidio por culpa y negligencia, es una muestra más de esta política (julio de 1998). El tratamiento condescendiente y parcial de los tribunales hacia la policía ha sido constatado en numerosos casos[97]. Este parece ser el caso de la investigación judicial del crimen de Diego Pavón y de Rodrigo Corvalán, ya mencionado.

Asimismo, durante 1998 se han denunciados casos de funcionarios policiales que aún estando procesados por torturas, apremios ilegales y otros delitos, han sido promocionados a cargos superiores o han ocupado cargos de responsabilidad. Tales los casos de la comisaria Graciela Iglesias, quien se desempeñara al frente de la comisaría del Palomar, en la provincia de Buenos Aires, al tiempo que estaba procesada por las torturas infligidas a 18 detenidos en la comisaría de San Miguel, el 31 de marzo de 1989. El caso del oficial de policía santafesino Héctor Scándalo, ascendido a subcomisario estando detenido acusado de haber golpeado hasta la muerte a un peón rural de 44 años.

Es común que estas situaciones sean el resultado de la ausencia de mecanismos de registro y control de los delitos policiales, antes que de la voluntad explícita de los responsables políticos.

∑ Proteger a los testigos

La mayoría de los testigos de hechos de violencia policial son amedrentados y amenazados anónima u ostensiblemente por policías (casos Walter Sutara; Walter Repetto; Carlos Manami; Miguel Angel Duarte; entre otros). En muchos casos son detenidos o demorados como forma de intimidación (casos Walter Sutara; Daniel Bravo; entre otros).

---

[97] Ver: CELS / Human Right Watch: Op. Cit., p. 133-144.

Jorge Ruarte, uno de los testigos claves en el caso de la desaparición de Miguel Angel Bru (agosto de 1993) denunció el secuestro de sus dos hijos durante una horas, por haber declarado en la causa por la desaparición del joven estudiante. A partir de ese momento decidió esconderse y solicitó protección al Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Este se comprometió a incluirlo en un programa de protección de testigos[98].

Es fundamental la creación de un programa de protección de testigos que contemple procedimientos eficaces y confiables.

∑ Garantizar que se recurra la uso de la fuerza letal y de las armas de fuego por parte de los agentes de las fuerzas de seguridad solo en circunstancias excepcionales.

Los casos descriptos en este capítulo, así como las estadísticas expuestas demuestran el uso abusivo de armas de parte del personal policial.

Dos casos demuestran la gravedad de la situación actual: en el mes de marzo y en el mes de julio fueron dados a publicidad dos hechos en los que funcionarios policiales mataron a sus propios hijos al confundirlos con asaltantes —en el primer caso el policía disparó contra su hijo de 33 años, en el segundo, el niño tenía 4 años de edad—[99].

Por lo general, las policías argentinas no desarrollaron en sus rutinas de trabajo elementales principios legales para el uso de la fuerza y de las armas de fuego (proporcionalidad, gradualidad, razonabilidad y uso exclusivo de la fuerza letal sólo en caso de riesgo para la integridad física o la vida de terceros o del personal policial). Luego del básico entrenamiento inicial recibido en los cursos de ingreso, la mayor parte de los agentes no realiza prácticas periódicas en el uso de sus armas, salvo las acciones que cada uno de ellos desarrolle por propia iniciativa. Los cursos de reentrenamiento de las Policías de la Provincia de Buenos Aires y la distribución de instructivos al personal de la Policía Federal Argentina sobre esta materia, reconocen e intentan modificar esta situación.

---

[98] La Nación; Clarín y Página 12, 8 de diciembre.
[99] Clarín y Página 12 16 de julio.

∑ Derogar la obligación de portar armas aún estando franco de servicio.

Los funcionarios policiales tienen la obligación de portar armas aún estando franco de servicio o en situación de retiro, normativa que emana del "estado policial" que adquieren al ingresar a la fuerza. Aunque explicada como forma de optimizar las tareas de vigilancia y represión, en la práctica resulta en un sostenido aumento del número de muertos civiles por hechos de menor cuantía.

Asimismo, según estadísticas del Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia de Buenos Aires, el mayor número de policías muertos durante el año corresponde a funcionarios francos de servicio que quisieron evitar asaltos a terceros, fueron robados o protagonizaron hechos confusos. Esta proporción es claramente confirmada en la serie de cuadros estadísticos que se describen en este capítulo[100].

∑ Reestructurar los mecanismos de control interno de las fuerzas policiales y modificar los reglamentos disciplinarios.

Los mecanismos de control interno no han ocupado un lugar activo en la prevención y sanción de conductas violatorias de los derechos humanos ni aseguran formas adecuadas y objetivas de investigación, sanción y análisis de las faltas policiales. Los casos de violencia mencionados y situaciones como el recambio de altos oficiales de la Policía Federal involucrados en graves hechos de corrupción[101], plantean que estos mecanismos suelen ser accionados luego de que las denuncias alcanzan un alto grado de repercusión pública y que las investigaciones sólo son realizadas por actores externos a las policías.

El diseño de mecanismos de control democráticos y eficaces necesariamente debe ser acompañado de normas de conductas policiales que garanticen el respeto de los derechos de los agentes investigados y promuevan una cultura institucional de control y transparencia en lugar de generar la complicidad y el ocultamiento de la información.

---

[100] Ver series de cuadros 2.4 y 2.5.
[101] Ver notas 4 y 5 de la Introducción

∑ Exonerar a los miembros de la policía involucrados en graves violaciones a los derechos humanos durante la década de los años 70 y principios de los 80.

Durante este año ha sido varios los casos de denuncias de miembros de las fuerzas policiales que tuvieron participación activa en la represión ilegal durante la dictadura. Esto sin duda no es una cuestión menor. Afrontarla supondría una demostración clara de que la proclamadas democratizaciones de las policías suponen primordialmente una transformación de su cultura organizacional y de su histórica definición de objetivos institucionales. La iniciativa del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires de someter a consideración de los organismos de derechos humanos los nombres del personal superior a ser ascendido, ha sido sin duda el inicio de una política que debe ser ponderada.

Durante 1998 fueron denunciados los casos del funcionario policial Eduardo Emilio Kalinec, quien se desempeña como subcomisario de la seccional 25° y ha revestido en la Dirección General de Delegaciones de la Policía Federal Argentina. Según testimonios de Delia Barrera, Jorge Allega y Mario Villani, sobrevivientes del campo de concentración El Atlético, Kalinec actuó en los campos de concentración El Atlético, el Banco y el Olimpo. En el primero como jefe de guardia, participando en torturas a prisioneros.

El funcionario policial, *Adrían Pellachi*, ex jefe de la Policía Federal Argentina y ex secretario de Seguridad Interior de la Nación, que actualmente reviste en la delegación argentina de Interpol Internacional. Prestó servicios en la Superintendencia de Seguridad Federal —organismo asignado por la Policía Federal para intervenir en la represión ilegal— entre el 8 de marzo de 1977 y el 19 de diciembre de 1983. Según consta en el legajo del funcionario, el 23 de octubre recibió una felicitación "por abatir delincuente subversivo en Sección Superintendencia de Seguridad Federal"[102]. El hecho ocurrió el 23 de julio de 1977. Según declaraciones de Pellachi, se habría tratado de un enfrentamiento armado en el que muriera Jorge Sanz, delegado gremial del fuero penal de los tribunales de la Capital Federal. Según relatos de los familiares de la víctima, no hubo enfrentamiento alguno; por el contrario Sanz fue "fusilado" en la calle, en horas de la tarde, al

[102] Expediente SSF n°157.

recibir dos tiros en la espalda y uno en el pie. Días después el cadáver fue entregado a la familia. La autopsia consignaba que éste había muerto por "edema pulmonar".

La Superintendencia de Seguridad Federal se constituyó a fines de 1975 en sede del GT2 (Grupo de Tareas 2) bajo supervisión operacional del Comando de Primer Cuerpo de Ejército. Aportaba personal a otros grupos de tareas intervinientes en la represión, como por ejemplo el operante en dependencias de la Escuela de Mecánica de la Armada[103].

El comisario *Roberto Rosa*, titular de la División Seguridad Personal, de la policía Federal fue reconocido por sus víctimas como uno de los represores que bajo el alias de "Clavel", actuó durante la dictadura militar en varios campos de concentración: Club Atlético, El Banco, El Olimpo y División Cuatrerismo de Quilmes. Esto cuatro campos pertenecieron al circuito represivo que estuvo a cargo de la Superintendencia de Seguridad Federal de la Policía Federal, que dependía del primer Cuerpo del Ejército bajo el mando del entonces general Guillermo Suárez Mason. Rosa fue señalado como represor ante la Comisión Nacional por la Desaparición de Personas (Conadep) y durante el juicio a los ex comandantes de la dictadura militar.

La participación de Rosa durante la dictadura tuvo repercusión pública en ocasión de la denuncia contra el juez Norberto Oyarbide por las relaciones entre éste e importantes funcionarios de la Policía Federal en la protección de la prostitución y la denominada "caja negra" —negocios ilegales— de la policía[104].

El comisario *José Rubén Lo Fiego*, de la Policía de la Provincia de Santa Fe, fue separado del servicio activo a fines de 1997, en el marco de la política del gobierno provincial de separar del servicio a varios policías involucrados en la represión ilegal durante la última dictadura. Durante los años del terrorismo de Estado, Lo Fiego integraba el Servicio de Informaciones que funcionaba en el sótano de la jefatura de policía en Rosario, centro de detención clandestino conocido como la "la ESMA rosarina". En España, Lo Fiego figura como querrellado-imputado en la causa que investiga el juez Baltazar Garzón. En Argentina, antes de ser retirado del servicio policial,

---

[103] Información de la Comisión Nacional por la Desaparición de Personas —CONADEP—.

[104] Diarios La Nación, Clarín, Página 12, mes de mayo.

el comisario había sido beneficiado por la ley de obediencia debida y una serie de ascensos posteriores[105].

∑ Eliminar las facultades policiales que promueven los abusos y la violencia policiales.

Debieran derogarse las actuales facultades policiales de detener personas sin causa para ello o sin el debido control jurisdiccional. Su vigencia no sólo resulta en abusos y atropellos[106], sino que antes de servir a tareas de prevención del delito, resultan en herramientas útiles para la comisión de delitos, abusos y amedrentamiento de testigos.

[105] Diario Perfil, 18 de mayo de 1998.
[106] Ver en este mismo capítulo el relato del caso "Follini".

Capítulo II. Violencia policial, inseguridad y derechos humanos[Σ].

1. Introducción.

1998 ha concluido sin que se aclarara el principal crimen político ocurrido durante 1997: el asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas. La investigación del hecho dejó al descubierto la complicidad y la participación policial en el asesinato; pero también, el trágico hecho ha servido para desplegar en la escena pública, tanto los diferentes tipos de accionar policial que vulneran los derechos humanos, como las formas y metodologías de encubrimiento y entorpecimiento de la investigación que las fuerzas policiales activan cuando son cómplices o autores de abusos de poder. José Luis Cabezas condensó dramáticamente los cientos de casos de violencia policial, la ineficacia e impericia de las investigaciones judiciales en estos hechos y la ausencia de controles democráticos sobre el accionar de las policías. Fue también una de las causas desencadenantes de la intervención civil a la policía en la provincia de Buenos Aires —así como otros crímenes policiales resultaron en reformas o reestructuraciones parciales de policías provinciales[1]—.

Así como el crimen de Cabezas aún no ha sido debidamente aclarado, tampoco la violencia policial resultado de prácticas tramadas en la impunidad y, en muchos casos en la falta de investigación judicial idónea, ha cesado. Así lo demuestran los casos reseñados en este capítulo y las cifras de muertos y heridos como resultado del accionar de la policía. Sin embargo, es importante señalar que, en buena medida como respuesta a estas situaciones, 1998 ha sido también un año signado por la importancia que, en la agenda pública, han tenido diversas iniciativas tendientes a la reforma de las policías.

Ello ha sido el resultado de varias circunstancias. En primer lugar, las sostenidas denuncias sobre los casos de violencia y abusos policiales cuya ocurrencia parece claramente imputable a

---

[Σ] Este capítulo ha sido elaborado por los integrantes del Programa "Violencia institucional, seguridad ciudadana y derechos humanos" del CELS. El programa está coordinado por Sofía Tiscornia y son sus integrantes los abogados Gastón Chillier y Gustavo Palmieri; la antropológa Josefina Martínez y Vanina Lekerman

[1] Así, el crimen de Sebastián Bordón en Mendoza precipitó una serie de proyectos de reforma en Mendoza.

patrones de conducta policiales, prácticas consuetudinarias y ausencia de controles institucionales —administrativos y jurídicos— eficientes y transparentes. Estos casos han sido reiteradamente denunciados a los responsables políticos de las policías —Ministerio del Interior en el caso de la Policía Federal y ministerios de gobiernos en los casos de las policías provinciales— por organizaciones de derechos humanos nacionales y del exterior[2] y por asociaciones de víctimas de la violencia.

En segundo lugar, la comprobación de la corrupción de muchas de las fuerzas policiales o de grupos dentro de estas fuerzas, que actúan como cómplices o como autores directos en delitos de narcotráfico[3]; control ilegal de la prostitución y del juego clandestino; cobro de cánones para liberar delincuentes o hacer desaparecer prontuarios; cobro de cánones por protección a comercios[4]; etc. En muchos de estos casos existe la firme sospecha de que la corrupción no podría ser posible sin la

---

[2]Ver, CELS / HRW: La inseguridad policial. Violencia de la fuerzas de seguridad en la Argentina; Eudeba; 1998; Coordinadora contra la represión policial e institucional —CORREPI—: Informes "Archivo de casos 1983-1998. Recopilación de muertes de personas a manos de las fuerzas de seguridad en Argentina"; entre otros.

[3] La Cámara Federal de la Plata condenó, en diciembre de 1998, a penas de prisión a un importante grupo de policías de la Brigada Narcotráfico de Quilmes, luego de comprobarse judicialmente que daban cobertura a narcotraficantes de la zona sur del Gran Buenos Aires

[4]La investigación sobre el cobro de canones para el ejercicio de la prostitución y la venta callejera en la ciudad de Buenos Aires forzaron dos purgas policiales en la Policía Federal. La primera, por las denuncias que en el mes de julio se hicieran al jefe de la comisaría 16, Dario Capmany. La segunda, en el mes de octubre, resultó en el reemplazo del 75% de los titulares de las comisarías y de tres altos jefes policiales. Ver causa "Comisaría 16, personal policial de la brigada s/ exacciones ilegales"; también causa "Airali, Hugo s/ amenazas"; causa "Gorosito, Claro y Milhomme s/ exacciones ilegales"; Chillier, Gastón: "La denuncia de un ex-policía. Análisis de las causas y consecuencias de las prácticas de la policía Federal Argentina", documentos de trabajo CELS; 1998, mimeo. Para la provincia de Buenos Aires ver la denuncia investigada por el juez de Garantías de San Martín, sobre el cobro de coimas a comerciantes protagonizado por la comisaria Graciela Iglesias. La misma fue filmada con una cámara oculta por un noticiero de televisión en el mes de diciembre. Ver diario Clarín, 21 de diciembre de 1998.

complicidad del poder político local, y de miembros del Poder Judicial[5].

En tercer lugar, el aumento de la inseguridad urbana y de la criminalidad común y la ineficacia de las fuerzas policiales y de los responsables políticos en la propuesta de políticas eficaces e idóneas de seguridad pública. Según encuestas de opinión pública, la delincuencia es, luego del desempleo, el principal problema a resolver. En este año, la preocupación social por el tema subió del sexto, al segundo lugar en la agenda de la sociedad. Y, paralelamente, cuatro de cada diez personas que han sufrido delitos no han realizado la denuncia porque la policía no presta atención a las mismas[6].

En cuarto lugar, la importancia que la agenda internacional y las agencias de financiamiento de la cooperación internacional otorgan a la reestructuración de las fuerzas policiales, en el marco de fortalecimiento de las democracias y el respeto de los derechos humanos en la región[7]

Todas estas circunstancias configuran un cuadro particularmente complejo. Por una parte, es importante destacar que son sin duda bienvenidas las iniciativas del poder político y, en algunos casos de las propias policías —por ejemplo, la policía de Córdoba— de reforma y reestructuración de las fuerzas[8]. Asimismo, las inmediatas reacciones de los responsables políticos —en muchos, aunque no la totalidad de los casos— condenando la violencia y torturas policiales descriptas en este informe[9], parecen demostrar un mayor grado de preocupación por el tema. Reformas legislativas tales como la sanción del nuevo Código de Convivencia Urbana en la ciudad de Buenos Aires, la puesta en marcha del nuevo Código de Procedimientos Penal en la provincia de Buenos Aires, la sanción de las leyes provinciales de Seguridad

---

[5]En el mes de mayo tomaron estado público graves denuncias contra el juez federal Norberto Oyarbide y las vinculaciones entre éste y miembros de la Policía Federal para el encubrimiento de negocios vinculados a la prostitución en la ciudad de Buenos Aires. Ver diarios La Nación, Clarín, Página 12, mes de mayo.

[6]Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría: La Seguridad Pública. Investigación realizada para la convención de Bancos ´98, organizada por ADEBA, Colección Estudios nº 35; 1998.

[7] Ver en este Informe, el capítulo XIII.

[8] Ver en este mismo capítulo, apartado 5: Reformas en las instituciones policiales.

[9]Ver más adelante, casos Sutara; joven violada en la provincia de Mendoza; Mamani; Duarte; Peña; Herrera; Novillo.

Pública y de Organización de las Policías en la provincia de Buenos Aires; el proyecto de ley de Organismos de Seguridad Pública de la provincia de Santa Fe, la reestructuración de la policía de Mendoza encabezada por el gobernador de la provincia con acuerdo de los legisladores de la oposición, entre otras, parecieran sumar esfuerzos destinados a buscar límites y controles a los históricos abusos policiales y a la despreocupación de los tribunales por el problema.

Pero, por otra parte, no podemos menos que señalar que, en muchos de estos casos, el empeño por lograr una legislación moderna y garantista aparece gravemente descompensado, tanto por la ausencia de estudios serios que hubiesen permitido asegurar la infraestructura y los recursos humanos necesarios para la aplicación de la nuevas normas —tal el caso del código de procedimientos en la provincia de Buenos Aires[10]—, como por la debilidad de muchos legisladores y gobernantes frente a las presiones de las corporaciones policiales[11].

Sin duda la violencia policial continúa siendo una grave deuda de la democracia argentina. Las muertes y torturas, responsabilidad de las policías, que en este capítulo se describen, como el mantenimiento de las facultades policiales de detener personas arbitrariamente —con el alto costo de cercenamiento de las libertades que ello implica— debieran ser encarados conjuntamente con otra de las deudas de la democracia: el aumento progresivo de la inseguridad urbana.

Los dos problemas están indisolublemente unidos en nuestro país y en nuestra región. Por ello no debieran ser pensados uno desvinculado del otro. Plantear como alternativa a la inseguridad urbana penas más duras —tales como restringir la excarcelación, bajar la edad de imputabilidad penal, o aumentar las penas de prisión, propuestas por el secretario de seguridad de la Nación, Miguel Angel Toma[12]—; o políticas más represivas

---

[10]La vigencia del nuevo código procesal penal debió ser postergado dos veces durante 1998 debido a la falta de infraestructura y de recursos humanos para su puesta en marcha. Finalmente, en el mes octubre entró en vigencia. Sin embargo, las críticas por los déficit para que efectivamente fuese aplicado continuaron. Ver: La Nación, 5 de febrero de 1998; Página 12, 4 de febrero de 1998; y La Nación, 19 de agosto de 1998.

[11]Ver en este mismo capítulo el apartado 6: El reemplazo de los edictos policiales por el Código de Convivencia Urbana.

[12]Ver diario Clarín, 30 de agosto de 1998. A diferencia del secretario de seguridad de la Nación, el ministro de justicia y seguridad bonaerense, Dr.

—tales como razzias en los barrios pobres o mayor presencia de cuerpos armados en las calles— sin una revisión profunda de las prácticas y las costumbres domésticas de los órganos de aplicación de estas penas o de estas políticas, solo redundará en mayores violaciones a los derechos humanos y en mayores índices de inseguridad y criminalidad callejera.

En este capítulo se exponen las estadísticas de violencia policial que históricamente el CELS viene elaborando. A continuación se describen los principales casos de violencia policial ocurridos durante el período. Para documentarlos, además de la información periodística se ha consultado a abogados y familiares de las víctimas. Agradecemos muy especialmente la colaboración de la Dra. María del Carmen Verdú de la Coordinadora contra la represión policial e institucional —CORREPI— y del Profesor Rubén Naranjo del Foro Memoria y Sociedad de la ciudad de Rosario, Santa Fe. También en esta sección se han incluido datos estadísticos sobre detenciones por averiguación de identidad en la ciudad de Buenos Aires y el análisis de un fallo judicial sobre la operatoria de estas facultades policiales.

Dos temas nos han parecido de particular importancia para integrar este capítulo. Por un lado, un análisis de la situación de las reformas policiales y, por otro, un análisis también del proceso de sanción del Código de Convivencia Urbana en la ciudad de Buenos Aires y las concomitantes reacciones de la Policía Federal y los legisladores a raíz de la limitación en la atribuciones policiales de detener personas, derogados los viejos edictos contravencionales. Finalmente, se proponen una serie de recomendaciones propositivas derivadas, todas ellas, de los diferentes escenarios de violaciones a los derechos humanos que este capítulo describe.

2. Estadísticas de violencia policial[13]

León Arslanian, planteó en la discusión pública sobre estas cuestiones, la importancia de que la respuesta del Estado en el caso de los niños y adolescentes, no debiera ser la aplicación del derecho penal, sino, por lo contrario la promoción de políticas sociales de contención y protección. Ver diarios Clarín y Crónica, 30 de agosto de 1998.

[13] Este apartado ha sido elaborado por Sofía Tiscornia y Vanina Lekerman.

2.1. Series estadísticas período 1998. Base de datos y metodología de trabajo.

En este apartado se exponen las estadísticas de casos de violencia policial, ocurridas durante el año 1998, así como una serie de cuadros comparativos de años anteriores. La presentación de estos datos pretende dar cuenta de la magnitud y dimensiones del problema, por sobre la descripción los casos, de mayor repercusión pública, que se listan más adelante.

La fuente de datos que se ha utilizado son las crónicas policiales aparecidas en los periódicos de mayor circulación en el país: Clarín, La Nación, Página 12 y Crónica. Somos conscientes que estos datos primarios son ilustrativos, pero no exhaustivos. Ello así porque la publicidad de este tipo de hechos está sujeta a una serie imponderable de circunstancias, típicas de las rutinas de producción periodística[14].

Si elaboramos las estadísticas en base a estas fuentes es porque continúa sin existir en la Argentina otra forma de dar cuenta cuantitativamente del problema. Suponemos que las fuerzas policiales tienen datos acerca del número de víctimas resultados de enfrentamientos. Pero estos datos no están a disposición de la ciudadanía ni se publican periódicamente.

Este tipo de datos no pueden tampoco ser rastreados a través de estadísticas de causas radicadas en los juzgados. Los tribunales no cuentan con sistemas centralizados. La única forma de realizarlo sería a través de la visita a todos los juzgados y cámaras penales existentes, levantando los datos manualmente. Esta es una tarea imposible de realizar.

También la fuente que utilizamos restringe el tipo de información sobre las prácticas policiales violatorias de derechos humanos. Así, los casos de tortura y apremios ilegales rara vez son publicados en los periódicos. Cuando lo son, es por hechos extraordinarios tales como denuncias de muertes y desapariciones.

En cuanto a la metodología, las noticias de la crónica policial se clasifican diariamente y se conservan las copias

---

[14] Conviene no olvidar que la lógica de la exhibición de crónicas policiales en los periódicos está sujeta a una serie de variables que poco tienen que ver con la dimensión cotidiana de la violencia policial. Que el número de hechos varíe de un mes a otro, puede deberse a la aparición de un caso criminal pasional que ocupa la atención del público o la realización de eventos deportivos importantes que restan espacio a la crónica policial.

numeradas en carpetas. Cada hecho se carga en una base de datos. Se trata siempre de información de conocimiento público.

Las crónicas son clasificadas tipológicamente en un ordenamiento en donde los hechos contemplan los casos en que hay fuertes sospechas de que se ha violado el derecho a la vida y la integridad de las personas, habiendo hecho las fuerzas policiales y de seguridad un uso excesivo y arbitrario del poder de fuego. Esta clasificación contempla:

Muertes y lesiones por violencia policial: se trata de enfrentamientos en los que, según la versión policial, ambas partes están armadas. Esta situación es muy difícil de comprobar ya que es la versión policial la que aquí se sostiene[15]. En la gran mayoría de los casos se trata de ejecuciones; usos excesivos de la fuerza; fusilamientos durante actividad policial represiva o preventiva y; abusos de poder. La mayoría de los hechos corresponden robos y hurtos de menor cuantía; asaltos a los policías cuando están francos de servicio; actuaciones policiales donde la causa esgrimida ha sido sólo la presencia de personas "sospechosas" y pedidos de identificación. No se incluyen en esta tipología los asaltos perpetrados por grupos comandos o fuertemente armados.

Muertes y lesiones bajo custodia: son las muertes y lesiones ocasionadas a la víctima cuando ésta se encuentra detenida en comisarías. Son, generalmente, el resultado de tortura y apremios ilegales.

Muertes y lesiones por uso particular de la fuerza: se trata de aquellos hechos en los que el funcionario no actúa en ejercicio de sus funciones, ni vistiendo el uniforme y las insignias de la institución. Las muertes y lesiones ocasionadas son resultado de conflictos particulares entre el funcionario y un contendiente ocasional. Pueden ser presentados como enfrentamientos, pero el funcionario actúa defendiendo intereses o bienes personales.

Muertes por negligencia: son muertes o lesiones producidas por impericia o imprudencia de agentes en sus funciones o inobservancia de los reglamentos o de los deberes a su cargo sin intención de cometer delito.

En la base de datos se consigna el lugar y fecha de ocurrencia, la agencia interviniente y los rangos y nombres de los

---

[15] Sobre este modo de actuación policial ver CELS / Human Rigths Watch: La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina. Eudeba; Bs. As. ; 1998.

agentes, si estos estaban cumpliendo funciones o estaban franco de servicio; características de las víctimas y una serie de datos relativos a la circunstancias precisas del hecho, motivaciones, intervención judicial y ponderación periodística. Todos estos datos permiten, al ser cruzados, analizar constantes y patrones de ocurrencia.

Las series de cuadros han sido organizadas en seis grandes ítems. En primer lugar se exponen la cantidad de víctimas de la violencia policial, según área geográfica. Ello da un panorama general de la actuación de la policía en su jurisdicción específica y, al mismo tiempo, es indicativa de la forma en que plantean el control represivo en cada jurisdicción.

La segunda serie está ordenada según la actuación de cada agencia, independientemente de donde actúe. Ello permite descubrir algunas constantes en el *modus operandi* al momento de intervenir, cada agencia, en hechos de represión.

La tercera serie destaca especialmente la condición en que actuaron los agentes, a saber, si lo hicieron dentro de las rutinas de control y vigilancia o si actuaron estando franco de servicio, o en cumplimiento de otro tipo de tareas.

La cuarta serie avanza sobre una caracterización de las víctimas civiles, discriminándolas por sexo, edad y, especificando aquellos casos de personas ajenas a los hechos que ocasionaron la represión violenta —terceros—.

Finalmente, en la sexta serie de cuadros se exponen las cifras de hechos de violencia policiales comparándolas con años anteriores.

2.2. Serie cuadros: Total de víctimas según lugar de ocurrencia del hecho

Esta primer serie de cuadros presenta el total mensual de víctimas civiles y de las fuerzas de seguridad, muertas y heridas, por área geográfica.

2.2.1. Total de víctimas por mes
Capital Federal

	Civiles	Civiles	Funcionarios	Funcionarios

Meses	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos
Enero	3	3	0	1
Febrero	2	1	0	1
Marzo	4	4	0	0
Abril	1	1	1	1
Mayo	5	9	0	0
Junio	9	2	0	2
Julio	8	6	2	2
Agosto	8	4	1	1
Setiembre	5	7	1	1
Octubre	3	6	1	0
Noviembre	8	5	3	2
Diciembre	3	5	1	3
Totales	**59**	**53**	**10**	**14**

Total víctimas civiles: 112
Total víctimas agentes: 24

2.2.2. Total de víctimas por mes
Gran Buenos Aires

1998	Civiles Muertos	Civiles Heridos	Funcionarios Muertos	Funcionarios Heridos
Enero	5	11	6	4
Febrero	18	15	3	7
Marzo	12	15	2	8
Abril	6	10	4	7
Mayo	9	11	1	11
Junio	12	18	5	4
Julio	10	14	5	13
Agosto	6	7	3	8
Setiembre	10	16	3	7
Octubre	11	16	5	5
Noviembre	6	6	3	6
Diciembre	9	9	3	3
Totales	**114**	**148**	**43**	**83**

Total víctimas civiles: 262
Total víctimas agentes: 126

2.2.3. Totales del período ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires

Totales del período	Civiles		Agentes	
	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos
Capital Federal	59	53	10	14
GBA	114	148	43	83
Totales	**173**	**201**	**53**	**97**

2.3. Serie: Víctimas según agencia participante

En los cuadros se ha discriminado la cantidad de víctimas resultado de la actuación de las diferentes fuerzas policiales y de seguridad.

2.3.1. Víctimas civiles por agencia participante

Capital Federal

Agencia	Civiles Muertos	%	Civiles heridos	%	Total	%
Policía Federal	**56**	**95**	**52**	**98**	**108**	**96**
Policías de la Provincia de Buenos Aires	2	3	0	0	2	2
Gendarmería	1	2	1	2	2	2
Total	**59**	**100%**	**53**	**100%**	**112**	**100%**

2.3.2. Víctimas civiles por agencia participante

Gran Buenos Aires

Agencia	Civiles muertos	%	Civiles heridos	%	Total	%
Policías de la Provincia de Buenos Aires	**83**	**72**	**118**	**79**	**201**	**77**
Policía Federal	22	19	23	16	45	17
Prefectura Naval	4	4	3	2	7	3
Gendarmería	4	4	1	1	5	2
Ejército	1	1	3	2	4	1
Total	**114**	**100 %**	**148**	**100 %**	**262**	**100 %**

Si se compara el total de víctimas civiles por área geográfica y por acción de cada una de las agencias es posible constatar:

- un aumento de la cantidad de presuntos sospechosos muertos en la ciudad de Buenos Aires en relación con años anteriores (36 personas en 1997 y 59 en 1998, representando un aumento de 64%). Es interesante destacar que el aumento en la publicidad de personas abatidas por la Policía Federal en enfrentamientos coincide, por una lado con la discusión y sanción del Código de Convivencia Urbana por una parte, y por otra, se incrementa a partir del asesinato de un funcionario de la Policía Federal que revestía en la custodia de un restaurante de un zona residencial. El hecho ampliamente publicitado en los medios de comunicación incrementó denuncias mediáticas de inseguridad y de aumento de la peligrosidad criminal.
- Si se comparan los cuadros de la serie 2.2 con los de la serie 2.3, es posible constatar que continúa vigente un patrón de comportamiento señalado ya en años anteriores: en el Gran Buenos Aires, se mantiene un significativo número de víctimas civiles —35 %—, como resultado de la violencia de funcionarios de la Policía Federal, actuando fuera de su jurisdicción.

  La policía Federal tiene jurisdicción para actuar, fuera de la ciudad de Buenos Aires, en la represión de delitos federales. Sin embargo, en los casos que conforman las

cifras expuestas, no se trata de la actuación por la comisión de este tipo de hechos, como podrá inferirse de la lectura de los cuadros de las series siguientes (series 2.3 y 2.4).

2.3. 3. Policía Federal

Civiles muertos y heridos por agentes de la Policía Federal según grado que revestían Capital Federal (CF) y Gran Buenos Aires (GBA)

Grado	Civiles muertos en CF	Civiles heridos en CF	civiles muertos en GBA	Civiles heridos en GBA	Totales
Suboficiales	44	46	18	20	128
Oficiales	11	5	4	3	23
Sin datos	1	1	0	0	2
Total	**56**	**52**	**22**	**23**	**153**

2.3.4. Policías de la Provincia de Buenos Aires

Civiles muertos y heridos por agentes de las Policías de la Provincia de Buenos Aires según grado que revestían Gran Buenos Aires y Capital Federal

Grado	civiles muertos en GBA	civiles heridos en GBA	civiles muertos en CF	Totales	%
Suboficiales	76	101	0	177	87
Oficiales	3	11	2	16	8
Sin datos	6	4	0	10	5
Total	**85**	**116**	**2**	**203**	**100**

Tanto en los casos protagonizados por agentes de la Policía Federal como de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, el mayor número de muertes y lesiones son cometidas por suboficiales. Esta proporción es mayor en el caso de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (87% y 84 % responsabilidad de la Policía Federal)

2.4. Serie: Actuación de agentes franco de servicio

Según las leyes orgánicas del personal policial, sus agentes al ingresar a la institución adquieren lo que se da en llamar el "estado policial". Este estado supone que quien pertenece o a pertenecido alguna vez a la fuerza debe estar disponible en todo momento y circunstancia para cumplir con las actividades propias de la profesión. También los habilita y obliga a portar armas.

La categoría *"en servicio"* describe a aquellos agentes que estaban cumpliendo tareas de vigilancia o investigación y represión del delito, al momento del hecho. La categoría *"de franco"* supone que el personal de seguridad estaba fuera de su horario de trabajo, vestía de civil y no estaba cumpliendo ninguna función específica. Actuó en el hecho porque aún en esta condición, reglamentariamente, están obligados a portar el arma. La categoría *"custodio"* describe a agentes que están cumpliendo funciones en agencias privadas de seguridad, aún cuando revisten como policías en actividad o retirados. La categoría *"retirado"* incluye a los agentes que ya no revisten en la fuerza, generalmente por haberse jubilado o habérsele otorgado el retiro, pero que continúan portando armas, en virtud de la permanencia del "estado policial".

2.4.1. Capital Federal

Civiles muertos y heridos según el carácter que revestía el agente
Capital Federal

Carácter	Civiles muertos	%	Civiles heridos	%
En servicio	47	80	42	79
De franco	7	12	7	13
Custodio	1	2	3	6
Retirado	4	6	1	2
Total	**59**	100%	**53**	100%

2.4.2. Gran Buenos Aires

Civiles muertos y heridos según carácter que revestía el agente
Gran Buenos Aires

Carácter	Civiles muertos	%	Civiles heridos	%
En servicio	55	48	90	60
De franco	47	41	44	30
Custodio	0	0	1	1
Retirado	9	8	13	9
Tareas Adicionales	3	3	0	0
Total	**114**	100%	**148**	100%

Mientras en la Ciudad de Buenos Aires, entre el 79 y el 80 % de las muertes y lesiones son producidas por personal en sus tareas específicas, en el Gran Buenos Aires, este índice disminuye. Solo entre el 48 y el 60% de los hechos son protagonizados por personal en servicio.

2.4.3. Policía Federal

Civiles muertos por agentes de la Policía Federal según carácter que revestían Capital Federal y Gran Buenos Aires

Carácter	Civiles muertos	%
En servicio	47	60
De franco	22	28
Custodio	0	0
Retirado	9	12
Total	**78**	**100%**

2.4.4. Policías de la Provincia de Buenos Aires

Civiles muertos por agentes de la Policías de la Provincia de Buenos Aires, según carácter que revestían Gran Buenos Aires

Carácter	Civiles muertos	%
En servicio	55	65
De franco	24	29
Custodio	0	0
Retirado	3	3
Tareas adicionales	3	3
Total	**85**	**100%**

Aunque en la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires, el índice de personas muertas y lesionadas por personal de franco es muy bajo (13% cuadro 2.4.1.), si analizamos la actuación por fuerza, encontramos que, en cambio, sube el porcentaje del personal policial de la Policía Federal que actuando de franco, o

estando retirado, produce muertes de civiles. (28 % de franco; 12% retirados). Este índice es incluso superior al de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. (29% de franco; 3 % retirados).

2.5. Serie: Policías muertos y heridos

2.5.1. Agentes muertos y heridos según el carácter que revestían
Capital Federal

Carácter	Agentes muertos	%	Agentes heridos	%
En servicio	1	10	9	65
De franco	4	40	2	14
Custodio	0	0	1	7
Retirado	3	30	1	7
Tareas adicionales	2	20	1	7
Total	**10**	100%	**14**	100%

En la serie I se expuso la cantidad de agentes muertos en el ámbito de la Capital Federal, en enfrentamientos. De este total (10 agentes muertos); solo 1 —que representa el 10%— estaba en servicio. Los 9 restantes (el 90%) no estaba cumpliendo tareas específicas. Estas muertes han sido el resultado tanto del trabajo adicional que los funcionarios realizan para completar sus salarios (20% por tareas adicionales), como de la obligación de portar armas estando franco o retirado (70%).

2.5.2. Agentes muertos y heridos según carácter que revestían
Gran Buenos Aires

Carácter	Agentes muertos	%	Agentes heridos	%

En servicio	3	7	27	33
De franco	23	53	40	48
Custodio	1	2	5	6
Retirado	11	26	6	7
Tareas Adicionales	5	12	5	6
Total	**43**	100%	**83**	100%

La proporción constatada en el cuadro anterior, se agrava en el caso de las muertes de agentes ocurridas en el Gran Buenos Aires. Sólo el 7 % de las muertes son de personal en servicio.

Según estadísticas del Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia de Buenos Aires, entre el 1 de diciembre de 1997 y julio de 1998, 30 policías fueron asesinados, 16 de ellos eran integrantes de la Policía Federal y 14 de la Policía de la Provincia Buenos Aires. Cuatro de los federales y 2 de la policía de Buenos Aires, eran policías retirados. La mayoría murieron al resistirse a robos o en lugares donde cumplían un servicio adicional o estaban francos de servicio. Cinco de los 14 bonaerenses murieron víctimas de homicidios, o sea, en circunstancias en que no se acreditó que actuaran en servicio. De las 30 muertes, sólo 4 ocurrieron en la ciudad de Buenos Aires, las restantes en la provincia, la mayoría en el conurbano[16].

Policía Federal

2.5.3. Agentes de la Policía Federal muertos y heridos, según carácter que revestían
Capital Federal y Gran Buenos Aires

Carácter	Agentes muertos	%	Agentes heridos	%
En servicio	1	3	10	26
De franco	11	41	20	53
Custodios	0	0	3	8
Retirados	10	37	4	10
Tareas adicionales	5	19	1	3

[16] Diario La Nación, 19 de julio y 24 de julio de 1998.

Total	**27**	**100%**	**38**	**100%**

El 41% de los agentes de la Policía Federal muertos en enfrentamientos lo han sido estando francos de servicio. Si comparamos con el cuadro 2.5.1 es posible deducir que el mayor número de agentes muertos lo son en el ámbito del Gran Buenos Aires (97% si sumamos personal de franco; retirados y funcionarios cumpliendo tareas adicionales). Indices similares se observan en el caso de los funcionarios heridos.

2.5.4.Agentes de la Policía Federal muertos y heridos en enfrentamientos según grado que revestían Capital y Gran Buenos Aires

Grado	Agentes muertos Capital Federal	Agentes muertos GBA	Total
Suboficiales	5	16	**21**
Oficiales	3	1	**4**
Sin datos	0	2	**2**
Total	**8**	**17**	**27**

Policías de la Provincia de Buenos Aires

2.5.5. Agentes muertos de la Policías de la Provincia de Buenos Aires, según carácter que revestían Gran Buenos Aires

Carácter	Agentes muertos	%	Agentes heridos	%
En servicio	2	10	26	46
De franco	14	66	20	36
Custodio	1	4	3	5
Retirado	2	10	2	4

Tareas adicionales	2	10	5	9
Total	**21**	**100 %**	**56**	**100 %**

En forma similar a lo observado en el cuadro 2.5.3, la mayoría de los funcionarios muertos y heridos están francos de servicio al momento del hecho. En el caso de los agentes muertos, esta situación representa el 90% de los casos, si incluimos a personal retirado o realizando tareas de custodios o adicionales.

2.5.6.Agentes de la Policías de la Provincia de Buenos Aires muertos y heridos en enfrentamientos según grado que revestían
Capital y Gran Buenos Aires

Grado	**Agentes muertos Capital Federal**	**Agentes muertos GBA**	**Total**
Suboficiales	0	17	**17**
Oficiales	1	4	**5**
Sin datos	0	0	**0**
Total	**1**	**21**	**22**

2.6. Serie: Caracterización de las víctimas civiles

2.6.1. Civiles muertos y heridos por sexo
Capital Federal

Estado	**Mujeres**	**%**	**Varones**	**%**	**Total**	**% *total***
Muerto	1	33	58	53	59	53
Herido	2	67	51	47	53	47
Total	**3**	**100%**	**109**	**100%**	**112**	**100%**

2.6.2. Civiles muertos y heridos por sexo Gran Buenos Aires

Estado	Mujeres	%	Varones	%	Total	% *total*
Muerto	4	25	110	45	114	44
Herido	12	75	136	55	148	56
Total	**16**	**100%**	**246**	**100%**	**262**	**100%**

Los datos nos indican que tanto en la Capital Federal como en el Gran Buenos Aires la mayor concentración de casos se encuentra en el sexo masculino, tanto se trate de víctimas muertas como heridas.

2.6.3. Terceros muertos y heridos por sexo Capital Federal

Sexo	Muertos	Heridos	Total
Mujeres	1	1	2
Varones	0	5	5
Total	**1**	**6**	**7**

- En la Capital Federal sobre 112 víctimas civiles heridas y muertas en hechos de violencia policial, el 7% son personas que resultan víctimas incidentales que se encuentran en el lugar de los hechos en forma casual.
- El 93% restante son personas que han sido definidas por las fuerzas de seguridad como "sospechosos", sin embargo ello no significa que lo sean. Los casos descriptos más adelante, dan muestras sobrada de ello.

2.6.4. Terceros muertos y heridos por sexo Gran Buenos Aires

Sexo	Muertos	Heridos	Total
Mujeres	0	12	12

Varones	3	18	21
Total	**3**	**30**	**33**

- En el Gran Buenos Aires sobre 262 víctimas civiles heridas y muertas en hechos de violencia policial, el 13% son personas que resultan víctimas incidentales que se encuentran en el lugar de los hechos en forma casual. Como se puede notar, es un porcentaje muy similar al de la Capital Federal.
- El 87% restante son personas que han sido definidas por las fuerzas de seguridad como "sospechosos", sin embargo ello no significa que lo sean, tal como sucede en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires.

2.6.5. Civiles muertos y heridos por grupos de edad Capital Federal

Grupos de edad	**Muertos**	**Heridos**	**Total**	***%***
Hasta 12 años	0	0	0	0
13-18 años	1	5	6	5
19-24 años	5	6	11	10
25-30 años	6	4	10	9
31 años y más	11	3	14	13
Sin datos	37	34	71	63
Total	**60**	**52**	**112**	**100%**

2.6.6. Civiles muertos y heridos por grupos de edad Gran Buenos Aires

Grupos de edad	**Muertos**	**Heridos**	**Total**	***% total***
Hasta 12 años	2	3	5	2
13-18 años	19	19	38	14
19-24 años	26	22	48	18

25-30 años	14	12	26	10
31 años y más	3	17	20	8
Sin datos	50	75	125	48
Total	**114**	**148**	**262**	**100%**

- En la Capital Federal el 24 %de las víctimas es menor de 31 años.
- En el Gran Buenos Aires el porcentaje de víctimas menores de 31 años es notoriamente mayor (46%), y el grupo de edad que concentra más víctimas es el que va de 19 a 24 años.

2.7. Serie estadísticas comparativas años 1993/1998

Durante el período en análisis la violencia en manos de las fuerzas de seguridad agudizó algunas de las tendencias que se señalaran ya en años anteriores.

Se acentúan las siguientes tendencias: a) la relación entre civiles y agentes de seguridad muertos, como resultado de enfrentamientos, es altamente desfavorable para los civiles. b) una parte importante de la represión del delito de menor cuantía está en manos de agentes franco de servicio que actúan con brutalidad; c) el mayor número de víctimas policiales lo son cuando no están en horario de servicio y se trata de suboficiales de las fuerzas.

2.7.1. Civiles muertos en hechos de violencia policial

Capital Federal - *Años 1993 a 1998*

Año	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**
Civiles muertos	48	30	42	52	36	59

2.7.2. Civiles muertos en hechos de violencia policial

Gran Buenos Aires - *Años 1993 a 1998*

Año	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Civiles muertos	123	94	123	115	123	114

2.7..3 Civiles muertos en hechos de violencia policial
Capital Federal y Gran Buenos Aires - *Años 1993 a 1998*

Año	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Civiles muertos	171	124	165	167	159	173

2.7.4 Agentes de seguridad muertos en enfrentamientos
Capital Federal - *Años 1993 a 1998*

Año	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total agentes muertos	7	6	1	10	6	10
Agentes muertos de franco	3	2	1	3	2	4

2.7.5. Agentes de seguridad muertos en enfrentamientos
Gran Buenos Aires - *Años 1993 a 1998*

Año	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total agentes muertos	23	9	28	45	39	43
Agentes muertos de franco	10	7	22	24	25	23

∑ La disminución del número de víctimas durante 1994, tanto en el caso de civiles como de agentes (así como la disminución de agentes muertos en la ciudad de Buenos Aires para 1995), no parece deberse a cambios importantes dentro de las fuerzas ni tampoco a la toma de decisiones políticas relevantes. Ello es así, porque no se continúan en los períodos siguientes, donde se vuelve a las cifras de 1993, e, incluso, para el período en análisis, se constata un aumento preocupante.

3. Casos documentados de violencia policial

Caso Carlos Andrés Sutara
San Salvador de Jujuy - Provincia de Jujuy
Tortura y muertes ocurridas bajo custodia.

El jueves 8 de enero, a las 21.30 horas, Carlos Andrés Sutara, de 34 años, fue detenido por personal de la Brigada de Investigaciones de San Salvador, en la estación de ómnibus de Jujuy, junto con cuatro amigos. Habían ido a despedir a un compañero que viajaba a la ciudad de Tucumán. La detención se realizó por averiguación de antecedentes. Conducidos a la dependencia policial fueron alojados en una celda.

Los testimonios de los testigos coinciden en señalar que Sutara fue sacado del calabozo en el que se encontraba, a la mañana del día viernes, por personal policial. Que le pusieron una capucha en la cabeza, le ataron las manos y que fue conducido a un galpón en donde lo golpearon brutalmente. Mientras esto sucedía los policías pusieron música a todo volumen para que no se escucharan los gritos de la víctima. Uno de los testigos declaró que escuchó decir a un policía “a este lo vamos a matar, este es un pez gordo”.

La misma noche de la detención, la esposa de la víctima comenzó su búsqueda. Luego de averiguaciones en varias dependencias policiales, poco después del mediodía del viernes se dirigió a la Brigada de Investigaciones. Allí le informaron que su esposo había fallecido por un paro cardiorespiratorio.

Realizada la autopsia ordenada por el juez, se comprobó que la causa de la muerte habían sido los terribles golpes recibido durante la tortura.

Fuentes judiciales opinaron que la tortura fue realizada para obtener una confesión que involucrara a Sutara en un asalto de gran repercusión pública, ocurrido días antes.

La familia, amigos y vecinos de la víctima organizaron marchas con antorchas para pedir justicia

Días antes de la reconstrucción del hecho ordenada por el juez, dos de los testigos denunciaron haber sido amenazados por uno de los policías que participó en la detención de Sutara. Un familiar de la víctima fue detenido y golpeado, mientras era intimidado. Varios vecinos fueron también víctimas de amenazas policiales.

Los jefes de las Brigadas de Investigaciones de la policía provincial fueron separados de sus cargos y catorce policías fueron detenidos. En el mes de marzo, el juez dictó la prisión preventiva a siete de ellos —a los cuatro efectivos imputados de ser coautores de la tortura seguida de muerte, a tres oficiales superiores por omisión de denunciar tortura y a dos oficiales acusados de "tortura posibilitada por negligencia"—.

Caso Walter Repetto
Ciudad Evita, La Matanza - Provincia de Buenos Aires
Fusilamiento durante actividad represiva

El 15 de enero por la noche, Walter Repetto de 21 años detuvo su auto frente al garaje donde lo guardaba por la noche. En ese momento fue increpado por el suboficicial de la policía bonaerense, Carlos Docampo, quien, vestido de civil y arma en mano le ordenó que se bajara del auto. El joven, seguramente pensando que se trataba de un asalto, puso en marcha el vehículo y trató de huir. El policía disparó entonces dos veces: una bala impactó en la cabeza de Repetto y la otra en la espalda produciendo su muerte. Ante la indignación de los vecinos que presenciaron el hecho, el suboficial declaró que pensó que se trataba de un ladrón y por ello lo mató. Testigos presenciales declararon que el agente no dio voz de alto, ni aviso previo, ni tiro al aire, solamente insultó al joven y seguidamente disparó.

El suboficial Docampo era temido en el barrio por sus actitudes prepotentes. Según relatos de vecinos, era habitual verlo recorrer las calles, arma en mano y de civil, tratando de imponer su autoridad. Luego del hecho el policía quedó detenido en la comisaría 17°. El 30 de enero, el juez a cargo del caso, dictó la prisión preventiva del cabo, por homicidio simple.

Al entierro del joven Repetto concurrieron alrededor de cien personas de la zona. Luego de la ceremonia marcharon en silencio por el barrio para pedir justicia.

Cuatro testigos del hecho recibieron amenazas telefónicas para que no se presenten a declarar al juzgado. Dos de ellos, Leonardo Lottito y Orlando Fischetti, denunciaron las intimidaciones.

El suboficial está imputado por homicidio simple, a la espera del juicio oral. La defensa del policía argumentó que éste estaba de licencia por razones psicológicas. No explicó, en cambio, como en estas circunstancias continuaba portando el arma reglamentaria.

Caso de joven de 15 años violada por policía
Provincia de Mendoza
Abuso de poder - violación

El día 18 de enero una joven de 15 años se encontraba con su novio en una zona turística a pocos kilómetros de la ciudad de Mendoza, en horas de la madrugada. Se encontraban dentro de un auto cuando fueron sorprendidos por un policía, que si bien no estaba prestando servicios, les apuntó con su arma reglamentaria y les exigió dinero y la ropa que llevaban puesta, mientras los amenazaba dando a conocer su condición de miembro de la fuerza. El policía estaba acompañado por su cuñado.

Luego de robarles obligaron a los jóvenes a subir a un auto, recorrieron un corto trayecto y dejaron abandonado al novio de la chica. Poco más adelante la violaron y luego de reiteradas amenazas la llevaron hasta una parada de colectivos. Mientras estaban en ese lugar pasó una patrulla policial y saludó al violador por su nombre.

La joven hizo la denuncia correspondiente. El jefe de la policía provincial arrestó personalmente al agente inculpado. Este hacía cinco años que revestía en la fuerza. Los responsables políticos aseguraron que el hecho sería debidamente investigado.

Caso de cuatro adolescentes
Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires
Lesiones por uso abusivo de la fuerza

El 27 de enero, cerca de la medianoche, Hernán Terzolo —de 18 años— y tres amigos menores salían de hablar por teléfono en un locutorio. Cuando subían al auto de Hernán vieron en medio de la oscuridad y frente a ellos un hombre que les apuntaba con un arma. No llevaba uniforme y se había bajado de

un auto sin identificación. Aunque se trataba de personal policial no se identificaron como tales. Pensando que se trataba de un asalto, los jóvenes trataron de huir. Un disparo de arma atravesó el parabrisas e hirió a Matías, de 16 años, en la cabeza. Terzolo se dirigió a toda velocidad a la comisaría de la zona, perseguido por la policía. En la carrera perdió el control del auto y chocó contra una casa. Alcanzados por la policía fueron bajados del auto a los golpes. Uno de los chicos logró huir y avisar a sus padres de lo que acontecía.

Los policías, suboficiales de la bonaersense, fueron puestos en disponibilidad preventiva y se les instruye una causa por abuso de armas y lesiones.

Caso Carlos Reinaldo Mamani
Ituzaingó - Provincia de Buenos Aires
Torturas ocurridas bajo custodia

El 26 de enero, alrededor de las 16 horas, Carlos Mamani, de 19 años, obrero metalúrgico y padre de familia, iba a su trabajo en un ciclomotor que había pedido prestado a su cuñado. Fue detenido por la policía que le solicitó los documentos del móvil. Como no los tenía en su poder, fue llevado a la comisaría 3º de Ituzaingó. Allí lo encerraron en una oficina y dos policías comenzaron a acusarlo de haber robado la moto. Mamani les explicó la situación y les dio el teléfono de su cuñado para que corroboraran sus dichos. Sin embargo, la policía comenzó a golpearlo y a acusarlo del robo de un auto. Luego de la golpiza lo obligaron a limpiar los baños de la comisaría, mientras lo amenazaban de muerte. Una vez terminada la tarea, los policías le exigieron la suma de 500 pesos (500 dólares) para "dejarlo en paz" y lo dejaron libre. Al llegar a su casa, Mamani con el rostro hinchado y dificultades para respirar, relató a su mujer lo sucedido y le pidió que juntara el dinero, porque sino la policía iba a matar a su familia. Luego de esto se desmayó.

Su mujer lo llevó a una clínica, en donde se comprobaron los golpes. Pese al temor de su marido decidió hacer la denuncia de lo ocurrido. Mientras Manami estaba internado, la policía llamó por teléfono a la casa de la víctima y amenazó a quienes atendían diciéndole que iban a ir a matar a toda la familia.

Conocida la denuncia, los responsables de la Jefatura Departamental de Morón decidieron separar de sus cargos y pasar a disponibilidad preventiva al comisario de la comisaría 3º

de Ituzaingó y a un oficial subinspector y seis policías implicados en los hechos.

Caso Raul González
Provincia de Tucumán
Torturas ocurridas bajo custodia

El 28 de enero, Raúl González, de 23 años, fue sacado de su casa en Banda del Río Salí, por veinte policías. Fue violentamente conducido a la Dirección de Investigaciones de la policía del provincia. Allí lo encapucharon, lo golpearon violentamente y lo sometieron a torturas con picana eléctrica.

El hecho fue denunciado días después por la víctima. Comprobadas las torturas en sede judicial el ministro de gobierno de la provincia ordenó la disponibilidad del jefe de la Dirección de Investigaciones y de cuatro policías que participaron en las torturas.

Caso Ricardo Francisco Migoya; Federico Martín Rodríguez y Luis Ariel Bresán - Provincia de Corrientes.
Torturas ocurridas bajo custodia

En la madrugada del 23 de febrero, Ricardo Francisco Migoya, de 22 años; Federico Martín Rodríguez, de 20 años, y Luis Ariel Bresán, de 21, se encontraban festejando el carnaval con una comparsa. Fueron entonces detenidos por la policía por averiguación de antecedentes. Conducidos a la comisaría de la seccional 3° comenzaron a ser golpeados brutalmente. Uno de ellos, Ricardo Migoya fue salvajemente herido en la entrepierna y debió ser hospitalizado; Rodríguez y Bresán fueron golpeados y heridos con armas cortantes en el rostro.

La versión policial argumentó que los jóvenes estaban promoviendo desórdenes en estado de ebriedad. Quienes acompañaban a las víctimas al momento de la detención manifestaron que sólo estaban festejando la fiesta ritual.

La policía provincial inició actuaciones para investigar los hechos denunciados.

Caso de joven violada por policías
General Roca, Río Negro
Abuso de poder - violación

El 8 de marzo por la noche una joven mujer de 18 años y su pequeño hijo fueron interceptados por un patrullero a dos cuadras de la Municipalidad de General Roca y obligados a subir al móvil. Los policías, condujeron a las víctimas a las cercanías de una zona conocida como Canal Grande, bajaron a la mujer del patrullero y la violaron.

A la madrugada la joven ingresó al hospital, donde se constató la violación y se dio intervención a la justicia.

El juzgado ordenó efectuar peritajes en los patrulleros de la comisaría 3º. Luego de las investigaciones, siete oficiales y suboficiales fueron puestos a disposición del juez.

Caso Miguel Angel Duarte
Santa Fe, Pcia. de Santa Fe.
Tortura y muertes ocurridas bajo custodia

El 18 de abril, Miguel Angel Duarte, de 18 años, fue detenido por personal de la sección Robos y Hurtos, acusado de haber participado en un asalto. Dos días después la policía informó que Duarte se había quitado la vida ahorcándose con una frazada.

Los familiares del joven denunciaron que este había sido sometido a torturas hasta su muerte, y que el suicidio había sido fraguado por la policía. La autopsia realizada por el médico forense comprobó los golpes y la aplicación de picana eléctrica.

Al ser indagados por el juez, tres de los policías reconocieron haber golpeado a Duarte, pero no haberlo matado. Sin embargo, un detenido en una celda cercana relató que Duarte fue conducido a una oficina en la comisaría, por hombres vestidos de civil, dos horas después de su detención. Allí comenzaron a golpearlo mientras ponían música a todo volumen para ahogar los gritos.

Conocido el hecho e iniciada la investigación judicial, el 8 de mayo la gobernación de la provincia decidió disolver la división Robos y Hurtos. Fueron detenidos 18 policías que participaban en las guardias, entre ellos el comisario jefe de la sección.

Días después, un joven oficial —Diego Albarenque— denunció los manejos internos de la sección policial, relatando la forma en que se utilizaban órdenes de allanamiento falsificadas para realizar procedimientos y acuerdos espurios con otros detenidos para perpetrar delitos en beneficio de jefes policiales.

Relató también cómo fue presionado por otros integrantes de la sección policial y, bajo amenazas, obligado a hacerse cargo del homicidio del preso.

El secretario del juez a cargo del caso, Leónidas Candioti y su esposa, junto con el abogado defensor de Duarte, Horacio Pautazzo, denunciaron amenazas telefónicas y seguimientos en señal intimidatoria.

Caso Hugo Peña - Pcia. de la Rioja

Tortura y muertes ocurridas bajo custodia

Hugo Peña, de 18 años, había sido detenido por la policía. En la comisaría 5º de la ciudad de La Rioja, durante la noche del 16 de mayo recibió una feroz paliza. Los autores fueron un oficial y un suboficial de la policía provincial.

Horas después, Peña apareció ahorcado con el cordón de sus zapatillas, atado al pasamanos internos de su propio auto. La versión policial argumentó que se había suicidado luego de haber chocado el auto de su padre.

Su familia no creyó esta versión y la investigación judicial ordenó nuevas autopsias.

Cinco meses luego de ocurrido el hecho, un policía de la provincia, Armando Britos, denunció al jefe de la policía provincial que a Peña lo habrían matado a golpes en la comisaría. Relató también que puso en conocimiento de estos hechos al jefe de investigaciones de la policía provincial, pero al ver que sus superiores no actuaban con la información recibida, decidió hacer la denuncia personalmente al jefe provincial. Este lo acompañó al juzgado donde Britos ratificó su declaración. Los dos policías acusados de torturas fueron detenidos. También fueron citados por el juez, el jefe de investigaciones, el subjefe de la policía provincial y doce policías de la comisaría 5º.

La madre de Hugo Peña forma parte, desde la muerte de su hijo, de un grupo de madres denominado "Las madres del dolor" y que se reúnen en la principal plaza de La Rioja, para reclamar justicia para sus hijos, víctimas de la violencia institucional.

Caso Darío Flores
Rosario, Santa Fe

Ejecución durante procedimiento represivo

Darío Flores, de 18 años fue detenido durante la madrugada del 13 de setiembre por efectivos de la policía santafesina.

Durante un forcejeo fue herido en una pierna. El padre del joven llegó al lugar y lo acompañó en el patrullero mientras lo conducían al Hospital de Emergencias. En el trayecto el auto policial chocó con un colectivo. La policía pidió apoyo del cuerpo Brigada de Infantería. Mientras los policías que detuvieron a Flores eran atendidos, el joven Duarte fue subido a una camioneta de la Brigada. Al ingresar al Hospital tenía varios disparos en el cuerpo —uno en el tórax y otro en el brazo— que le produjeron la muerte.

El juez que investiga en la causa ordenó la detención de los agentes de la camioneta del Cuerpo de Brigada de Infantería —un cabo y un suboficial—.

Caso Diego Pavón
Dock Sur, Avellaneda - Gran Buenos Aires
Ejecución

El día 22 de mayo por la tarde, Diego Pavón, de 16 años se encontraba reunido con dos amigos menores frente a su casa en un barrio pobre del Dock Sur, esperando la hora para ir al colegio. Su madre se dirigía a una fiesta en la escuela de otro hijo pequeño. Casi al llegar fue alcanzada por una vecina que le pidió que volviera ya que había pasado algo grave en su casa. Al llegar corriendo se encontró a Diego tendido en la calle en medio de un charco de sangre, con un tiro en la cabeza.

Quien le había disparado era un oficial de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Héctor Peñalba. Unos tres meses antes de este hecho el policía había comentado en un almacén del barrio que su hermano —otro policía— había sido el autor del homicidio a un joven del lugar, reconociendo el crimen por el que en ese momento estaba siendo procesado. Diego y un amigo escucharon la conversación de forma casual y fueron entonces amenazados de muerte por el policía. Desde ese día comenzó un hostigamiento y amenazas constantes. La madre del joven Pavón comentó la situación a una asistente social del juzgado de menores, preocupada por el estado de temor en que vivía su hijo. Sin embargo, la asistente social no hizo la denuncia judicial correspondiente.

El policía argumentó que, al momento del hecho, el adolescente estaba armado y que se había tratado de un enfrentamiento.

La investigación del caso tuvo serias irregularidades. En primer lugar, fue realizada por la misma Brigada de Investigaciones de la zona y no por el juzgado correspondiente. La madre de la víctima denunció que la declaración que le tomó la policía fue tergiversada por ésta en tres oportunidades y que debió informar al juez de la situación por la cual se negaba a firmar el acta de su testimonio. El suboficial Peñalba continuó prestando servicios en la misma comisaría y patrullando el barrio en las zonas en que residen las personas convocadas a prestar declaración en el hecho. Esta situación resultó en que los padres de los dos chicos menores que estaban con Pavón frente a su casa cuando el policía le disparó, se negaran a que estos declarasen en la causa. Una joven de 18 años que vio el episodio desde su casa recibió presiones y amenazas y se mudó del barrio, por temor. La asistente social, si bien declaró en el juicio y reconoció que la madre del joven le había dicho que éste tenía miedo que lo mataran, no declaró las causas del miedo que le había narrado la madre.

En el mes de noviembre, el juez sobreseyó al policía sin siquiera citarlo a declarar al juzgado. Cuatro días después de producido el hecho, se había ya dictado la falta de mérito al suboficial Peñalba.

Caso Rodrigo Corvalán
San Martín, Pcia. de Buenos Aires
Ejecución

El 8 de julio Rodrigo Corvalán se encontraba frente a la casa de unos amigos, tomando cerveza. Llegó la policía y en forma violenta les pidió los documentos de identidad. Corvalán se asustó y salió corriendo. Se dirigió hacia la casa de una amiga de su madre que vivía muy cerca; llegó hasta allí perseguido por la policía. Cuando estaba por entra a la casa, la policía le disparó, por la espalda. Primero con una pistola 9 mm y luego con una escopeta. El muchacho cayó muerto en el jardín de la casa, entre la verja y la puerta de entrada. La dueña de casa al oír los disparos salió asustada, y al reconocer al chico trató de hablar con los policías pero estos le ordenaron que entre. Media hora más tarde la hicieron salir y le dijeron que debía ser testigo del hecho. Corvalán apareció muerto con un arma en la mano, que no tenía al momento del hecho.

El juzgado cerró la causa sin realizar las investigaciones correspondientes.

Caso Roque Herrera
Santos Lugares, Provincia de Buenos Aires.
Tortura y muerte por abuso de poder

El 1° de octubre el cadáver de Roque Herrera fue descubierto por efectivos del cuerpo de Seguridad Ferroviaria, en la estación de trenes de Saldías, en el barrio de Palermo de la ciudad de Buenos Aires. Las primeras investigaciones policiales indicaron que se trataba de un vagabundo que había muerto de un edema pulmonar. Pero, luego de realizada la autopsia, los médicos forenses establecieron que la muerte había sido resultado de la aplicación de descargas eléctricas —con picana— y de una fuerte golpiza.

Roque Herrera había desaparecido de su casa el día 26 de setiembre, al salir de su trabajo. Era un ex policía de la provincia de Río Negro.

La investigación de la fiscalía y el testimonio de la hermana de la víctima permitieron establecer que Herrera había sido detenido por averiguación de antecedentes en el mes de julio por policías de la comisaría de Santos Lugares. Al ser detenido la policía descubrió que la víctima tenía una orden de comparecencia en un juzgado de Bariloche por privación ilegítima de la libertad y torturas. Le ofrecieron, a cambio de una importante suma, *borrar* los antecedentes, ocurridos hacía varios años. Herrera había sido sobreseido en esa causa, sin embargo la policía de Santos Lugares le retuvo el documento de identidad y lo extorsionaba.

El 26 de setiembre venció el plazo para que la víctima les pagara. Al negarse a hacerlo fue detenido ilegalmente, torturado y el cadáver arrojado lejos de la comisaría provincial.

Tres policías están procesados, se han comprobado numerosas irregularidades en los libros de la comisaría. El comisario y subcomisario de la seccional han sido relevados del cargo por orden del Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia.

Caso Pedro Peralta
Susana, Rafaela - Provincia de Santa Fe

Tortura y muertes ocurridas bajo custodia

El 30 de octubre, Pedro Peralta, peón rural acusado de haber golpeado a su mujer, fue trasladado por una patrulla policial al mando del oficial Héctor Scándolo, a la localidad de Susana. Según el libro de guardia de la Unidad Regional V de Rafaela, Peralta dejó la jefatura policial en perfectas condiciones físicas. Sin embargo, cuando llegó a Susana, estaba muy golpeado. Había sufrido del pérdida del bazo y un riñón. Un día después falleció en el hospital zonal.

Los familiares del peón denunciaron a los policías y el juez de instrucción de Rafaela abrió una investigación por "severidades calificadas".

Los agentes Héctor Scándalo y Jorge Brussone fueron detenidos y se encuentran procesados por "tortura seguida de muerte"

Caso Miguel Angel Ortiz
Rosario - Provincia de Santa Fe
Muerte ocurridas bajo custodia

El 3 de noviembre, Miguel Angel Ortiz, de 28 años fue detenido por personal policial de la comisaría 20 de Rosario por el intento de hurto de un pantalón en un comercio. Ortiz ingresó a la comisaría de las 18.20 horas. Cuatro horas después apareció ahorcado en la celda en la que lo habían alojado. Estaba colgado con un cinturón y sentado en un banquillo.

La familia del joven desmiente la versión policial del hurto, ya que Ortiz poseía recursos y trabajaba en la panadería propiedad de sus padres. También manifestaron que al momento de la detención, este no usaba cinturón, sino que estaba vestido con ropa sport y calzaba ojotas. También declararon que la policía conocía al joven, ya que por las mañanas personal de la comisaría iba a la panadería a solicitar pan y facturas. Sin embargo, la familia no fue avisada de la detención.

La investigación está a cargo del juzgado de instrucción de la ciudad.

Caso Daniel José Bravo
Rafael Castilo, La Matanza, Provincia de Buenos Aires
Ejecución

El 16 de diciembre, Daniel Bravo, de 16 años, se encontraba con tres amigos en una esquina de su barrio cuando fueron

interceptados por el cabo de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Pedro Miguel Almaraz. El policía estaba franco de servicio y vestía de civil. Obligó a los jóvenes a colocarse contra la pared y comenzó a revisarlos. Bravo comenzó a hablar y entonces, el policía le dio un fuerte golpe en la espalda con la culata de su arma reglamentaria. El joven cayó al suelo respirando con mucha dificultad y el policía se alejó del lugar. Minutos después llegó un patrullero que llevó al joven a una sala de primeros auxilios. El adolescente murió por un edema pulmonar agudo, resultado del golpe.

La explicación del cabo Almaraz fue que momentos antes del crimen su mujer le había manifestado que unos jóvenes habían intentado robar en su domicilio. El cabo salió a la búsqueda de los asaltantes. Encontró a los chicos, que nada tenían que ver con el hecho, y comenzó a gritarles que habían intentado asaltarlo.

Daniel Bravo era conocido en el barrio. Trabajaba con su madre en una panadería. Los vecinos, indignados por el hecho convocaron a una manifestación pública y cortaron las calles del barrio para hacer oír sus reclamos. Algunos de ellos declararon que el policía Almaraz era conocido por sus continuos abusos y ostentación del arma reglamentaria.

Caso Walter Novillo
Jesús María, provincia de Córdoba
Muerte por uso abusivo de la fuerza

El 13 de diciembre, Walter Novillo, de 22 años, volvía con unos amigos del centro de la ciudad. Por diversión comenzaron a despegar carteles de propaganda política cuando fueron interceptados por una patrulla policial. Asustados por la forma violenta en que el móvil se les acercó, salieron corriendo y cruzaron una pasarela que separa esa parte de la ciudad del río. Los policías —oficial Patricia Cejas y agentes García, De la Plaza y Giménez— comenzaron a disparar e hirieron de muerte a Novillo quien quedó tendido sobre la tierra a pocos metros de la pasarela.

Los policías se encuentran arrestados preventivamente en la Guardia de Infantería y son investigados por la división de Asuntos Internos y la fiscalía. El jefe de la policía de Córdoba, Maximo Lazcano, declaró que si las investigaciones confirman los excesos policiales, los implicados serán castigados.

Caso Claudio Villalba
San Miguel, provincia de Buenos Aires
Muerte y lesiones por uso abusivo de la fuerza

El 18 de diciembre, los hermanos Claudio (20 años) y José Villalba, acompañados por su primo Walter Soto, volvían en colectivo de trabajar. Al pasar por la cancha de fútbol del club del que eran simpatizantes comenzaron a cantar los cantitos del equipo. Ningún pasajero se sintió molesto por ello, pero, el cabo Juan José Giménez que viajaba vestido de civil en el mismo colectivo, desenfundó su arma y obligó al chofer a detenerse. Gritó a los jóvenes que se bajaran, dos de ellos así lo hicieron y el tercero, José, quedó dentro del colectivo con el policía que comenzó a pegarle con la culata del revolver. Al ver la situación, los dos jóvenes reaccionaron y abrieron la puerta, José escapó a la carrera y entonces el policía le disparó un tiro en la nuca a Claudio y otro en la oreja de Walter. Los jóvenes y los pasajeros comenzaron a pedir auxilio. Una patrulla de la comisaría 1º de San Miguel llegó al lugar y se llevó detenidos a José y a Walter. Una vez en la comisaría fueron golpeados y pateados. Como el estado de los jóvenes era grave, los policías los llevaron al hospital zonal, pero allí se impidió a los médicos que revisaran la oreja de Walter y que tomaran placas radiográficas. Luego de unos primeros auxilios fueron trasladados nuevamente al calabozo de la comisaría.

El policía fue detenido y puesto en disponibilidad.

Caso Sergio Bonahora
Rio Cuarto, provincia de Córdoba
Muerte por uso abusivo de la fuerza

El 20 de diciembre, Sergio Bonahora, albañil de 24 años, volvía del balneario, en auto con unos amigos. En el trayecto tuvieron una discusión con un automovilista que los denunció a la policía, afirmando que lo habían amenazado. Los jóvenes llegaron a la casa de uno de ellos, y seguidamente llegó una patrulla policial. Los agarraron de los pelos, les pegaron patadas acusándolos de haber robado un auto, al tiempo que los obligaban a subir en distintos patrulleros. Ya en marcha, Bonahora intentó escapar y se alejó corriendo. Uno de los policías, Gabriel Lajara, le disparó por orden del sargento

primero Jorge Ferreyra, y el joven cayó muerto, a 20 metros del auto.

La versión policial afirmó que el joven estaba armado y que los disparos policiales fueron para repeler la agresión de éste. Sin embargo, otro de los detenidos afirmó que fueron palpados de armas antes de subir a los móviles policiales. La pericia del dermotest —realizada con el objeto de detectar rastros de pólvora en la mano de Bonahora— indicó que este no portaba un arma y menos aún habría disparado.

Al entierro del joven concurrieron vecinos del barrio. Bonahora colaboraba en su oficio para construir un albergue para chicos de la calle y era reconocido como un buen vecino de la zona.

4. Detenciones por averiguación de antecedentes en la Ciudad de Buenos Aires

La facultad de detención para establecimiento de la identidad que tiene la Policía Federal en el ámbito de su jurisdicción, surge de su ley orgánica[17]. Actualmente el plazo de la detención no puede superar las diez horas y procede cuando existen circunstancias debidamente fundadas que hagan presumir que alguien hubiese cometido o pudiere cometer un hecho delictivo o contravencional, y no acreditase fehacientemente su identidad[18].

Estas detenciones se efectúan sin que se garanticen los derechos de la persona demorada —se realizan con menos requisitos que las detenciones ordenadas por los jueces, no se exige la presencia de testigos ni actas de la detención—. Son comunicadas al juzgado correccional de turno mediante notificaciones en las que consignan datos personales del detenido, lugar y hora de detención y de cese de la misma. Estos expedientes llegan al juzgado, en la mayoría de los casos, días después de realizada la aprehensión de persona. Genera y

---

[17] Decreto-ley nº333/58 reformado por ley 14.467 y ley 23.950.

[18] Sobre las características de estas detenciones ver Palmieri, Gustavo: "Derechos humanos y detenciones arbitrarias y discrecionales", en Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina 1995, CELS.

reproduce así, un circuito de arrestos y condenas paralelo e informal[19].

4. 1 Datos estadísticos de detenciones por averiguación de identidad

En este apartado se exponen las cifras correspondientes a la cantidad de personas detenidas por averiguación de identidad en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, durante dos meses testigo. La primera serie corresponde a las detenciones realizadas durante el mes de abril y la fuente de los datos es la Policía Federal Argentina. El mes de abril fue el mes inmediatamente posterior a la puesta en marcha del Código de Convivencia Urbana[20] y de duros cuestionamientos a las facultades policiales de detener personas. La segunda serie ha sido realizada sistematizando los expedientes girados por la Policía Federal Argentina a un juzgado en lo correccional[21], durante el mes de setiembre. Este mes corresponde al lanzamiento del plan de seguridad policial denominado "Espiral urbana"[22].

En el mes de abril el total de la detenciones por averiguación de antecedentes asciende a 2.403, mientras que en setiembre los expedientes elevados a un solo juzgado arrojan la cifra de 1.424 personas detenidas. Si proyectamos esta cifra a los tres juzgados de turno durante el mes, la cantidad ascendería a 4.272 personas, aproximadamente el doble que en el mes de abril. Esta cifra condice con los objetivos del operativo de seguridad "Espiral urbana", como fuera expresado por la policía: "saturar" con la presencia policial la ciudad de Buenos Aires. Pese a ello, la misma policía reconoció que la gran mayoría de las personas detenidas fueron liberadas por no existir pedido de captura ni haber sido detenidas en flagrante delito[23].

---

[19] Ver en este mismo capítulo el apartado "Una condena judicial por detenciones arbitrarias"

[20] Ver en este mismo capítulo el apartado "El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana"

[21] Tres son los juzgados correccionales que concentran la totalidad de las detenciones. Sólo en uno de ellos fue posible realizar la sistematización que se presenta.

[22] Ver en este mismo capítulo el apartado "El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana".

[23] Diario Clarín 2 de septiembre de 1998. Ver cuadros 4.1.7: Resultado de las detenciones —sobre 1.424 personas demoradas, solo una tenía pedido judicial de captura—.

Otra cuestión relevante que es posible inferir del análisis de los cuadros refiere al aumento de detenciones de personas extranjeras, en particular de países latinoamericanos (44% en agosto sobre el 35% en abril. Cuadros II y IV). La aviesa acusación acerca de que son los inmigrantes pobres de países limítrofes los causantes de la inseguridad y los protagonistas de hechos delictivos explica esta tendencia.

La operatividad de estas facultades policiales en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires es analizada exhaustivamente más adelante en este mismo capítulo[24].

Es importante señalar que la detención por averiguación de antecedentes o establecimiento de identidad es una facultad común —pese a sus variantes provinciales— de las policías argentinas. No son pocos los casos en que este tipo de detenciones concluye en torturas, apremios y muertes de personas en las comisarías. Así, por ejemplo, los casos de Carlos Andrés Sutara; de Ricardo Francisco Migoya; Federico Rodriguez y Luis Bresán[25].

Detenciones por averiguación de antecedentes mes de abril
Fuente: Policía Federal Argentina

4.1.1. Cuadro. Detenciones por sexo

Masculino	2038	85%
Femenino	365	15%
Total	**2403**	**100%**

4.1.2. Cuadro. Detenciones según nacionalidad

Nacionalidad	**Detenciones**	
Argentina	1592	66%

[24] Ver en este mismo capítulo el apartados “Una condena judicial por detenciones arbitrarias” y “El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana”.
[25] Ver en este mismo capítulo el apartado "Casos documentos de violencia policial".

Peruana	453	19%
Boliviana	96	4%
Chilena	69	3%
Uruguaya	77	4%
Paraguaya	48	2%
Brasilera	30	1%
Otros	38	1%
Total	**2403**	**100%**

Detenciones por averiguación de antecedentes mes de agosto

Fuente: CELS[26]

4.1.3. Cuadro. Detenciones por sexo

Masculino	1210	85%
Femenino	214	15%
Total	**1424**	**100%**

4.1.4. Cuadro. Detenciones según nacionalidad

Nacionalidad	**Detenciones**	
Argentina	602	42%
Peruana	260	18%
Boliviana	133	9%
Chilena	62	4%
Uruguaya	24	2%
Paraguaya	22	2%
Dominicana	7	0,5%
Brasilera	5	0,4%
Coreana	1	0,1%
Española	1	0,1%

[26] Como se consignara más arriba los datos corresponden a la sistematización de los expedientes por detenciones para establecimiento de identidad de un juzgado correccional de la Capital Federal. La tarea fue realizada por Josefina Martínez y Lucía Eilbaum, del Equipo de Antropología Política y Jurídica de la UBA.

Venezolana	1	0,1%
China	1	0,1%
Ecuatoriana	1	0,1%
Sin datos	304	21%
Total	**1424**	**100%**

4.1.5. Cuadro. Detenciones por comisarías y divisiones especiales

Comisarías	1076	76%
Superintendencia de Seguridad Ferroviaria	45	3%
Otras Divisiones	303	21%
Total	**1424**	**100%**

4.1.6. Cuadro. Resultado de las detenciones (consignadas en el expediente)

No tienen impedimento legal	1413	99%
Pedido de paradero	6	0,4%
Pedido de captura	1	0,1%
Fue conducido a la comisaría por la misma finalidad	3	0,2%
Prontuario sin medidas restrictivas de su libertad	1	0,1%
Total	**1424**	**100%**

4.1.7. Cuadro. Detenciones según grupos de edad

Edades		
0-24	436	31%
25-34	437	31%
35-44	199	14%
más de 45	57	4%
Sin datos	295	21%
Total	**1424**	**100%**

4.2. Una condena judicial por detenciones arbitrarias[27]

En los últimos años las detenciones de personas producidas por la Policía Federal han aumentado en forma gradual y sostenida. Sin embargo, sólo una mínima proporción de aquellas corresponden a la represión de delitos. En su gran mayoría se han producido por aplicación de dos facultades policiales para detener personas al margen de las garantías propias del proceso penal[28]: los edictos policiales (derogados en el año 1998[29]) y la facultad de detención por averiguación de identidad o antecedentes.

En el caso de las detenciones por averiguación de identidad, a las que se refiere esta sección del informe, los motivos esgrimidos por el personal policial para su ejecución son, por lo general, una serie de fórmulas que se repiten mecánicamente[30]:

- merodear por la zona en actitud sospechosa
- merodear por los rodos del lugar en actitud sospechosa
- encontrarse en las intersección sin poder justificar su permanencia en el lugar
- merodear por el lugar y al notar la presencia de policial adoptar una actitud que demostraba intranquilidad y nerviosismo, apreciándose claramente esfuerzos por ocultarse de la vista del preventor. Ante tal proceder que indica que bien podría tratarse de un hecho delictivo o contravencional se lo hizo comparecer.
  - Encontrarse indocumentado y no justificar su presencia en el lugar.

---

[27] Este apartado ha sido elaborado por Gastón Chillier, abogado del Programa Violencia Policial, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del CELS.

[28] A modo de ejemplo en el año 1996 las detenciones por delitos alcanzaron la cifra de 47.541 personas; las detenciones por edictos 153.473 personas y, las detenciones por averiguación de identidad superaron la cifra de 50 mil personas, según cifras de la Policía Federal Argentina.

[29] Ver en este mismo capítulo "El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana".

[30] Cf. Martínez, María Josefina, Palmieri Gustavo y Pita, María Victoria, "Detenciones por averiguación de identidad: policía y prácticas rutinizadas", en: Izaguirre, I (comp.): Violencia social y derechos humanos, Eudeba, Bs. As., 1998.

Y otras fórmulas similares en las cuales el personal policial utiliza como argumentos para las detenciones las supuestas potencialidades criminales de ciertos estereotipos de las personas detenidas.

El control judicial previsto para las detenciones por averiguación de identidad o antecedentes ha demostrado serias deficiencias que lo transforman en abstracto. Si bien la norma prevé la notificación de la detención al juzgado correccional de turno, en la práctica ésta funciona como una mera formalidad[31].

En muchas ocasiones se ha intentado impulsar acciones penales contra el personal policial por la comisión del delito de privación ilegal de la libertad aunque, por lo general, no se han obtenido respuestas satisfactorias de los tribunales. En su gran mayoría las denuncias formuladas son desestimadas o destinadas al oscuro lugar de los archivos en forma indefinida. Esta ha sido la regla en relación a esta forma de control judicial sobre detenciones arbitrarias de personas en virtud de la ley 23.950.

Por esta razón, ha tenido gran importancia un fallo —que a continuación se narra— dictado por un Tribunal Oral en el año 1998. El Tribunal condenó a un oficial de la Policía Federal Argentina por considerar que la falta de justificación objetiva para la detención de una persona constituía el delito de privación ilegítima de la libertad.

Si bien no debe perderse de vista que esta aislada decisión judicial no forma parte de una tendencia de los tribunales a controlar y condenar aquellos actos violatorios de los derechos humanos cometidos por las fuerzas policiales en materia de detenciones, el fallo dictado debe considerarse como un precedente.

Las detenciones que motivaron el fallo se produjeron en las siguientes circunstancias. El día 12 de agosto de 1995, cinco jóvenes militantes de un partido político fueron detenidos por oficiales de la Policía Federal en virtud de la ley 23.950. Los jóvenes intentaban ingresar a predio en el que se realizaba una exposición rural y su intención era manifestar pacíficamente contra el Presidente de la Nación, que iba a inaugurar el acto.

---

[31] Ver sobre este tema: Garrido, Manuel; Guariglia, Fabricio y Palmieri, Gustavo: "Control judicial de las actividades preventivas y de investigación policiales en el ámbito de la justicia nacional y local", en Control democrático de los organismos de seguridad interior de la República Argentina, CELS, Bs. As., 1997.

Cuando fueron liberados, algunos de los jóvenes retornaron al lugar de la exposición y ofrecieron una conferencia de prensa a los periodistas que se encontraban en el lugar para denunciar la detención ilegal.

Terminada la conferencia en horas de la tarde, fueron detenidos nuevamente por el oficial de la Policía Federal, Ronaldo Fabián Abraham Jonte. Uno de los jóvenes, Martín Follini, fue detenido en las dos oportunidades.

El motivo invocado por el oficial fue que la actitud de estas personas le había parecido sospechosa ya que "no se comportaban como gente normal (...), como el resto del público que se encontraba en la feria".

Durante el procedimiento —al que luego se sumaron más funcionarios policiales, algunos vestidos de civil y otros uniformados— los jóvenes detenidos preguntaron el motivo de la detención y Follini exhibió su cédula de identidad de la Policía Federal. Sin embargo no obtuvieron respuesta y fueron llevados a la comisaría 23 donde estuvieron alojado alrededor de 40 minutos, hasta obtener la libertad. El motivo de la detención fue la averiguación de identidad.

A raíz de estos hechos, en el año 1995 se inició una causa penal por la denuncia de estos jóvenes y luego, fue impulsada como parte querellante por Martín Follini. Durante la etapa de investigación el juez a cargo del Juzgado de Instrucción nº 20, sobreseyó en dos oportunidades a los denunciados, Jonte y Oliveira (el otro oficial imputado por el mismo delito), por considerar que la conducta de éstos no constituía delito alguno.

Como consecuencia de los recursos interpuestos por Follini, la Sala I de la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional revocó sendas decisiones. En la segunda oportunidad, cuando debió resolver el recurso interpuesto contra el fallo que cerraba definitivamente la investigación, el tribunal de alzada procesó a los oficiales por la comisión del delito de privación ilegal de la libertad[32].

Entre los días 21 y 22 de octubre se celebró el juicio oral y público contra los oficiales de la Policía Federal, Jonte y Oliveira, ante el Tribunal Oral Criminal nº 27. El tribunal en forma unánime resolvió condenar a Jonte como autor penalmente responsable del delito de privación ilegal de la libertad respecto

[32] Según fallo de la Sala I del día 27 de marzo de 1998.

de los jóvenes Follini, Puricelli y Fasckowics, a la pena de un año de prisión en suspenso y la inhabilitación especial por el término de dos años[33].

Entre los fundamentos del fallo que condenó a Jonte, el tribunal sostuvo que: "...En efecto, si bien el imputado sostiene que las detenciones se produjeron en virtud de movimientos sospechosos de los detenidos, tal como lo relatara en su declaración indagatoria, los testimonios de los propios detenidos, como también Toscano (...) y Lopreite [periodistas testigos de la detención], permiten aseverar que los denunciantes, luego de ingresar en horas de la tarde a la Exposición Rural, se dirigieron al sector de la prensa, donde se entrevistaron con varios periodistas, comentando la detención de uno de ellos en horas de la mañana, mostrando las remeras que llevaban en una bolsa de nylon y dirigiéndose luego a la salida, para ser detenidos en la vereda. En momento alguno, pudo acreditarse los movimientos sospechosos a que alude el preventor...".

Respecto del oficial Oliveira, el Tribunal resolvió la absolución entendiendo que éste había recibido órdenes de Jonte quien estaba a cargo del procedimiento.

5. Reformas en las instituciones policiales[34].

Durante el año 1998 ocuparon un espacio central distintos procesos de reformas en algunas de las policías argentinas así como en otros componentes del sistema de seguridad. Las modificaciones tuvieron lugar en varias jurisdicciones –como las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires–. Las medidas adoptadas fueron diversas. Algunas de ellas abarcaron la íntegra reestructuración de instituciones policiales y otras focalizaron temas acotados, tales como la creación de ámbitos locales de participación ciudadana en materia de seguridad; la modificación de las facultades policiales para detener personas y reformas en la relación entre la policía y el Poder Judicial.

---

[33] Fallo dictado por el Tribunal Oral Criminal nº 27 en causa nº 472 caratulada "Abraham Jonte, Ronaldo Fabián y otro p/privación ilegal de la libertad".

[34] Este apartado ha sido elaborado por Gustavo Palmieri, abogado, miembro del Programa Violencia Policial, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, del CELS.

Como sostuvimos en la introducción de este capítulo, estas reformas no aparecen en un contexto de graduales procesos de mejora sino motivadas por una antigua y variada serie de problemas. Entre ellos, las sostenidas denuncias contra sistemáticos abusos y hechos de violencia policial; elevados niveles de corrupción institucional; el encubrimiento o asociación de funcionarios policiales con grupos delictivos; un incremento de los niveles de inseguridad y de la delincuencia común que colocaron el tema de la seguridad entre los primeros de la agenda política, y con él, destacaron la manifiesta incapacidad de las estructuras policiales y de justicia para dar respuestas adecuadas a la complejidad de los problemas.

5.1. La reforma del sistema policial en la provincia de Buenos Aires.

El proceso de mayor envergadura y notoriedad fue el iniciado en diciembre de 1997, con la decisión de intervenir y reestructurar la Policía de la Provincia de Buenos Aires, cuyos 48.000 integrantes la hacían el cuerpo policial más grande del país. Su accionar violento, corrupto e ineficiente había sido denunciado de forma creciente por distintos sectores de la sociedad. Sin embargo, hasta 1996, el gobierno provincial mantuvo una posición claramente reactiva frente a los duros cuestionamientos[35]. En 1997 se realizaron truncos intentos de mejora y los últimos días de diciembre de ese año el gobernador Eduardo Duhalde decretó la intervención civil sobre la policía, la separación de sus cargos de 300 jefes superiores de la institución y la iniciación de un amplio proceso de reforma estructural. Estas acciones fueron vistas como condición necesaria para cualquier cambio más profundo e inicialmente contaron con fuerte apoyo de los principales partidos de la oposición.

Estructuralmente, conforme las leyes provinciales aprobadas en agosto de 1998, la reforma establece la división de la anterior policía en base a criterios territoriales y funcionales. Así, cada uno de los 18 departamentos judiciales en que se divide la provincia de Buenos Aires tiene ahora, una Policía Departamental de Seguridad que deberá desarrollar niveles crecientes de autonomía funcional, administrativa y financiera

[35] A pesar de estos serios cuestionamientos, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, definió a la policía provincial como "la mejor policía del mundo", diario Clarín, 17 de junio de 1996.

respecto del poder central. También la ley creó una Policía de Investigaciones, una Policía Científica, una Policía de Seguridad Vial y un Servicio específico para la custodia y traslado de detenidos, aunque este último todavía no fue implementado[36]. Estas nuevas estructuras policiales se integraron mediante la redistribución del personal ya existente.

Como contracara de la división mencionada, se fortalecieron las estructuras del poder político encargadas de dirigir y controlar las distintas organizaciones policiales, se creó el Ministerio de Justicia y Seguridad, y el Instituto de Política Criminal y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Este último organismo está diseñado como una entidad autónoma y de carácter técnico para acompañar la reforma, aunque aún no ha alcanzado la autonomía y el desarrollo necesarios para cumplir su misión.

En materia de formación y de recursos humanos, se cerró la escuela de suboficiales y se supone que la futura ley de personal estructurará una carrera policial única, eliminando las rígidas diferencias entre oficiales y suboficiales[37]. La anterior escuela de oficiales, ahora Instituto de Formación Policial Juan Vucetich, rediseñó su currícula de formación mediante la reducción de aquellas materias relacionadas con la instrucción de origen militar y el fortalecimiento de asignaturas vinculadas con las relaciones comunitarias y el respeto y protección de los derechos humanos. También se introdujeron cambios en el régimen interno de este instituto de formación, eliminado el arresto como sanción disciplinaria y combinando el régimen de internado con uno de externado.

Sin embargo, durante 1998 el Poder Ejecutivo provincial no remitió al Poder Legislativo el proyecto de nueva normativa para el personal policial. Por lo tanto, aún cuando se atenuaron ciertas

---

[36] El número total de detenidos alojados en las comisarias y Delegaciones Departamentales de la Policía de Investigación no sufrió mayores variaciones. Ver en este mismo Informe el capítulo VI.

[37] Un grave problema de la Policía de la Provincia de Buenos Aires era el irregular nivel de instrucción que recibían sus integrantes. Este año sólo ingresaron postulantes para la carrera de oficiales —que tiene dos años de duración—. Aunque hacia el final del año, justificado en razones operativas, se realizó un ingreso extraordinario de postulantes a oficiales que en lugar de cursar dos años, sólo cursarían un tercio de la carrera antes de entrar al servicio. Su ingreso quedaría "ad-referendum" de la aprobación de las asignaturas pendientes en un momento futuro.

prácticas, continúa vigente la anterior ley de personal con neto perfil de organización militar, un régimen disciplinario oscuro y autoritario y deficientes sistemas de capacitación policial, ascensos, etc.[38]. Este vacío en uno de los ejes fundamentales de la reforma impide conocer elementos básicos de las nuevas pautas institucionales o cuál será el grado real de separación entre las diferentes policías de la provincia. El número de policías fallecidos en enfrentamientos y en particular aquéllos muertos estando de franco, indican los riesgos que para los integrantes de la misma institución provoca el abandono de una política de capacitación y la necesidad urgente de revisar la obligación policial de portar armas y actuar de franco[39].

También en relación directa con la protección y defensa de los derechos humanos pueden realizarse otras observaciones. La nueva legislación provincial estableció, o hizo expresos, importantes principios de actuación policial. La misión principal de las policías provinciales quedó definida como la protección de los derechos de los habitantes[40] y la seguridad pública como el goce y ejercicio de los derechos, libertades y garantías constitucionales por parte de los ciudadanos[41]. Se dispusieron principios y procedimientos de actuación acordes con la normativa internacional en la materia, como por ejemplo el uso racional y proporcional de las facultades policiales; la prohibición expresa de cualquier accionar abusivo, discriminatorio o arbitrario; la prohibición expresa de realizar o tolerar actos de tortura o de corrupción; y distintas condiciones para el uso de la fuerza letal, cuya utilización sólo está permitida

---

[38] Conf. Maier, Julio B.; Abregú, Martín y Tiscornia, Sofía: "El papel de la Policía Argentina y su situación actual" en Justicia en la Calle. Ensayos sobre la policía en América Latina, Colombia, Diké, 1996, pp. 173 y sgts. Oliveira, Alicia y Tiscornia, Sofía: "Estructura y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de Ilegalidad" en Seminario sobre Control Democrático de los Organismos de Seguridad Pública Interior en la República Argentina, Bs. As., CELS, 1997, pp. 57 y sgts.

[39] Sobre las obligaciones que mantienen los funcionarios policiales en condición "franco de servicio" ver en este mismo Capítulo "Series estadísticas periodo 1998/ 2.4. Serie: Actuación de agentes franco de servicio". Conforme los datos allí relevados el 61% de las muertes en enfrentamientos de agentes de las Policías de la Provincia de Buenos Aires se producen cuando están de franco.

[40] Conf. artículo 2º de la ley provincial 12.155.

[41] Conf. artículo 2º de la ley provincial 12.154.

para proteger la vida del agente policial y/o de terceros[42]. También se disolvió la Dirección de Inteligencia y la ley prohibió la reunión y análisis de información sobre los habitantes motivada exclusivamente en razones étnicas, religiosas culturales, ideológicas, de género u opción sexual, sindicales u otras que no tuvieran relación con la comisión de un hecho delictivo[43].

Sin embargo, los graves abusos en los que siguen involucrándose policías de la provincia de Buenos Aires plantean como un asunto pendiente y complejo el grado en que estas reformas normativas condicionaron las prácticas policiales durante 1998 o lo harán en el futuro[44]. En ocho de los veinte hechos de violencia policial que se reseñan en la sección de casos documentados en este capítulo, aparecen involucrados funcionarios de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. Hechos de brutalidad que incluyen torturas y muertes por ejecución[45].

Aun cuando en varios de los casos relatados se observa una reacción positiva del Ministerio y de la Justicia, las prácticas violentas han permeado el accionar cotidiano de los antiguos integrantes de las nuevas policías, y la eliminación de la protección jerárquica ante estos casos es sólo un paso necesario en una línea de acción que requiere de políticas más activas.

La reforma fortaleció los mecanismos de contralor tanto del Poder Ejecutivo, como de los Poderes Legislativo y Judicial. La Ley de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires creó una Oficina de Control de la Corrupción y el Abuso Funcional que depende directamente del ministro de justicia y

---

[42] Conf. artículos 7º, 8º de la ley provincial 12.155.

[43] Conf. artículo 28º de la ley provincial 12.155.

[44] Conf. diario Página 12: "Ni el pelo ni las mañas. El espionaje ideológico de la policía", 12 de mayo de 1998, p.12; diario La Nación: "Arslanián: la policía protege aún el juego y la prostitución", 9 de mayo de 1998, pp. 1 y 19.

[45] Ver en este mismo capítulo, el apartado de casos documentados de violencia policial: el 15/1 fusilamiento durante actividad represiva de Walter Repetto; el 27/1 las lesiones por uso abusivo de la fuerza sufridas por Hernán Terzolo y otros adolescentes en La Plata; el 26/1 las torturas bajo custodia de Carlos Reinaldo Mamani; el 22/5 la muerte por ejecución de Diego Pavón; el 8/7 la muerte por ejecución de Rodrigo Corbalán; el 1/10 la tortura seguida de muerte contra Roque Herrera; el 16/12 la ejecución de Daniel José Bravo y el 18/12 la muerte de Claudio Villalba y los apremios y lesiones por uso abusivo de la fuerza contra su hermano José y su amigo Walter Soto.

seguridad. Esta oficina, debe estar integrada por un auditor y un Tribunal de Ética Policial —constituido por dos oficiales superiores retirados de la policía y un persona ajena a las policías, con amplia trayectoria judicial o profesional—. Ahora bien, a pesar de que varios protagonistas de la reforma destacaron la grave situación en que se encontraba la policía provincial y los graves abusos que no dejaron de ocurrir durante 1998, es difícil concluir que el despliegue de esta oficina haya estado entre los temas prioritarios; terminado el año 1998 la oficina no tiene mayor desarrollo, recién se designaba al auditor y el Tribunal de Etica aún no está constituido.

Entre los controles legislativos se estableció una Comisión Legislativa Bicameral de seguimiento de la reforma y la ley dispuso que se requiera acuerdo del Senado provincial para el ascenso a los tres grados máximos de la carrera policial. Pero, ante la señalada ausencia de una nueva normativa de personal, los asensos continuaron funcionando, básicamente, conforme la anterior normativa.

En septiembre de 1998 entró en vigencia un nuevo Código de Procedimientos Penales para la provincia y comenzó a funcionar el Ministerio Público. A partir de ese momento, los fiscales serían los encargados de dirigir la investigación penal y supervisar el accionar policial en ese ámbito, lo que supone una reducción sustancial de la autonomía con que la policía realiza las tareas de investigación.

Para promover el control y una incorporación más activa de las demandas de los habitantes, se estableció una amplia red de foros y espacios de participación de las de entidades intermedias y organismos públicos locales. Se dispuso la creación de Foros de Seguridad vecinales, municipales y departamentales y de la figura del Defensor Municipal de Seguridad[46].

El nuevo ordenamiento legal continúa permitiendo la detención policial sin orden judicial y fuera de los presupuestos de una investigación criminal. Estas detenciones, por un término máximo de 12 horas, “cuando sea necesario conocer su identidad, en circunstancias que razonablemente lo justifiquen, y se niega a identificarse o no tiene la documentación que la acredita” —aparecen como una de la facultades policiales más

[46] La institución del Defensor de la Seguridad había sido creada en febrero de 1997 por el decreto provincial 328/97.

asociada a la violación de derechos fundamentales—[47]. Las autoridades dieron indicaciones para la utilización restrictiva de esta facultad[48] y su número cotidiano se habría reducido durante el año 1998. Sin embargo, se denunciaron irregularidades policiales cometidas en uso de estas facultades y su grado de arbitrariedad sigue siendo manifiesto en los operativos de seguridad realizados sobre asentamientos poblacionales humildes de la provincia[49].

Precisamente, estos operativos sobre "villas de emergencia" y otros espacios donde se concentran los sectores sociales más carenciados, adquirieron durante 1998 gran dimensión y difusión pública. Justificados por el gobierno como operaciones necesarias para cumplir órdenes de detención judicial en lugares de difícil acceso a los policías, estas acciones siguen funcionando a modo de los tradicionales operativos de barrido, que se despliegan indiscriminadamente sobre sectores sociales pobres, y destinados a identificar distintas irregularidades[50]. La frecuente producción de abusos policiales contra las personas, la discriminación y el desprecio por los valores morales y las propiedades de los habitantes de las "villas", son algunos de los aspectos perversos de estos operativos. Además, difícilmente puedan acreditar un servicio a la prevención de mayores niveles de violencia que los que los mismos operativos ocasionan.

Respecto a la investigación sobre las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la última dictadura militar, desde el Ministerio de Justicia y Seguridad se realizaron acciones

---

[47] Artículo 9º de la ley provincial 12.155. El proyecto de Ley de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, enviado por el Poder Ejecutivo de la provincia, no contemplaba que la policía estuviera facultada para realizar otro tipo de detenciones que las establecidas en el Código de Procedimiento Penal. Conf. Saín, Marcelo: "Democracia, seguridad pública y policía. La reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires", en Documentos de Trabajo del Seminario sobre Las Reformas policiales en Argentina, Bs. As., CELS, 1 y 2 de diciembre de 1998, p. 94.

[48] Presentación del Secretario de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Carlos A. Beraldi en el Seminario sobre Las Reformas policiales en Argentina, Bs. As., 2 de diciembre de 1998.

[49] Sobre el efecto que para la prevención de abusos policiales parecen tener las regulaciones de este tipo de facultades policiales de detención Ver, más adelante, las consideraciones que en esta misma sección se hacen al abordar las reformas policiales en la provincia de Santa Fe.

[50] Diario La Nación , 12 de junio de 1998, p.14, Diario Crónica 2 de diciembre de 1998 pp. 12-13, 4 de diciembre de 1998 p.12, Crónica 11 de diciembre de 1998 p. 13.

para la búsqueda y análisis de la documentación que pudiera existir, en los archivos policiales, sobre ese periodo. Esto permitió aportar información sustancial a la Cámara Federal de Apelaciones de la Ciudad de la Plata y a la Cámara en lo Criminal y Correccional Federal de la Ciudad de Buenos Aires, en las causas relacionadas con la reconstrucción de la verdad histórica y el destino de las personas desaparecidas durante el terrorismo de Estado. También se brindó información al Juzgado Criminal y Correccional a cargo del Dr. Bagnasco en las causas donde se investiga la apropiación de niños nacidos en centros clandestinos de detención[51].

5.2. Reformas en la Policía Federal Argentina

En 1998 fueron derogados los edictos y las amplias facultades para detener y condenar personas con que ellos permitían operar a la Policía Federal; también se modificaron algunos aspectos del funcionamiento y de la estructura de esta organización policial. Estos cambios se realizaron en un contexto signado por el debate entre el gobierno nacional y el local sobre una cuestión aún no resuelta; el modo y el grado en que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tendrá capacidad para determinar el accionar y la estructura de la policía que actúa en su jurisdicción[52].

En 1998 la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aprobó un nuevo Código de Contravenciones para reemplazar a los edictos[53], una serie de normas de origen policial que permitían a la Policía Federal detener y arrestar hasta por treinta días a personas acusadas de una amplia serie de conductas —escándalo, ebriedad, desórdenes, juegos, etc.—. Los edictos eran fuertemente cuestionados por posibilitar y alentar la

---

[51] Ver capítulo I de este mismo Informe.

[52] Cuando la reforma constitucional de 1994 estableció la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, mencionó que una ley debía establecer como se garantizarían los intereses del Estado nacional, en la medida que su lugar de asiento siguiera siendo la ciudad de Buenos Aires. Basándose en ello, en noviembre de 1995 la ley nacional 24.588 restringió la autonomía de la ciudad, limitaciones que en 1996 rechazó la Convención Constituyente de la nueva ciudad. Desde allí el traspaso desde el Gobierno Federal al de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tanto del Poder Judicial como de la policía, ambas con competencias locales, sigue siendo un proceso conflictivo.

[53] Ver en este mismo capítulo el apartado "El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana".

práctica indiscriminada de detenciones –70.769 durante el año 1997[54]– y toda una serie de abusos. Al amparo de estas facultades, se estructuró por años gran parte del trabajo de la Policía Federal, y dentro de ella se desarrollaron circuitos de control delictivos sobre actividades como la prostitución o el juego clandestino[55]. Frente a los edictos la nueva normativa no sólo se presenta como un modo regulación del accionar policial, sino como un marco que permitiría la intervención de nuevos actores y la implementación de otro tipo de respuestas para solucionar conflictos de convivencia urbana. Por lo tanto, las diferencias entre ambos sistemas deberían haber implicado importantes modificaciones en la cultura y la estructura de trabajo de la Policía Federal. Las resistencias institucionales al nuevo ordenamiento, la rápidas modificaciones que sufrió y la amenaza constante de nuevas reformas han oscurecido la discusión sobre la necesidad y, al mismo tiempo, la incapacidad funcional de la policía para desplegar modos de trabajo donde la eficacia se mida por la protección de los derechos de los habitantes.

Desde el mes de junio varios de los principales responsables de la Policía Federal encargados de la seguridad en la ciudad de Buenos Aires, aparecieron públicamente involucrados en las investigaciones judiciales sobre el cobro de cánones para el ejercicio de la prostitución en la ciudad[56]. A fines de octubre de 1998 la Policía Federal anunció la jerarquización y mejora funcional de su oficina de Asuntos Internos, a la que dotó de mayores recursos y elevó al rango de dirección. Al mismo tiempo, relevó de sus puestos a la mayoría de los responsables de la comisarías de la ciudad de Buenos Aires, y trasladó a destinos de menor exposición pública a los jefes de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana y de la Dirección de Comisarías.

---

[54] En 1995 y 1996 el número total de detenciones por año fue mayor, 86.526 y 71.758 respectivamente. Fuente: Superintendencia de Planeamiento de la Policía Federal Argentina.

[55] Conf. Garrido, Manuel, Guariglia, Fabricio y Palmieri, Gustavo: "Control Judicial de las actividades preventivas y de investigación policiales en el ámbito de la Justicia nacional y local" ", en Frühling, Hugo (edit.), Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior", CED/Ediciones Segundo Centenario, Santiago de Chile, 1998, pp .240 y sgts. Ver también notas 4 y 5 en la Introducción a este Capítulo.

[56] Ver Introducción a este mismo capítulo.

Entre las acciones desarrolladas por la Policía Federal en materia de respeto a los derechos humanos debe destacarse que en el mes de agosto distribuyó entre sus integrantes un instructivo para el uso de la fuerza y armas de fuego que incorpora principios internacionales en la materia (proporcionalidad, gradualidad, razonabilidad y uso exclusivo de la fuerza letal sólo en caso de riesgo para la integridad física o la vida de terceros o del personal policial).

Por otra parte, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires impulsó la creación de Consejos Vecinales para la Prevención del Delito como respuesta a los problemas de inseguridad, para mejorar el control sobre la policía y la relación entre ésta y la comunidad. Estos foros están funcionando en distintos barrios, aunque todavía no es claro su marco de acción y falta pautar canales institucionales mínimamente transparentes por los cuales tanto los consejos como el gobierno local puedan incidir en las acciones de una institución policial subordinada al Poder Ejecutivo Nacional.

5.3. Propuestas de ampliación de la reforma policial en la Provincia de Santa Fe.

Durante los últimos años el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto de la Provincia de Santa Fe impulsó una serie de cambios relacionados con la policía de esa provincia. Por ejemplo, la creación de Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria, la mejora en los niveles de instrucción y formación, la creación de la Dirección Provincial de Asuntos Internos dependiente directamente del Subsecretario de Seguridad y la separación de efectivos vinculados a la represión durante la última dictadura[57].

Asimismo, entendiendo que para continuar las reformas resulta necesario un importante cambio legislativo, en septiembre de este año el gobierno provincial presentó al Poder Legislativo un proyecto de ley para la reestructuración policial. La reforma propone la división departamental y funcional de la Policía de Santa Fe y un fortalecimiento de la capacidad de diseño de políticas de seguridad por parte del Poder Ejecutivo. También se presentan modificaciones importantes en materia de

[57] Diario Perfil, 18 de mayo de 1998, p. 34. Entre los funcionarios separados está el comisario Lo Fiego, acusado de graves violaciones a los derechos humanos mientras desarrollaba tareas en un centro clandestino de detención en la ciudad de Rosario.

formación y recursos humanos, con la unificación de la carrera policial, la consecuente eliminación de la división entre "tropa" (agentes y suboficiales) y oficiales; la reducción del número de grados de la carrera; ascensos mediante concursos públicos y la eliminación del arresto como medida de sanción disciplinaria.

Ahora bien, en materia de normas que prevengan los abusos y violaciones a los derechos humanos deben destacarse, con preocupación, algunas cuestiones. Más allá de la incorporación en el proyecto de normas de procedimiento que prohiben y obligan a combatir los actos de tortura o de corrupción[58], la ley no establece claros límites para el uso de la fuerza pública y las armas de fuego, ni contiene principios básicos en esta materia, dejando tal tema para la reglamentación[59]. Asimismo propone conservar la facultad policial de detención sin orden judicial —que no podría exceder las seis horas— "cuando hubiere sospecha o indicios ciertos respecto de personas, que pudieran relacionarse con la preparación o comisión de un hecho ilícito" y "hasta tanto se constate su identidad"[60]. En el caso particular de la Policía de la Provincia de Santa Fe, no pude ignorarse el riesgo de las detenciones policiales cuando han sido varias las muertes y torturas seguidas de muerte ocurridas bajo custodia policial[61]. También cabe señalar que aunque algunas investigaciones

---

[58] Conf. artículo 5 del proyecto de ley de Organismos de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe.

[59] El inciso g) del artículo 5 del proyecto expresa: "Hacer uso de la fuerza pública para el cumplimiento de este servicio de manera racional, proporcional y congruente con el acto violento que se trate de neutralizar o reprimir, bajo la forma que determinen la leyes y reglamentos". Es asimismo difícil suponer que esta redacción amplia estaría motivada en razones de técnica legislativa cuando las disposiciones del proyecto de ley son ampliamente detallados al abordar cuestiones como el porcentaje relativo de personal según el grado o el régimen de retiros, pensiones y subsidios policiales.

[60] Artículo 13 del proyecto de ley de Organismos de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe.

[61] Las torturas seguidas de muerte de Miguel Angel Duarte, el 18 de abril de 1998, y de Pedro Peralta, el 30 de octubre de 1998, así como la muerte bajo custodia de Miguel Ángel Ortíz, el 3 de noviembre de 1998 figuran reseñadas en la sección de hechos de violencia policial documentados en este capítulo. En años anteriores pueden mencionarse las muertes bajo custodia de Damián Fernando Villalba (03 de septiembre de 1997) y de Juan Domingo Benítez (17 de agosto de 1996). Conf. CELS/HRW: Op. Cit., pp. 162-163 y 174-175.

permiten verificar los abusos o perturbaciones causadas por el uso estas detenciones policiales, las investigaciones realizadas no parecen demostrar que la reglamentación de estas facultades, colocando reaseguros como la confección de actas de detención, el derecho a una llamada telefónica o la comunicación al juez provoquen una utilización más restringida y/o respetuosa de los derechos humanos[62].

5.4. Las reformas en la Policía de la Provincia de Córdoba.

En el año 1998, la Policía de la Provincia de Córdoba puso en práctica cambios en su sistema de formación: dedicó más horas a materias humanísticas, estableció como requisito para el ingreso de agentes la aprobación del nivel secundario y además llamó a concurso abierto para el ingreso de personal docente a sus institutos de formación. Sin embargo, mantuvo la tradicional, militar y criticada división de su personal entre suboficiales y oficiales. Estos cambios continúan algunos realizados en años anteriores centrados fundamentalmente en la creación de ámbitos de participación ciudadana y el desarrollo gradual, todavía en etapa inicial, de un cuerpo de policía judicial dependiente del Ministerio Público.

Merece mayor análisis el grado en que la policía de Córdoba se aleja o no de los patrones de trabajo de otras policías argentinas y, entre los elementos a evaluar, debiera incluirse una serie de graves hechos de violencia con resultados fatales en los que estuvieron involucrados distintos funcionarios de esta policía[63]. Sin embargo, a diferencia de otros procesos de

---

[62] Conf. Blando, Oscar: Detención policial por averiguación de antecedentes. Estado de derecho, Policía y abuso de poder, Rosario, Editorial Juris, 1995. Martínez, Josefina, Palmieri, Gustavo, Pita, María: "Detenciones por averiguación de identidad: policía y prácticas rutinizadas", en Izaguirre, Inés (coord. y comp.), Violencia social y derechos humanos, Bs. As., Eudeba, 1998, pp. 147-163. Garrido, Manuel, Guariglia, Fabricio y Palmieri, Gustavo: Op. Cit. pp. 240-245. Ver en este mismo capítulo el apartado "Una condena judicial por detenciones arbitrarias".

[63] Las muertes de Walter Novillo, el 13 de diciembre de 1998 y de Sergio Barahona, el 20 de diciembre de 1998 son reseñadas en la sección de los casos de violencia policial documentados en este capítulo. En años anteriores, funcionarios de la Policía de la Provincia de Córdoba aparecieron directamente involucrados en distintas muertes: las ejecuciones de Sandra Viviana Torres (16 de octubre de 1997), de Ariel Lastra (29 de junio de 1996) y de Sergio Pérez (4 de octubre de 1995). Este

reforma, en este caso pareciera existir un mayor nivel de compromiso y participación de la institución policial en los cambios que se realizan.

5.5. El inicio de la reforma policial en la Provincia de Mendoza

El 28 de diciembre de 1998 el Gobierno de la Provincia de Mendoza inició un proceso de amplia reestructuración policial. La policía mendocina es una de las más fuertemente cuestionadas y miembros de esa institución estuvieron involucrados en algunas de las más graves violaciones a los derechos humanos desde la restauración de la democracia[64]. Desde el asesinato de Sebastián Bordón, en octubre de 1997, el gobierno provincial había planteado la necesidad de realizar reformas e incluso la intención de reabrir la investigación sobre los policías implicados en la desaparición del joven Paulo Guardatti[65] en 1992. Hacia fines de octubre de 1998 unos 1.500 integrantes de la Policía de la Provincia de Mendoza protagonizaron una rebelión policial. El reclamo formal se expresaba en un listado de trece demandas que incluían, entre otros puntos, significativos aumentos salariales; modificaciones de los reglamentos internos en temas referidos a la condición laboral de los policías acusados de delitos y violaciones a los derechos humanos; y hasta reformas en las normas del procedimiento penal. La rebelión terminó tres días después, cuando el gobierno concedió gran parte de lo solicitado.

Con la poca información disponible, sólo puede observarse que la reforma se presenta como una propuesta amplia de modificaciones y corrección de situaciones irregulares. El contexto en el que se inicia guarda algunas similitudes con el que rodeó la reforma comenzada un año antes en la provincia de

---

último, testigo de la ejecución, por parte de un oficial de la Policía de Córdoba, de Miguel Angel Rodríguez (21 de julio de 1994). Conf. CELS/HRW: Op. Cit. pp. 160-161, 179-182, 202-203 y 211-213.

[64] Los casos más sonados fueron las torturas seguidas de muerte de Sebastián Bordón el 12 de octubre de 1997; el homicidio de Hugo Gómez Romagnoli, donde inicialmente los funcionarios policiales intentaron fraguar un enfrentamiento el 31 de agosto de 1996; la desaparición de los albañiles Adolfo A. Garrido y Raúl Baigorria en 1990, y de Paulo Cristian Guardati en 1992. Desapariciones donde las investigaciones adolecieron de serias irregularidades y sobre las cuales la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció que fueron seguidas de la denegación de justicia. Conf. CELS/HRW: Op. Cit., pp. 158-160, 172-173, 225-227 y 234-236.

[65] Ver en este Informe, el capítulo XI.

Buenos Aires: un proceso precedido por un creciente nivel corrupción y de violaciones por parte de la policía, que hace explícito un gradual debilitamiento del control político y la necesidad del gobierno local de reformar su propio aparato de seguridad de modo urgente y sorpresivo, un profundo recambio de jerarquía de la institución, el urgente fortalecimiento de la conducción política y un acuerdo con los principales partidos de la oposición para que apoyen las líneas generales de una reforma estructural que la mayoría de los actores sociales considera necesaria.

5.6. Observaciones finales

La existencia de procesos de cambio como los descriptos es un avance indudable, en un contexto nacional donde hasta hace pocos años, era escaso el eco que tenían, en los poderes del Estado, las críticas al violento accionar policial; o donde son aún muchos los funcionarios que niegan esta grave situación y omiten realizar acciones para modificarla.

También deben evaluarse positivamente las modificaciones de leyes, que la mayoría de las veces habían sido sancionadas durante las dictaduras, que sirvieron para desarrollar organismos de corte militar, con un accionar poco transparente.

Sin embargo, en el caso de las instituciones mencionadas y sólo considerando las violaciones enumeradas y documentadas en este Informe[66], es claro que nos encontramos frente a organizaciones con serios problemas para prevenir y sancionar los graves hechos de violencia producidos por sus integrantes, o que sin mayor medición de consecuencias, exponen a sus miembros a situaciones de riesgo para su vida. Estas rutinas represivas se insertan en una red normativa, pero no están originadas sólo en ella. Existe un modo de concebir las políticas de seguridad, que se refleja en prácticas efectistas, excluyentes, de un alarmante corto plazo, indiferentes a los costos sociales de las acciones realizadas, renuentes u opuestas a la planificación y

[66] Además de las casos mencionados de la provincia de Buenos Aires, los casos documentados en la correspondiente sección de este Informe, hacen referencia a violaciones en las que aparece involucrado personal de las siguientes policías: Policía de la Provincia de Jujuy, Policía de la Provincia de Mendoza, Policía de la Provincia de Santa Fe, Policía de la Provincia de Córdoba, Policía de la Provincia de Corrientes, Policía de la Provincia de Tucumán, Policía de la Provincia de la Rioja.

evaluación de sus resultados y que conceptualizan el control como algo diferente de la protección de los derechos de los habitantes.

Si estos últimos son los campos a trabajar, puede sostenerse que las reformas recién empiezan y que sería conveniente percibir las acciones realizadas, ni más ni menos, que como los avances necesarios para un inicial control de la sociedad sobre las políticas de seguridad.

7. El reemplazo de los edictos policiales por un Código de Convivencia Urbana[Σ]

6.1. Antecedentes históricos

La sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en el año 1996, marcó el principio del fin de la vigencia —por mas de medio siglo— de los edictos policiales. Sin embargo, la continuidad de las detenciones policiales en forma masiva por aplicación de aquellos viejos instrumentos normativos constituiría uno de los saldos negativos respecto a la vigencia de los derechos humanos durante el año 1997[67].

La aprobación del Código de Convivencia Urbana —en adelante código contravencional o, simplemente, código— por parte de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los primeros días de marzo de 1998, derogó definitivamente el sistema contravencional policial —y por lo tanto, las detenciones arbitrarias a las que daba origen— y significó un gran avance en el respeto por los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Si bien en un primer momento su aprobación fue vista como una importante medida legislativa, respetuosa de las libertades individuales de los ciudadanos, en poco tiempo esta circunstancia fue tornándose en el disparador de una discusión pública más profunda que alcanzó al sistema de seguridad vigente. Los protagonistas de ese debate fueron, simultáneamente, la institución policial, la sociedad política y la sociedad civil.

[Σ] Este apartado ha sido elaborado por Gastón Chillier.

[67] Sobre este punto ver Chillier, Gastón: "Detenciones arbitrarias y torturas: Las violaciones a los derechos humanos por parte de miembros de la Policía Federal", en Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina. 1997. CELS/Eudeba, Buenos Aires, 1998, p. 97 y sgtes.

En primer lugar, para la Policía Federal esta medida legislativa significó la eliminación de una norma que la facultaba para detener personas al margen del sistema jurisdiccional; norma que tal institución había utilizado, históricamente, para cumplir su función de seguridad[68]. Por otro lado, para el poder político la sanción de un código contravencional impulsó la discusión hacia un tema que históricamente había sido relegado de las agendas gubernamentales: las políticas de seguridad y el rol que la agencia policial debía desempeñar en su aplicación. Finalmente, en relación a la sociedad civil, este proceso constituyó una gran oportunidad para que los ciudadanos ejercieran sus derechos y participaran de un debate público de gran envergadura.

Mucho se ha escrito sobre las características de los edictos policiales y su desarrollo jurisprudencial a lo largo de casi medio siglo[69]. Por tal razón se describirán a continuación los aspectos más destacables de estas normas:

- En su gran mayoría fueron dictados por jefes de la Policía Federal, legitimados para hacerlos conforme decreto nº 32.265, del gobierno de facto del año 1932 y ratificados en 1947 por ley nº 13.030.

- Las figuras contravenionales que más se usaron describían características personales —en lugar de conductas— que afectaban a ciertos grupos de personas en función de su condición social, su orientación sexual o su edad[70].

- Todo el procedimiento de aplicación de estas normas estuvo a cargo de la agencia policial: detención, recolección de pruebas y juzgamiento.

- La persona detenida no podía ejercer el derecho de defensa y tampoco se cumplían con las mínimas garantías del debido proceso. Este no establecía la asistencia de un abogado; no exigía mínimos elementos de prueba para la condena, la prueba no podía ser controlada por el imputado; etc.

---

[68] Ver Chillier, Gastón, . "La sanción de un código de convivencia urbana: causas y efectos de la eliminación de las detenciones arbitrarias por parte de la Policía Federal", en Seminario: Las reformas policiales en Argentina, CELS, Bs. As., 1998, p. 27 y sgtes.

[69] Palmieri, Gustavo: Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la argentina, Op. Cit.; Garrido, Manuel; Guariglia, Fabricio y Palmieri, Gustavo: Op. Cit.

[70] La fuente de la mayoría de los edictos policiales se fundó en lo que la literatura jurídica denominó el derecho penal de autor.

- Si bien existía la posibilidad de ejercer el control judicial, en la práctica se tornaba ilusorio debido al escaso tiempo para apelar y a los distintos mecanismos articulados para vedar ese derechos al contraventor[71].

Las características de este sistema posibilitaron que la aplicación de los edictos se tradujera en detenciones masivas y arbitrarias. La vaguedad de las conductas prohibidas y la falta de los controles propios del sistema penal[72] sobre su ejecución fueron construyendo, hacia adentro de la agencia policial, la figura del "sospechoso" como toda aquella persona que por sus características personales subvierta el "orden urbano".

Desde su nacimiento, y a pesar de padecer serios vicios, los edictos fueron incorporados gradualmente al tejido institucional. De este modo regularon el ejercicio de la fuerza del Estado hasta consolidarse como la "única herramienta" de la agencia policial para garantizar la seguridad de aquel "orden". Claro está que este modelo paradigmático de seguridad —basado en un cuestionable criterio de prevención— no sólo fue consentido por los poderes institucionales del Estado, sino que fue asumido por aquellos como propio.

El Poder Judicial —a pesar de la manifiesta inconstitucionalidad de sus normas— avaló con decisiones de su órgano mayor la vigencia de las detenciones por edictos policiales[73]. El Congreso Nacional, tuvo competencia —hasta el año 1994— para derogar estos instrumentos y reemplazarlos por un código respetuoso del Estado de derecho. Sin embargo, careció de la voluntad política necesaria para adoptar esta medida que limitaba los poderes discrecionales de la Policía Federal en materia de detenciones. Por último, el Poder Ejecutivo, ejercido por diferentes gobiernos, tampoco cumplió con su

---

[71] En el año 1996, de 153.473 personas detenidas solamente apelaron la sentencia 46 de ellas.

[72] "Esta falta de control provoca el desarrollo de un virtual ´Derecho penal paralelo´ sometido a reglas distintas, mucho mas violentas, desarrollado a espaldas del Estado de derecho y del control jurisdiccional", Rusconi, Maximiliano A., "Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y policía: Algunas reflexiones", en Policía y Sociedad democrática, Pena y Estado, año 3, nº 3, Editores del Puerto, Bs. As., 1998, p. 192.

[73] Distintos fallos de Suprema Corte de Justicia declararon la constitucionalidad del sistema arbitrario de juzgamiento de los edictos policiales. Ver también sobre este tema, Garrido, M., Guariglia, F. y Palmieri, G. Op. Cit.

deber de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos ordenando a la fuerza policial el respeto de las normas del Estado de derecho.

6.2. Proceso de reemplazo de los edictos policiales por un código contravencional

En febrero de 1998, dos meses después de la conformación de la Legislatura de la Ciudad Autónoma, la discusión de los diferentes proyectos sobre el futuro código fue adquiriendo protagonismo en la agenda legislativa. Escasos días antes de su tratamiento se posicionó en el centro del debate público.

La discusión planteada en torno a las características que debía tener el nuevo cuerpo normativo generó —antes de su sanción y luego de ella— fuertes presiones de la institución policial y de los poderes ejecutivos, tanto del Gobierno de la Ciudad Autónoma como del gobierno nacional. Estos pugnaban por que las funciones del código contravencional estuviesen dirigidas a la protección de la seguridad urbana, en el sentido que sus normas debían ser útiles para la prevención de la criminalidad, tal como —a criterio de la institución policial— lo habían sido hasta el momento los viejos edictos policiales.

A pesar de las fuertes presiones ejercidas sobre las legislatura, el cuerpo impuso su criterio con el voto unánime de todos su miembros[74] y sancionó un código respetuoso de los principios de una sociedad democrática destinado, fundamentalmente, a resolver los problemas que lesionaran la normal convivencia entre los vecinos de la ciudad. El rol de la nueva norma —en tanto reguladora de los conflictos vecinales más que de conductas que atentan contra la seguridad— se corporizó en el mismo código, ya que en su artículo primero se autodenomina *código de convivencia urbana*[75].

Mientras el código contravencional reglamentaba las pautas mínimas de convivencia entre los ciudadanos, el código penal fijaba las normas de protección de sus derechos y sus bienes. Esta diferencia sustancial —que se proyectó sobre todas sus

---

[74] El cuerpo legislativo de la Ciudad Autónoma se encuentra integrado por cinco partidos políticos.

[75] El término convivencia fue acuñando durante la vigencia de la asamblea estatuyente y reflejaba los principios por los cuales la legislación contravencional no debía contener los mismos criterios de las normas penales y menos aún de edictos policiales.

normas (sanciones, regulación de conductas y aspecto procedimental)— puso de manifiesto la concepción adoptada por los legisladores respecto de la función del nuevo instrumento legal.

En primer lugar, la sanción de un código en materia contravencional que reemplazara definitivamente los edictos policiales, constituía un logro en si mismo para la vigencia de los derechos de los ciudadanos. Su espíritu quedó plasmado en el fin de las penas previstas cuyo objeto tiende a la resolución de los conflictos urbanos de un modo alternativo a la prisión y prevé esta medida sólo en casos excepcionales. Entre los mayores aciertos del nuevo código se destaca la razonabilidad de las conductas reglamentadas que constituye a la vez un límite para la intervención del Estado en aquellas acciones de los ciudadanos que no lesionen la convivencia[76].

Los discursos parlamentarios que fundamentaron la aprobación del nuevo cuerpo normativo reflejaron esta nueva concepción en materia contravencional alejada definitivamente de los principios rectores de los edictos policiales[77]. El legislador Suárez Lastra se refirió en los siguientes términos: "...hemos hecho una fortísima apuesta a considerar a la seguridad, no como un límite a la libertad, sino como su condición necesaria, como su soporte. Hemos hecho una muy fuerte apuesta a lo que está en juego en la materia contravencional, la convivencia democrática, la tolerancia al derecho de los demás y la posibilidad de vivir en seguridad y libertad en un ámbito determinado como es nuestra ciudad....".

Sobre la preponderancia que el código le otorgaba a los derechos del ciudadano, el legislador Sbar sostuvo en el debate: "...como creemos que la autonomía de esta Ciudad Autónoma de Buenos Aires está dada para maximizar, para aumentar, para expandir la autonomía de sus habitantes, creemos que si ése es el objetivo supremo del gobierno, el código contravencional, lejos de los nefastos edictos policiales, debió ser un código de

---

[76] El código, inicialmente estuvo compuesto de 71 artículos que regulan las conductas que vulneren o pongan en riesgo la integridad física; la libertad de circulación; los derechos personalísimos; la administración y servicios públicos; las personas menores de edad y los espectáculos deportivos o artísticos masivos.

[77] Estas citas corresponden a la versión taquigráfica de la sesión especial realizada en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el día 9 de marzo de 1998, CEDOM.

convivencia. Un código dedicado a pensar cuáles son aquellas conductas de los ciudadanos que afectan la promoción, la expansión, la mejora de la convivencia entre las personas. No cuáles conductas afectan la moral en abstracto, los poderes del Estado sin límites o la discresionalidad de un funcionario policial para detener a alguien, como decía el diputado Zaffaroni, por portación de cara, sino cuáles son las conductas que afectan la posibilidad de que otro ciudadano de la ciudad de Buenos Aires maximice, expanda, desarrolle su propia autonomía individual".

En el mismo sentido se expresó la diputada Kismer de Olmos al fundamentar cuáles eran los fines que impulsaban la sanción del nuevo código: "nos sentimos felices porque consideramos que esta decisión, que también acompañamos en la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, requería de implementación para hacerse efectiva, no como un mecanismo sustituto de un sistema represivo que estuvo vigente por años y que acá se explicitó bien en sus consecuencias deseadas y no deseadas, sino como una forma cierta de poner en práctica los derechos y garantías que se establecieron en la Constitución de la Ciudad, como reflejo de los que imperan también en la Constitución Nacional".

A los fines de contrarrestar aquellas razones invocadas por ciertos sectores de la sociedad, que sostenían que la seguridad urbana se vería amenazada por un código que limitara las detenciones discrecionales, el diputado Béliz argumentó: "Quiero, ante todo, prevenir acerca de lo que puedan decir de una manera simplificadora, el día de mañana -u hoy mismo-, los que preconizan simplemente la mano dura ciega como solución afrodisíaca para resolver los problemas de inseguridad en la Argentina. Se podrá argumentar que con esta eliminación de los edictos policiales -aludo claramente a la visión corporativa, cerrada e irracional- se va a desproteger a la ciudadanía. Frente a esto caben muchas argumentaciones de índole ideológica, doctrinarias o abstractas, pero la más concreta argumentación de tipo práctico que podemos ofrecer es la incapacidad del sistema de seguridad porteño, del sistema de seguridad de la República Argentina, para impedir que en los últimos 30 años se haya duplicado la tasa de criminalidad en nuestro país; últimos 30 años en cuya mitad vivimos bajo regímenes dictatoriales, últimos 30 años que vieron y tuvieron la vigencia de los edictos policiales...".

Dos días después de su sanción, la legislatura aprobó la ley que contenía la parte procesal del código[78]. En forma coherente con la materia de fondo, las normas de procedimiento respetaron los derechos fundamentales establecidos en la Constitución de la Ciudad. Para que se concrete la aprehensión, según el término utilizado por la norma, se deberá consultar al fiscal. Si éste la considera injustificada debe ordenar la libertad notificando al contraventor la fecha de comparencia ante el ministerio público. De lo contrario, la persona "debe ser conducida directa e inmediatamente ante el juez o jueza..."[79]. De esta manera desaparecía la facultad de la institución policial de detener personas discrecionalmente en materia contravencional.

Todo este proceso tuvo dos significados de gran envergadura. Propulsó por un lado, un importante paso hacia la consolidación de las libertades individuales y del Estado de derecho. Esta misma circunstancia ofrecía —de cara al futuro— la posibilidad de discutir y repensar las nuevas políticas de seguridad ciudadana desde una concepción democrática y respetuosa de los derechos humanos.

Sin embargo, a pesar de que la norma legal ofrecía un marco jurídico sumamente propicio para instalar esta discusión en la arena pública, el terreno para el debate se presentaba árido debido a las posturas asumidas por los distintos actores institucionales. En efecto, una norma contravencional escencialmente democrática no garantizaba la plena democratización ni de las instituciones de un vasto sector de la sociedad que habían sido atravesadas —en el transcurso de más de medio siglo— por el sistema de seguridad basado en la detención masiva y arbitraria de personas por la aplicación de los viejos edictos policiales.

Dicho debate se transformó en pocos días en una profunda polémica que, si bien se caracterizó por la confusión entre las distintas posiciones, se destacaron dos etapas claramente diferenciadas: la primera giró en torno a la no prohibición del ejercicio de la prostitución —tanto por mujeres como travestis— y desembocó en la reforma del código cuatro meses después de haber sido sancionado; la segunda se inició a partir de una de las tantas crisis de la seguridad urbana —que en forma intermitente

---

[78] Ley nº 12, sancionada el 12 de marzo de 1998, promulgada el 13 de marzo de 1998 y publicada en el boletín oficial el 15 de marzo de 1998.

[79] Cfr. artículo 24 de la ley de procedimiento contravencional.

alcanzó la tapa de los diarios en los últimos cinco años— y se centro en la supuesta responsabilidad del nuevo código.

En ambas discusiones, la agencia policial desempeñó un rol importante defendiendo, una vez mas, la vieja facultad de detención que había ejercido aplicando los edictos recién derogados. Esta posición fue acompañada y apoyada por los responsables institucionales de la institución policial.

6.3. El debate generado en torno a la prostitución

Mientras que tanto en el poder político como en la institución policial prevalecía la vieja idea de un código contravencional que funcionara como herramienta para garantizar la seguridad urbana, el debate en la sociedad civil había tomado otro rumbo; más ligado a la "moral" que a la seguridad. Así, a partir del primer día desde la sanción del código, un tema inusitado monopolizó la discusión en torno a aquel: la no incorporación del ejercicio de la prostitución dentro de la figuras prohibidas.

Una nota periodística reflejó la posición de los poderes políticos de la siguiente manera: "El gobierno porteño no quedó conforme con el nuevo código de convivencia, tal como fue aprobado por la legislatura, y ya lanzó una nueva ofensiva que puede terminar con su modificación en un plazo de 180 días, según lo prevé la ley. Convocará a un debate público, con participación de los vecinos, con la intención de endurecer esa norma. También dispararon contra el nuevo código el ministro del interior Carlos Corach que opinó: ´La policía necesita elementos para prevenir y reprimir el delito en la Capital", se quejó Corach. El subsecretario de gobierno porteño, Jorge Enríquez , fue el encargado de hacer público el disgusto de su jefe, Fernando de la Rúa. ´Algunas de las posiciones que quisimos incorporar no tuvieron receptividad. A los vecinos les preocupa la seguridad, que no se atente contra sus vidas, sus propiedades, y eso no esta del todo contemplado´, se lamentó el funcionario"[80].

De acuerdo a una encuesta de opinión realizada dos días después de haberse sancionado la norma el 53,5 % de la muestra manifestó diversos grados de acuerdo con la sustitución de los edictos por el nuevo código; el 53.9% juzgó positivamente la

[80] Página 12, 11 de marzo de 1998.

limitación de las facultades de la policía; el 59.1 % opinó que el nuevo código contravencional no modificaría la situación de la inseguridad de la Ciudad de Buenos Aires[81] y, finalmente, el 72% se manifestó en desacuerdo con la idea de que los edictos policiales serían capaces de garantizar adecuadamente la seguridad de los vecinos[82].

Durante más de tres meses la sociedad de Buenos Aires asistió a un intenso debate público con la participación de todos los sectores, incluyendo aquí a los legisladores de la ciudad. El enfrentamiento público se redujo a dos posiciones: aquellos que se sentían afectados por el incremento del ejercicio de la prostitución en las calles de la ciudad y los que, por el contrario, consideraban que no era posible legislar sobre estas cuestiones. Según la encuesta citada, el 57.3 % de las personas manifestó estar en disconformidad con la autorización del comercio sexual en las calles y el 31% acordó con esta medida[83].

Las organizaciones de derechos humanos y derechos civiles, que agruparon las víctimas históricas de las detenciones por edictos policiales, manifestaron su postura favorable al código contravencional. Entendían que la sanción de la prostitución significaría un serio retroceso para las libertades individuales reconocidas y que su penalización daría lugar, nuevamente, al ejercicio discrecional de la fuerza policial[84].

Sin embargo, la rápida movilización de algunas asociaciones vecinales, sumada a la atención periodística —mas atraída por el escándalo de la discusión que por la gran relevancia de la medida respecto al fortalecimiento del Estado de derecho— y por último, la presión de los poderes ejecutivos, tanto de la esfera local como nacional, generaron en pocos días una campaña en contra del código por no haber prohibido el ejercicio de la prostitución.

La presión que se ejerció sobre la legislatura fue tan fuerte que —antes de cumplirse los 180 días fijados para el seguimiento

---

[81] Según otra encuesta encargada por la ciudad de Buenos Aires, el 51% de la gente preguntada opinó que la seguridad no mejoraría ni empeoraría con la sanción del nuevo Código de Convivencia.
Consultora Analogías, Página 12, 6 de abril de 1998.

[82] Encuesta de opinión realizada 13 de marzo último por SOFRES IBOPE, sobre la base de 250 entrevistas de personas residentes en la ciudad de Buenos Aries.

[83] Encuesta de SOFRES IBOPE citada en nota 17.

[84] Página 12, 13 de marzo de 1998.

y la discusión de eventuales modificaciones— aquella dispuso sancionar algunas modificaciones al código contravencional. A diferencia del consenso logrado entre los bloques para su aprobación, el debate público obstaculizó seriamente la posibilidad de acordar un proyecto común. En esta disputa la institución policial —tanto a través de algunos vecinos como del poder político— canalizó sus intereses para recuperar la facultad de detener personas sin la mediación fiscal y la incorporación de figuras como el "acecho" o "merodeo". Estas figuras, a criterio de la institución policial reemplazarían la utilización que la agencia hacía de los edictos.

Un aspecto importante de destacar es que, en casi todos los proyectos de reforma presentados, el interés se centró en temas relacionados con una idea de "convivencia armónica" y "tranquilidad pública". La única excepción a esta postura la constituyó el proyecto del gobierno de la ciudad que, además de prohibir la prostitución, insistió en la idea de incorporar la figura de "merodeador o acechador"[85].

Finalmente, el día 2 de julio, la legislatura votó la modificación del código de convivencia e incorporó, entre otras figuras, la de "alteración de la tranquilidad pública". Esta norma no penalizó en forma directa la oferta sexual ni reglamentó, tampoco, el ejercicio de la prostitución. En los casos en que tal ejercicio produjera alteraciones a la tranquilidad pública —ya sea por la perturbación del espacio o la producción de ruidos frente o cerca de viviendas, establecimientos educativos o templos— esta actividad sería objeto de sanción. Sin embargo, la norma aprobada reglamentó, en forma precisa, que en las situaciones en las que se debiera intervenir mediante coacción directa o llevarse a cabo la aprehensión del o las contraventoras, sería el Ministerio Público el que dispondría las medidas a tomar[86].

Esta reforma recibió diversas críticas entre las que, nuevamente, se destacaron las del gobierno nacional y del gobierno porteño. El jefe del gobierno local tildó al código como un híbrido y se manifestó preocupado por el vació legal que, a su criterio, aquel produciría[87]. Desde ese momento, el gobierno de

---

[85] El proyecto presentado por el vice jefe de gobierno propuso la inclusión de las figuras de Reincidencia; Acecho; Oferta de comercio sexual y deterioros de la propiedad.

[86] Artículo 71 incorporado por ley nº 42 del 2 de julio de 1998.

[87] Clarín, 4 de julio de 1998.

la ciudad de Buenos Aires realizó no pocos intentos para introducir nuevamente figuras que prohibieran la prostitución —dando así una señal a los vecinos disconformes— y que sancionen figuras como el acecho o el merodeo.

En una conferencia de prensa realizada en el Departamento Central de Policía con motivo de la modificación al código, el secretario de seguridad interior lo tildo "de ser un mamarracho emparchado", al mismo tiempo que anunció que enviaría un proyecto de ley al Congreso Nacional para tipificar en el Código Penal la figura de "escándalos por prostitución en la vía pública". De esa manera, la Policía Federal podría volver a detener, tal como ocurría durante la vigencia de los edictos policiales[88]. Según la nota periodística, que dio a conocer los dichos, el funcionario del gobierno nacional al referirse sobre la modificación expresó que "nos esta obligando a convivir sí, pero con la marginalidad".

6.4. El código de convivencia y la crisis de la inseguridad urbana

Si los primeros meses desde la sanción del código, la discusión giró en torno a la legalización o no de la prostitución, hacia fines de agosto este escenario se había desplazado: como tantas veces a lo largo de los últimos años una nueva crisis en la seguridad urbana había alcanzado la tapa de los diarios.

En este caso, la publicación de una seguidilla de robos a restaurantes y bares produjeron alarma en la sociedad e impulsaron, así, una nueva discusión sobre las causas de un supuesto aumento de la criminalidad y sus posibles soluciones[89]. Ante esta nueva crisis, la institución policial —apoyada por el gobierno nacional— argumentó que no poseía instrumentos para la prevención ni represión del delito, y propuso como solución el endurecimiento de la leyes.

A los argumentos históricos esgrimidos para fundar esta posición, se sumaron las críticas al código de convivencia, en tanto había despojado a la institución de la "herramienta fundamental" para la prevención del delito: la facultad de detener personas en virtual estado "predelictual".

---

[88] Clarín, 4 de julio de 1998.
[89] Clarín, 30 de agosto de 1998.

Finalmente, el 31 de agosto último, la Policía Federal lanzó un nuevo plan de seguridad denominado "espiral urbana", con el fin de dar soluciones al conflicto generado a raíz de los últimos hechos de criminalidad. El nuevo plan consistió en incorporar 500 policías a los que ya patrullaban las calles. La modalidad con la que trabajaron se denominó —según la información brindada por la institución— "saturación de zonas" con rastrillajes de áreas más dinámicos y numerosos.

Según el director general de operaciones, el objetivo de este plan era "saturar con presencia policial los puntos más conflictivos de la Capital... Como el código contravencional no nos da las herramientas necesarias para hacer prevención, la única forma de hacerlo es aumentando la presencia de este modo"[90].

Dos días después de iniciado el nuevo operativo de seguridad se informó, desde la institución policial, que durante las primeras 32 horas se habían detenido 348 personas[91]. Según esta información, mas de la mitad de las detenciones habían sido justificadas por la actitud sospechosa de las personas y se había utilizado para ello la facultad policial de averiguación de identidad[92]. La misma fuente policial también sostuvo que el 90% de las personas detenidas por esta facultad, fue liberada por no poseer ningún impedimento legal[93].

Del análisis de las noticias periodísticas es posible inferir que en el centro del operativo de seguridad policial "espiral urbana" se encontraban, nuevamente, las detenciones

---

[90] Clarín, 1 de septiembre de 1998. Página 12: "La policía lanzó el Servicio Metropolitano Especial, o Espiral Urbano, para prevenir los asaltos. Cuenta con 400 hombres divididos en cuatro cuerpos y apoyado por vehículos y helicópteros. La crisis en torno de la seguridad sirvió para una nueva embestida oficial contra el Código de Convivencia". Nota publicada el 1 de septiembre de 1998.

[91] Clarín, 2 de septiembre de 1.998.

[92] Como mencionáramos en el apartado 4 de este mismo capítulo, esta facultad se encuentra regulada en la Ley Orgánica de la Policía Federal (artículo 5º inciso 1º del decreto 333/58 ratificado por ley 14.467, reformado por la ley 23.950), y regula la detención por 10 horas de aquellas personas cuando existan circunstancias debidamente fundadas de la comisión de un delito o contravención o la posibilidad de que ello pudiere suceder, y que las persona no acredite su identidad.

[93] Según la información periodística, esta cifra de detenciones pertenecía a las realizadas por los nuevos grupos que integraron el operativo, sin contar las detenciones que por la misma causal se habían producido en las comisarías o el resto de las divisiones.

discrecionales de personas utilizando para ello una vieja figura legal. Los propios responsables de la institución manifestaron que la adopción de esta medida había sido consecuencia de la seria limitación fijada por el código de convivencia en materia de detenciones policiales. Por otro lado, a juzgar por la información institucional respecto de la cantidad de personas detenidas, la cifra diaria se acercaría a las 400 que se producían con la vigencia de los edictos policiales.

El lanzamiento del operativo policial de seguridad contó con amplio apoyo de los responsables políticos de la institución policial quienes, a través de sus declaraciones periodísticas, insistieron en comparar la eficacia de los viejos edictos policiales con la supuesta ineficacia de la nueva norma. El secretario de seguridad interior manifestó, por esos días, que entre marzo y agosto de 1997 se habían detenido 62.995 personas, mientras que en el mismo período de 1998, en vigencia el código de convivencia, la cifra descendió a 675 personas. En el mismo sentido, el jefe de la Policía Federal, sostuvo que "no ha habido un solo arresto desde que se puso en vigencia el nuevo código"[94].

La posición institucional frente al código también quedó reflejada en una extensa entrevista periodística realizada al jefe de seguridad metropolitana, pocos días después del lanzamiento del operativo "espiral urbana"[95]. Sobre la eficacia del código en materia preventiva, el funcionario explicó que es deficitario porque, entre otras cosas, no se puede "llevar" a alguien que está merodeando.

6.5. Algunas conclusiones

Una primera evaluación de este proceso sugiere tantos logros como problemas planteados hacia el futuro. El principal desafío lo constituye la difícil tarea de reemplazar el viejo concepto de seguridad basado en el "orden público" —del cual las detenciones por edictos policiales no fueron más que una consecuencia— por el de seguridad pública o ciudadana.

El viejo modelo se ve reflejado en la siguiente afirmación, vertida por el ex jefe de la Policía Federal y ex secretario de seguridad interior, con motivo de la presentación de uno de los tanto proyectos para otorgar mayores facultades a la policía con

---

[94] Página 12, 4 de septiembre de 1998.
[95] Página 12, 6 de septiembre de 1998.

el fin de enfrentar la crisis de inseguridad: "El esquema de fondo sería llegar a determinar si estamos dispuestos a sacrificar una porción de las normas con que ahora se regula la libertad individual en beneficio de una mayor seguridad"[96].

En este escenario, la derogación de los viejos edictos debe ser considerada como un aporte fundamental para la consolidación del Estado de derecho. La misma conclusión merece la aprobación del Código Contravencional, en tanto sus normas tienen como propósito garantizar la pacífica convivencia de los ciudadanos y no la represión de conductas que forman parte de la diversidad de las personas que integran la sociedad.

Debe considerarse también como un logro de este proceso, el intenso debate generado que contó con la activa participación de las instituciones del Estado involucradas —de una u otra manera— por el nuevo status jurídico vigente en materia contravencional. Sin embargo, como se ha visto, la sanción de la nueva norma debe concebirse como un punto de partida, un disparador para la futura discusión. Y el proceso descripto dejó planteadas algunas posiciones institucionales que aparecen como un obstáculo serio para el nuevo desafío.

Un ejemplo de ello lo muestra la insistencia —hacia fines del año 1998— por parte del Poder Ejecutivo de la ciudad en impulsar nuevas reformas al código de convivencia. Como a lo largo de todo este proceso, el gobierno local insistió en la incorporación, al flamante cuerpo normativo, de figuras que penalicen —en cualquier circunstancia— el ejercicio de la prostitución en la vía pública y aquellas que sancionen al "merodeador" o "acechador" y, la modificación a la norma que prohibe la detención policial preventiva, a pesar de los estrictos límites impuestos por la Constitución de la Ciudad en materia de garantías individuales.

Esta circunstancia oscurece una medida, como la sanción del código de convivencia urbana, nacida como un gran paso para el respeto de los derechos humanos de los ciudadanos de Buenos Aires.

7. Conclusiones, recomendaciones y propuestas

[96] Declaraciones del ex secretario de Seguridad Interior, comisario retirado Adrián Pelachi, publicadas en La Nación, 11 de febrero de 1998. Sobre este punto ver en este mismo informe el capítulo XIII.

∑ Perseguir penal y administrativamente a los policías involucrados en casos de violencia policial

Es posible constatar una tendencia judicial a tratar con menos rigor a los policías implicados en hechos de violencia con el argumento de que tienen la obligación de actuar ante cualquier agresión. La excarcelación ordenada por la Sala 5 de la Cámara del Crimen del policía acusado por la muerte del joven Christian Robles en un enfrentamiento (diciembre de 1997), cambiando la calificación del delito de homicidio simple a homicidio por culpa y negligencia, es una muestra más de esta política (julio de 1998). El tratamiento condescendiente y parcial de los tribunales hacia la policía ha sido constatado en numerosos casos[97]. Este parece ser el caso de la investigación judicial del crimen de Diego Pavón y de Rodrigo Corvalán, ya mencionado.

Asimismo, durante 1998 se han denunciados casos de funcionarios policiales que aún estando procesados por torturas, apremios ilegales y otros delitos, han sido promocionados a cargos superiores o han ocupado cargos de responsabilidad. Tales los casos de la comisaria Graciela Iglesias, quien se desempeñara al frente de la comisaría del Palomar, en la provincia de Buenos Aires, al tiempo que estaba procesada por las torturas infligidas a 18 detenidos en la comisaría de San Miguel, el 31 de marzo de 1989. El caso del oficial de policía santafesino Héctor Scándalo, ascendido a subcomisario estando detenido acusado de haber golpeado hasta la muerte a un peón rural de 44 años.

Es común que estas situaciones sean el resultado de la ausencia de mecanismos de registro y control de los delitos policiales, antes que de la voluntad explícita de los responsables políticos.

∑ Proteger a los testigos

La mayoría de los testigos de hechos de violencia policial son amedrentados y amenazados anónima u ostensiblemente por policías (casos Walter Sutara; Walter Repetto; Carlos Manami; Miguel Angel Duarte; entre otros). En muchos casos son detenidos o demorados como forma de intimidación (casos Walter Sutara; Daniel Bravo; entre otros).

---

[97] Ver: CELS / Human Right Watch: Op. Cit., p. 133-144.

Jorge Ruarte, uno de los testigos claves en el caso de la desaparición de Miguel Angel Bru (agosto de 1993) denunció el secuestro de sus dos hijos durante una horas, por haber declarado en la causa por la desaparición del joven estudiante. A partir de ese momento decidió esconderse y solicitó protección al Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Este se comprometió a incluirlo en un programa de protección de testigos[98].

Es fundamental la creación de un programa de protección de testigos que contemple procedimientos eficaces y confiables.

∑ Garantizar que se recurra la uso de la fuerza letal y de las armas de fuego por parte de los agentes de las fuerzas de seguridad solo en circunstancias excepcionales.

Los casos descriptos en este capítulo, así como las estadísticas expuestas demuestran el uso abusivo de armas de parte del personal policial.

Dos casos demuestran la gravedad de la situación actual: en el mes de marzo y en el mes de julio fueron dados a publicidad dos hechos en los que funcionarios policiales mataron a sus propios hijos al confundirlos con asaltantes —en el primer caso el policía disparó contra su hijo de 33 años, en el segundo, el niño tenía 4 años de edad—[99].

Por lo general, las policías argentinas no desarrollaron en sus rutinas de trabajo elementales principios legales para el uso de la fuerza y de las armas de fuego (proporcionalidad, gradualidad, razonabilidad y uso exclusivo de la fuerza letal sólo en caso de riesgo para la integridad física o la vida de terceros o del personal policial). Luego del básico entrenamiento inicial recibido en los cursos de ingreso, la mayor parte de los agentes no realiza prácticas periódicas en el uso de sus armas, salvo las acciones que cada uno de ellos desarrolle por propia iniciativa. Los cursos de reentrenamiento de las Policías de la Provincia de Buenos Aires y la distribución de instructivos al personal de la Policía Federal Argentina sobre esta materia, reconocen e intentan modificar esta situación.

---

[98] La Nación; Clarín y Página 12, 8 de diciembre.
[99] Clarín y Página 12 16 de julio.

∑ Derogar la obligación de portar armas aún estando franco de servicio.

Los funcionarios policiales tienen la obligación de portar armas aún estando franco de servicio o en situación de retiro, normativa que emana del "estado policial" que adquieren al ingresar a la fuerza. Aunque explicada como forma de optimizar las tareas de vigilancia y represión, en la práctica resulta en un sostenido aumento del número de muertos civiles por hechos de menor cuantía.

Asimismo, según estadísticas del Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia de Buenos Aires, el mayor número de policías muertos durante el año corresponde a funcionarios francos de servicio que quisieron evitar asaltos a terceros, fueron robados o protagonizaron hechos confusos. Esta proporción es claramente confirmada en la serie de cuadros estadísticos que se describen en este capítulo[100].

∑ Reestructurar los mecanismos de control interno de las fuerzas policiales y modificar los reglamentos disciplinarios.

Los mecanismos de control interno no han ocupado un lugar activo en la prevención y sanción de conductas violatorias de los derechos humanos ni aseguran formas adecuadas y objetivas de investigación, sanción y análisis de las faltas policiales. Los casos de violencia mencionados y situaciones como el recambio de altos oficiales de la Policía Federal involucrados en graves hechos de corrupción[101], plantean que estos mecanismos suelen ser accionados luego de que las denuncias alcanzan un alto grado de repercusión pública y que las investigaciones sólo son realizadas por actores externos a las policías.

El diseño de mecanismos de control democráticos y eficaces necesariamente debe ser acompañado de normas de conductas policiales que garanticen el respeto de los derechos de los agentes investigados y promuevan una cultura institucional de control y transparencia en lugar de generar la complicidad y el ocultamiento de la información.

---

[100] Ver series de cuadros 2.4 y 2.5.
[101] Ver notas 4 y 5 de la Introducción

∑ Exonerar a los miembros de la policía involucrados en graves violaciones a los derechos humanos durante la década de los años 70 y principios de los 80.

Durante este año ha sido varios los casos de denuncias de miembros de las fuerzas policiales que tuvieron participación activa en la represión ilegal durante la dictadura. Esto sin duda no es una cuestión menor. Afrontarla supondría una demostración clara de que la proclamadas democratizaciones de las policías suponen primordialmente una transformación de su cultura organizacional y de su histórica definición de objetivos institucionales. La iniciativa del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires de someter a consideración de los organismos de derechos humanos los nombres del personal superior a ser ascendido, ha sido sin duda el inicio de una política que debe ser ponderada.

Durante 1998 fueron denunciados los casos del funcionario policial Eduardo Emilio Kalinec, quien se desempeña como subcomisario de la seccional 25° y ha revestido en la Dirección General de Delegaciones de la Policía Federal Argentina. Según testimonios de Delia Barrera, Jorge Allega y Mario Villani, sobrevivientes del campo de concentración El Atlético, Kalinec actuó en los campos de concentración El Atlético, el Banco y el Olimpo. En el primero como jefe de guardia, participando en torturas a prisioneros.

El funcionario policial, *Adrían Pellachi*, ex jefe de la Policía Federal Argentina y ex secretario de Seguridad Interior de la Nación, que actualmente reviste en la delegación argentina de Interpol Internacional. Prestó servicios en la Superintendencia de Seguridad Federal —organismo asignado por la Policía Federal para intervenir en la represión ilegal— entre el 8 de marzo de 1977 y el 19 de diciembre de 1983. Según consta en el legajo del funcionario, el 23 de octubre recibió una felicitación "por abatir delincuente subversivo en Sección Superintendencia de Seguridad Federal"[102]. El hecho ocurrió el 23 de julio de 1977. Según declaraciones de Pellachi, se habría tratado de un enfrentamiento armado en el que muriera Jorge Sanz, delegado gremial del fuero penal de los tribunales de la Capital Federal. Según relatos de los familiares de la víctima, no hubo enfrentamiento alguno; por el contrario Sanz fue "fusilado" en la calle, en horas de la tarde, al

[102] Expediente SSF n°157.

recibir dos tiros en la espalda y uno en el pie. Días después el cadáver fue entregado a la familia. La autopsia consignaba que éste había muerto por "edema pulmonar".

La Superintendencia de Seguridad Federal se constituyó a fines de 1975 en sede del GT2 (Grupo de Tareas 2) bajo supervisión operacional del Comando de Primer Cuerpo de Ejército. Aportaba personal a otros grupos de tareas intervinientes en la represión, como por ejemplo el operante en dependencias de la Escuela de Mecánica de la Armada[103].

El comisario *Roberto Rosa*, titular de la División Seguridad Personal, de la policía Federal fue reconocido por sus víctimas como uno de los represores que bajo el alias de "Clavel", actuó durante la dictadura militar en varios campos de concentración: Club Atlético, El Banco, El Olimpo y División Cuatrerismo de Quilmes. Esto cuatro campos pertenecieron al circuito represivo que estuvo a cargo de la Superintendencia de Seguridad Federal de la Policía Federal, que dependía del primer Cuerpo del Ejército bajo el mando del entonces general Guillermo Suárez Mason. Rosa fue señalado como represor ante la Comisión Nacional por la Desaparición de Personas (Conadep) y durante el juicio a los ex comandantes de la dictadura militar.

La participación de Rosa durante la dictadura tuvo repercusión pública en ocasión de la denuncia contra el juez Norberto Oyarbide por las relaciones entre éste e importantes funcionarios de la Policía Federal en la protección de la prostitución y la denominada "caja negra" —negocios ilegales— de la policía[104].

El comisario *José Rubén Lo Fiego*, de la Policía de la Provincia de Santa Fe, fue separado del servicio activo a fines de 1997, en el marco de la política del gobierno provincial de separar del servicio a varios policías involucrados en la represión ilegal durante la última dictadura. Durante los años del terrorismo de Estado, Lo Fiego integraba el Servicio de Informaciones que funcionaba en el sótano de la jefatura de policía en Rosario, centro de detención clandestino conocido como la "la ESMA rosarina". En España, Lo Fiego figura como querrellado-imputado en la causa que investiga el juez Baltazar Garzón. En Argentina, antes de ser retirado del servicio policial,

---

[103] Información de la Comisión Nacional por la Desaparición de Personas —CONADEP—.

[104] Diarios La Nación, Clarín, Página 12, mes de mayo.

el comisario había sido beneficiado por la ley de obediencia debida y una serie de ascensos posteriores[105].

∑ Eliminar las facultades policiales que promueven los abusos y la violencia policiales.

Debieran derogarse las actuales facultades policiales de detener personas sin causa para ello o sin el debido control jurisdiccional. Su vigencia no sólo resulta en abusos y atropellos[106], sino que antes de servir a tareas de prevención del delito, resultan en herramientas útiles para la comisión de delitos, abusos y amedrentamiento de testigos.

[105] Diario Perfil, 18 de mayo de 1998.
[106] Ver en este mismo capítulo el relato del caso "Follini".

Capítulo III. La libertad de expresión e información[Σ].

1. Introducción.

Durante el año 1998 ocurrieron hechos que, en general, han significado un retroceso en la protección del derecho a la libertad de expresión.

Por un lado, el proceso de concentración de la propiedad de los medios de comunicación se ha ido acrecentando, con la consiguiente pérdida de pluralismo en la información y las opiniones disponibles para la población. La desaparición de algunos medios gráficos junto con la reprogramación de la televisión por aire tendieron también a reducir la cantidad y variedad de voces. Este fenómeno de concentración inclusive fue mencionado por algunos jueces de la Corte Suprema al tratar reclamos referidos al acceso de los particulares a los medios de expresión por la vía del derecho de réplica.

Si bien este fenómeno garantiza, por un lado, medios con mayor fortaleza económica y empresarial, lo cual puede ponerlos a salvo de cierta clase de presiones, por otra parte restringe en forma notoria la posibilidad de subsistencia de medios independientes, y la probabilidad de que se hagan oír las voces que no resultan compatibles con la línea editorial de ninguna de las grandes empresas multimedios.

Por otro lado, ha continuado la tendencia a resolver los debates sobre cuestiones de interés público mediante acciones judiciales, civiles o penales, lo que sigue afectando la libertad de las personas que pretenden participar en el debate público, ante los temores de verse envueltos en prolongados procesos judiciales debido, sencillamente, a que opinaron críticamente sobre algún funcionario. Basta con leer la lista de casos resueltos en este año por la Corte Suprema de Justicia para advertir la abrumadora mayoría de funcionarios que figuran como parte demandante o acusadora en los casos que llegan a este Tribunal.

Las agresiones y amenazas a periodistas y medios de prensa continúan siendo moneda corriente en nuestro país. Si bien no se aprecia en los medios un actitud dominada por el temor, lo cierto es que nunca podremos saber qué cantidad de información no ha llegado a conocimiento público debido al temor de sufrir amenazas, atentados, o juicios injustificados.

La protección judicial de la libertad de expresión tuvo un año significativo, en el cual la Corte Suprema de Justicia dictó sentencias desalentadoras, en las que protegió insuficientemente la

---

[Σ] Este capítulo ha sido elaborado por el Dr. Santiago Felgueras.

crítica política, sin presentar una teoría que proteja razonablemente el derecho a la libertad de expresión. En el presente capítulo señalaremos algunas de las principales decisiones que tomó la Corte Suprema durante este año.

2. Análisis de las resoluciones de la justicia.

En la causa "Cancela"[1] la Corte Suprema dejó de lado una larga tradición —básicamente formada en las cámaras de apelaciones de la justicia penal— que protegía la sátira como medio de crítica. En el caso se había caricaturizado a la justicia de modo tal que no quedaban dudas de que se intentaba reflejar la realidad a través de una imagen distorsionada y burlesca, por lo que difícilmente alguien hubiera pensado que la crítica se refería específicamente al Juzgado a cargo del Dr. Cancela, ni mucho menos que los hechos que se representaban fueran ciertos. Dentro de la sátira, se utilizó el nombre de un juez que una de las productoras considero paradójico (debido a que el Dr. "Cancela" había estado a cargo de su juicio de divorcio). Finalmente, y a pesar de que quien recurrió ante la Corte no sabía que el apellido que utilizaban en la ficción coincidía con el de un juez en actividad, la mayoría de la Corte obligó a una actriz y a una empresa periodística a indemnizar con una importante suma de dinero al Dr. Cancela.

En esta misma línea de razonamiento, en diciembre de 1998 la Corte Suprema falló en favor de María Julia Alsogaray en una querella que había promovido contra periodistas de la revista Humor[2]. Se trataba de fotomontajes de cuerpos desnudos con la cara de la funcionaria, y resultaba evidente para cualquier persona razonable que configuraban una crítica, por la vía de la sátira y el humor, de la foto de esta misma funcionaria —aparecida hace algunos años en una revista de actualidad— posando con un tapado de piel y con su cuerpo aparentemente desnudo. Nadie podía pensar que se trataba de una imagen real, o del cuerpo de la funcionaria. Sin embargo, la Corte Suprema desconoció también en esta ocasión el derecho a la crítica, que tan bien había defendido en ese mismo caso la Sala II de la Cámara Federal de la Capital al absolver a los periodistas, y ordenó dictar un nuevo fallo, seguramente condenatorio si se sigue la opinión de la mayoría de la Corte Suprema.

---

[1] CSJN, 29 de diciembre de 1998, "Cancela Omar J. C/ Artear S.A. y otros", LL 1998-E.576.

[2] CSJN, 10 de diciembre de 1998, "Alsogaray, María Julia", diario La Ley del 22 de febrero de 1999, p. 3.

Estas dos sentencias significaron un retroceso significativo en la protección del derecho a criticar a los funcionarios públicos, y a la libertad de realizar producciones artísticas o periodísticas que expresen, con libertad y del mejor modo posible, los distintos puntos de vista que la ciudadanía pueda tener sobre el funcionamiento de las instituciones y el comportamiento de sus funcionarios.

En ambas sentencias se registraron importantes y bien fundados votos disidentes. En el caso Cancela, votaron en disidencia los jueces Petracchi, Bossert y Belluscio, a quienes en el caso Alsogaray se les sumó el Juez Fayt —quien no votó en el caso Cancela—.

En la misma fecha en que se dictó la sentencia en la causa "Cancela", la Corte Suprema falló el caso "Amarilla"[3], en el que el Sr. Juan H. Amarilla, periodista de Formosa, había sido condenado penalmente por publicar información de interés público sobre un ministro de gobierno provincial. El caso no ofrecía muchas dificultades, y fue resuelto en favor del periodista con base en el respeto a la libertad de expresión. Sin embargo, llama la atención la dificultad que existe en la Corte Suprema para adoptar un criterio uniforme para resolver, inclusive, casos sencillos[4]. Más preocupante aún resulta que en un caso "sencillo", como el caso "Amarilla", se hayan registrado dos votos que proponían el rechazo del recurso, lo que implicaba la confirmación de la condena (votos de los jueces Nazareno y Vázquez).

Esta falta de uniformidad de criterio produce incertidumbre respecto del criterio legal vigente en el país sobre estos temas, incertidumbre que lleva a la autocensura de quienes, ante la duda, prefieren no dar a conocer información u opiniones de interés público.

En octubre de 1998 la Corte falló el Caso "Menem, Eduardo contra Tomás Zanz"[5]. La mayoría de la Corte Suprema confirmó la condena que se le había impuesto al director de la revista Humor, a pesar de que existían varias circunstancias que indicaban que debía fallarse en sentido contrario.

En primer lugar, la Corte Suprema presumió que Tomás Sanz conocía el contenido de lo que se iba a publicar a pesar de que

---

[3] CSJN, 29 de septiembre de 1998, "Amarilla, Juan H.", LL 1998-F,118.

[4] De los jueces que votaron en favor de la absolución tres presentaron fundamentos individuales, y los otros cuatro votaron en grupos de dos, reuniéndose así, en total, cinco votos diferentes.

[5] CSJN, 20 de octubre de 1998, "Menem Eduardo s/ querella por calumnias e injurias", LL 1998-F, 617.

Sanz lo negó durante el juicio. Si bien es cierto que existían algunas circunstancias especiales que podían favorecer la presunción que finalmente sostuvo la Corte Suprema, lo cierto es que no existieron pruebas directas ni elementos de juicio suficientes para tener por probada su culpabilidad: en otras palabras, el fallo, en los hechos, no se encuentra alejado de un criterio de responsabilidad objetiva, según el cual el editor o director de un medio gráfico podrá ser condenado por una información publicada en ese medio aún cuando no se pruebe en forma clara que tuvo conocimiento previo de lo que se publicaría. Este criterio es contrario a las más elementales garantías del derecho penal, y especialmente peligroso en el ámbito de la libertad de expresión.

En segundo lugar, se responsabilizó a Sanz por un párrafo que él no escribió, sin proporcionar un fundamento razonable que explique por qué debía responder por una artículo escrito por otra persona. Si bien existe en el Código Penal un artículo que específicamente sanciona a quien reproduce injurias vertidas por otro, dicho artículo había sido interpretado por la Corte Suprema desde hace años en el sentido de que no convertía al director del medio en un censor de sus redactores o de particulares que publicaran sus ideas en el medio que dirige. Así, si lo publicado era de interés público el director podía publicarlo libremente, resultando únicamente responsable de lo publicado el autor de la nota en cuestión, al menos en el ámbito del derecho penal.

Por último, y lo que resulta más grave de este fallo, es que la información publicada era reproducción de lo que había publicado el Diario "Brecha", de Uruguay, en el sentido de que Eduardo Menem tenía un depósito por casi dos millones de dólares en un banco fuera de nuestro país. Dicha información había sido desmentida por Eduardo Menem, quien sostuvo que el documento que dio origen a la información era apócrifo. La revista publicó la información reproduciendo en forma correcta lo informado por "Brecha", citando expresamente la publicación de la cual extraía la información, y publicando, además, la desmentida de Eduardo Menem, consignando expresamente que había sostenido que el documento era falso. A pesar de ello, y de que específicamente se solicitó a la Corte que aplique una doctrina que viene aplicando de forma más o menos constante desde hace más de diez años, la mayoría de la Corte se negó a eximirlo de responsabilidad sobre la base de que se habían publicado las afirmaciones de un tercero, en forma correcta y con específica mención de la fuente —"Brecha"—, y decidió inculparlo personalmente por la publicación de esta información en la revista Humor y aplicarle una sanción penal.

En este sentido, el fallo marca un notable retroceso en cuanto a la protección del periodista que actúa como vehículo de información, dando a conocer a la ciudadanía lo que otra persona, u otro medio, dijeron respecto de un asunto de interés público. El caso tenía ciertas particularidades que permitirían a la mayoría de la Corte Suprema volver sobre sus pasos y retomar la línea jurisprudencial anterior. Sin embargo, la decisión genera incertidumbre sobre el futuro de un criterio legal que constituye una protección elemental para el funcionamiento del periodismo moderno: la protección del periodista que se limita a dar a conocer lo que alguna persona o algún medio de comunicación dice sobre un asunto de interés público. La mayoría de la Corte ha saltado la valla de la responsabilidad del emisor de la noticia (en el caso concreto: "Brecha") para sancionar también a quien sólo funcionó como canal de difusión.

En este caso también se registró un bien fundado voto disidente firmado por los jueces Petracchi, Bossert y Fayt (el juez Belluscio no votó).

La sentencia de la Corte Suprema del caso Rudaz Bissón[6] se encuentra de algún modo vinculada a uno de los aspectos que venimos comentando. En esta oportunidad se trató de una carta de lectores, considerada injuriosa, que se publicó en un diario del Norte, editado en la provincia del Chaco. La carta había sido entregada, ya firmada, al director de la publicación, en presencia de un secretario de redacción y de un periodista, por quien se identificó como el firmante de la nota, acompañado por su apoderado. La carta fue publicada en el diario, y, cuando se le inició juicio al firmante de la nota, éste negó haberla redactado, y negó también que la firma de la carta original fuera suya. El diario fue entonces demandado, y la Corte Suprema, en un fallo sin disidencias en cuanto al fondo de la cuestión, condenó al diario a indemnizar al damnificado por la carta de lectores, sobre la base de que actuó negligentemente al controlar la identidad del autor de la carta. Más allá de la decisión del caso concreto, no necesariamente desacertada, este fallo puede abrir una peligrosa puerta para responsabilizar a los medios de comunicación que permiten que el público se exprese a través de ellos, lo que terminará por convertir a los medios de comunicación en controladores y censores de lo que la ciudadanía desee expresar por su intermedio. Aquí, nuevamente, encontramos a una Corte con opiniones y

---

[6] CSJN, 2 de abril de 1998, "Rudaz Bissón, Juan C. c/ editorial Chaco S.Al", LL 1998-E, 242.

fundamentos diversos, de los cuales sólo tres votos dan garantías de que no se dejará de lado la doctrina tradicional sobre la materia.

Un fallo llamativo es el que la Corte Suprema dictó en la querella que el actual ministro del interior, Carlos Corach, sigue contra el periodista Horacio Verbitsky[7] con motivo de la publicación del libro Robo para la Corona. Ante la Corte Suprema se discutía si la posibilidad de perseguir penalmente a Verbitsky había prescripto debido al paso del tiempo. De acuerdo con la tradición jurisprudencial no se había producido ningún hecho que interrumpiera la prescripción, por lo que debía confirmarse el fallo que había declarado prescripta la acción penal. Sin embargo, la Corte Suprema adoptó un criterio innovador, mediante el cual estableció que cada re-edición del libro constituía una continuación de la comisión del delito, por lo que actualizaba a cero el plazo para que operara la prescripción. De este modo, si se trata de un libro exitoso, las acciones penales contra su autor pueden convertirse en virtualmente imprescriptibles, o, al menos, contar con plazos de prescripción mucho más prolongados que los previstos para estos delitos en el Código Penal, superando a los previstos para los delitos más graves, como el homicidio o las torturas.

Más allá de los cuestionables fundamentos del fallo, es evidente que el periodista que es querellado diez o doce años después de la fecha de publicación de un libro tendrá graves dificultades para encontrar a sus fuentes, probar la veracidad de su afirmaciones o, inclusive, disponer de los cassettes o video cassettes que sirvieron de soporte para registrar la obtención de la información. Esta cuestión no fue mencionada ni siquiera al pasar en la sentencia.

A esto cabe agregar otro dato, que ya era grave en sí mismo antes de este fallo, pero que combinado con él resulta sumamente preocupante.

La cámara de Casación Penal, a través de todas sus salas, ha declarado la inconstitucionalidad de las normas que obligan al querellante en un caso de calumnias e injurias a impulsar el juicio dentro de un plazo determinado —60 días hábiles— o a concurrir a las audiencias para cuya realización la presencia del querellante resulta indispensable.

La cuestión ya había sido discutida en numerosas oportunidades, y había sido resuelta por un fallo plenario de la

---

[7] CSJN, 27 de agosto de 1998, "Corach, Carlos W. C/ Verbitsky, Horacio s/ rec. de hecho".

Cámara de Apelaciones —en aplicación del antiguo Código de Procedimientos— en el cual se establecía que la norma que obligaba al querellante a impulsar el juicio era constitucional, y que por lo tanto si no lo hacía debía declararse que había abandonado la querella y sobreseer automáticamente al acusado.

La casación, por todas sus salas separadamente, no sólo resolvió que era inconstitucional la norma que obligaba al querellante a impulsar el juicio, sino que decidió que la inactividad de la querella no debía tener ninguna consecuencia, de modo tal que el juicio podía durar todo lo que durara la prescripción del delito, sin que el juez ni el imputado pudieran hacer nada para finalizar con el sometimiento a un proceso criminal.

La prolongación indefinida de la prescripción en tanto se reedite el libro viene a cerrar este círculo, permitiendo que se hagan realidad los temores que expresaba el conocido especialista en derecho penal Sebastián Soler en un dictamen sobre este mismo tema: "Si así no fuera, sería posible mantener a una persona bajo proceso durante toda su vida"[8].

Es ésta, precisamente, la situación en la que nos sitúa este fallo de la Corte Suprema, en los casos de libros exitosos con frecuentes reediciones.

En el caso concreto, el Ministro Corach de aquí en más podría no impulsar el juicio por el plazo que le pareciera conveniente, manteniendo a Verbitsky sometido a juicio criminal, sin que nadie (ni los jueces ni los abogados de Verbitsky) pudiera hacer algo para cambiar la situación. Mientras que el libro se reedite y Verbitsky permanezca vivo, la causa podrá continuar abierta. Mientras tanto, las fuentes de Verbitsky pueden dejar de recordar lo hechos por el transcurso del tiempo, o viajar al extranjero, o morir o de algún modo dejar de estar disponibles.

Basta recordar que el libro fue publicado en el año 1991, y cuando corre el año 1999 todavía se mantiene abierta la posibilidad de que tanto Verbitsky como el ministro Corach deban producir sus pruebas, cada vez menos confiables y disponibles, debido al tiempo transcurrido.

En suma, en este panorama, y más allá del novedoso criterio mediante el cual la Corte mantuvo abierto el proceso penal contra Verbitsky, lo cierto es que se ha creado una suerte de imprescriptibilidad de esta clase de casos, en los que, precisamente, deberían existir criterios restrictivos a fin de evitar que el hostigamiento de la prensa mediante querellas judiciales

---

[8] Fallos 244:568.

tenga éxito, y termine por encorsetar el libre debate de los asuntos públicos.

En otras latitudes las cortes de justicia advierten con mayor claridad la gravedad del asunto que tienen entre manos cuando resuelven esta clase de casos, y nunca deja de pensarse en que la decisión de un caso concreto no produzca una reducción del ámbito de libertad de prensa que impida el libre flujo de la información y de las ideas. Nuestra Corte Suprema, por el contrario, parece deambular entre decisiones más o menos justas para el caso individual, dosificando sin un criterio técnicamente comprensible decisiones en uno u otro sentido, que no responden a ninguna visión lógica de conjunto ni permiten comprender de qué modo se protegerá a los ciudadanos —periodistas o simples particulares— que pretenden participar en el libre debate de los asuntos públicos.

Podría decirse que la mayoría de la Corte Suprema parece debatirse entre el apego a las modernas doctrinas en materia de libertad de expresión (que en muchos casos ya adoptó y de las cuales no reniega en forma explícita), y los resultados a los que dichas doctrinas legales llevan en los casos concretos. Es así que encontramos fallos difíciles de conciliar con la teorías adoptadas por la propia Corte Suprema respecto de la libertad de expresión, mientras que existe una casi permanente disidencia de los jueces Petracchi, Fayt , Belluscio y Bossert, quienes no sólo mantienen estos criterios legales sino que también aceptan sus resultados.

También se registraron fallos significativos en materia de derecho de réplica. La Corte Suprema ha ido asentando el criterio que adoptó algunos años atrás, en el sentido de darle operatividad y efectiva vigencia a este derecho. En este punto la situación legal vigente se encuentra bastante asentada y, salvo las constantes y fundadas oposiciones del juez Belluscio, no parece que este aspecto esté expuesto a mayores vaivenes. La falta de una ley que reglamente este derecho sigue presentando problemas de difícil solución. Aquí también la Corte Suprema encuentra serias dificultades para presentar criterios uniformes respecto de cuestiones específicas, aunque lentamente ha ido marcando pautas más o menos claras que permiten prever los alcances del derecho y las obligaciones que impone sobre los medios.

Si bien se trata de un fallo de Cámara, no puede dejar de señalarse la sentencia que se dictó respecto de la demanda que el

presidente Carlos Menem le inició a la Editorial Perfil[9]. La sentencia ordena a la editorial indemnizar al presidente debido a que se publicaron datos referidos a un hijo extra-matrimonial del Dr. Menem. La Cámara entendió que la información estaba amparada por el derecho a la intimidad del presidente, y condenó a la revista a abonar una importante indemnización.

El fallo resulta difícil de ubicar dentro de la tendencia que los anteriores fallos de la Corte habían trazado en cuanto a la libre discusión de los asuntos de interés público.

Es así que considera privado un asunto de evidente trascendencia pública, y expresa a través de la decisión que la ciudadanía no tiene derecho a enterarse de esta clase de hechos.

3. Consideraciones finales.

A pesar de los avances en cuanto a la "teoría" legal que se ha ido adoptando en este y otros temas en los últimos años, éste ha sido un año donde los tribunales no variaron su postura en cuanto a la vigencia de algunas de las doctrinas que protegen la libertad de expresión, sino que trataron los casos individuales de tal modo que doctrinas legales aceptables terminan protegiendo el derecho a la libertad de expresión en menor medida de lo que debieran, sembrando así incertidumbre respecto de lo permitido y lo prohibido en esta área, situación a la que ya hicimos referencia.

En cuanto al derecho a la información, continúan las trabas burocráticas y de otro tipo que impiden a la ciudadanía acceder a información de interés públicos en poder de organismos estatales. En este sentido el país no ha progresado a la par de los avances que se han registrado en otras áreas vinculadas a la libertad de expresión, y continuamos con legislaciones y prácticas incompatibles con un sistema democrático de gobierno. La mayor efectividad del habeas data a medida que es aceptado por los tribunales ha posibilitado acceder a información de importancia, aunque siempre en el limitado campo personal —lo que lo limita en cuanto a la cantidad y calidad de información que puede obtenerse por este medio, pero no en cuanto a su importancia—[10]. Por otra parte, se han registrado casos en los que la justicia ha reconocido en forma expresa el derecho a la información, y ha obligado a entes públicos a proporcionar información de interés público. Tal es el caso en el cual la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso

---

[9] C.N.Civ., Sala H, 11 de marzo de 1998, "Menem, Carlos c/ Editorial Perfil S.A. y otros", LL 1998-B, 628.

[10] Sobre este aspecto ver en el capítulo I de este Informe "El caso Urteaga".

administrativo aceptó el reclamo formulado por el CELS[11] y obligó a la Policía Federal a proporcionar la información de interés público que se le requería. La Corte Suprema rechazó el recurso extraordianrio interpuesto por la Policía federal, por lo que la decisión de la sala quedó firme. Si bien la sentencia es alentadora y dio entera satisfacción a lo que se requería, el tiempo que insume obtener la información por la vía del amparo judicial es incompatible con la necesidad de contar con información actualizada, de modo de resolver los asuntos de interés públicos (entre ellos, el voto), con toda la información posible a la vista.

[11] Sobre este caso ver: Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina, 1997, capítulo III, apartado 3 "La información como derecho", CELS, Eudeba, 1998, p. 154.

Capítulo IV. Violencia contra las mujeres[Σ].

1. Introducción.

La violencia contra las mujeres, en sus diversas manifestaciones, es una de las violaciones de sus derechos humanos más graves, frecuentes y extendidas. La violencia contra las mujeres viola su derecho a la integridad personal y a la salud y menoscaba el pleno goce de sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales. Atraviesa todas las variables: raza, religión, nivel económico, social, educación, edad o cualquier otra condición. Tiene efectos traumáticos inmediatos y a largo plazo, en el futuro de las mujeres, de sus hijos/as y en la sociedad en su conjunto.

En los últimos años han existido significativos avances en el orden normativo, tales como la consagración del rango constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos[1], entre los cuales se encuentra la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; el artículo 75 inciso 23 de la ley fundamental que encomienda al Congreso de la Nación legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de las mujeres; y la ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos cuya jerarquía constitucional fuera consagrada por la reforma de la Constitución reconocen el derecho a la vida, a la integridad personal, a la salud, a la igualdad y no discriminación, así como el acceso a la justicia y remedios efectivos para la tutela de sus derechos.

Por su parte, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer constituye un instrumento importante en el tratamiento de la violencia de género. Si bien no hace un desarrollo explícito del tema, el Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer —organismo encargado del monitoreo de la Convención— en su Recomendación General nº 19 ha afirmado que "la violencia contra la mujer es una

---

[Σ] Este capítulo ha sido elaborado por Marcela V. Rodríguez, co-directora del Centro de la Mujer de Vicente López. La autora agradece los valiosos aportes de Silvia Chejter y la inestimable colaboración de Paula Honisch.

[1] Artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre"[2].

El Comité reconoce que la definición de discriminación contemplada en el artículo 1º de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, incluye la violencia basada en el sexo. Así afirma que la Convención se aplica a la violencia perpetrada por autoridades públicas, pero también que los Estados partes se han comprometido a adoptar las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualquiera personas, organizaciones o empresas. Por ello, expresa que "en virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de derechos o para investigar y castigar los actos de violencia y proporcionar indemnización".

Cabe destacar la fundamental importancia de esta recomendación general, teniendo en cuenta los criterios de interpretación en relación a los tratados internacionales de derechos humanos. Así, en la aplicación de los tratados sobre derechos humanos, se debe tener presente el carácter de fuente interpretativa que la Corte Suprema de Justicia de la Nación acordó a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Giroldi s/ recurso de casación". Allí, la Corte interpretó "[Q]ue la ya recordada 'jerarquía constitucional' de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha sido establecida por voluntad expresa del constituyente 'en las condiciones de su vigencia' (artículo 75 inciso 22, 2 par.), esto es, tal como la Convención citada efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación. De ahí que la aludida jurisprudencia debe servir de guía de interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado Argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana (cf. artículos 75 de la Constitución Nacional, 62 y 52 Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 2 ley 23.054)"[3].

---

[2] Recomendación General nº 19, NN.UU. doc. CEDAW/C/1992.

[3] CSJN, abril 7-995, "Giroldi H. S/ recurso de casación", JA, T.III., 1995.

Aplicando este principio, para la interpretación y aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer deberá considerarse como ésta es interpretada por el Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer que es el organismo encargado de su monitoreo. De esta manera, el reconocimiento de la violencia como una forma de discriminación en el marco de la Convención, es una pauta interpretativa que deberá seguirse a los fines de aplicar esta Convención que cuenta con jerarquía constitucional.

A nivel regional, la "Convención de Belem do Para" o "Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer" fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, el 9 de julio de 1994. Esta Convención es la que debe marcar los lineamientos fundamentales para el diseño, implementación, coordinación y seguimiento de las políticas públicas a desarrollar en materia de violencia contra las mujeres.

Esta Convención afirma en su artículo 1º que "debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause su muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado". En su artículo 2º agrega que "se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual, y psicológica: a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato, y abuso sexual; b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar; y c)que sea perpetrada o tolerada por el estado o sus agentes, dondequiera que ocurra".

La Convención tiene una definición amplia que incluye diversas modalidades de la violencia contra las mujeres. Afirma que se trata de una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres. Este informe se centrará en la cuestión de la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar o de relaciones interpersonales. Sin embargo, no pretendemos con ello restarle importancia a otras prácticas o modalidades de violencia contra las mujeres, incluidas en la definición de la Convención, que

revisten igual gravedad y cuya dimensión no ha adquirido todavía igual visibilidad y atención. Entre estas distintas prácticas de violencia de género encontramos la violencia sexual, el incesto, la violencia contra las mujeres con discapacidades, contra las mujeres migrantes, las trabajadoras domésticas, las mujeres rurales, las mujeres lesbianas, las mujeres en prostitución y, en particular, la prostitución infantil, el tráfico de mujeres y niñas, el trabajo forzoso, el acoso sexual en el lugar de trabajo, instituciones educativas y de salud, etc. Asimismo, la violencia que las mujeres sufren en el ámbito de instituciones o por agentes del Estado, como es el caso del servicio penitenciario, el sistema de salud, las instituciones educativas, la administración de justicia, la policía, entre otras. Estas distintas prácticas de violencia han comenzado a adquirir una mínima visibilidad en los últimos tiempos y demandan tanto estudios e investigaciones como una respuesta desde los distintos niveles e instituciones del Estado.

Las diferentes prácticas de violencia contra las mujeres comparten denominadores comunes, en particular, que el factor de riesgo fundamental es la pertenencia al género femenino, sin perjuicio de la combinación con una serie de condiciones de vulnerabilidad que agravan esta violencia de género. Sin embargo, teniendo en cuenta algunas particularidades que le son propias y por razones metodológicas, este informe se propone ilustrar la situación de violencia en el ámbito de la familia y relaciones personales. A tal fin, se aportaran algunos datos disponibles que, si bien no reflejan cuantitativamente la dimensión de esta problemática, dan cuenta de su magnitud y de las respuestas estatales. Por ello, se centrará en la acción (o inacción) estatal en relación con la violencia doméstica. Fundamentalmente, se focalizará en las obligaciones asumidas por el Estado Nacional en los términos de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

La Convención de Belem do Pará fue ratificada por nuestro país el 5 de julio de 1996 y convertida en ley nacional nº 24.632. Sin embargo, el Estado Nacional poco ha avanzado en el cumplimiento de sus obligaciones de abstenerse de realizar cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer; actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; incluir todas las normas adecuadas y medidas jurídicas para conminar al agresor a cesar con la violencia; establecer procedimientos legales justos y eficaces; asegurar el acceso efectivo a resarcimiento y reparación del daño; modificar patrones socioculturales de conducta;

capacitar al personal en la administración de justicia, policial, efectores de salud y docentes; suministrar servicios especializados; fomentar y apoyar programas de educación gubernamental y del sector privado destinados a concientizar al público; implementar programas eficaces de rehabilitación y capacitación a las mujeres objeto de violencia; alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión; garantizar la investigación y recopilación de estadísticas; y promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas, experiencias y la ejecución de programas[4]. Este informe se concentrará en el incumplimiento o cumplimiento parcial o deficiente de algunas de estas obligaciones.

2. La situación en Argentina.

La violencia contra las mujeres constituye un serio problema de salud a nivel mundial. En efecto, es una causa significativa de morbimortalidad femenina que casi nunca es visualizada como un tema de salud pública. Asimismo, conforme a las estimaciones del Banco Mundial en su Informe sobre Desarrollo Mundial, correspondiente al año 1993, relativo a la carga global de enfermedad, la victimización de género es responsable de uno de cada cinco días de vida saludable perdidos por las mujeres en edad reproductiva. Así, en términos globales, la carga de salud por victimización de género es comparable a la correspondiente a otras condiciones de alta prioridad en la agenda mundial. El Banco Mundial estimó que la violación y la violencia doméstica representan el 5% de los años de vida saludables perdidos por mujeres en edad reproductiva. Por su parte, el economista Amartya Sen estableció que, debido a las diversas causas de violencia que las mujeres sufren a lo largo de todo su ciclo vital, en este momento existen 100 millones menos de mujeres en el mundo de lo que debería haber.

El abuso de la mujer por parte de una pareja tienen consecuencias tanto sobre la salud física como sobre la salud mental. Entre los resultados no fatales para la salud física se encuentran: enfermedades de transmisión sexual, lesiones, inflamaciones pélvicas, embarazos no deseados, abortos espontáneos, dolores pélvicos crónicos, dolores de cabeza, problemas ginecológicos, abuso de drogas o alcohol, asma, síndrome de intestino irritable, conductas nocivas para la salud (como tabaquismo, sexo sin protección), discapacidad permanente o parcial, y existen resultados fatales como

[4] Artículos 7 y 8.

el homicidio o el suicidio en una dimensión significativa. Por otra parte, entre las consecuencias para la salud mental se encuentran: desórdenes de estrés postraumático, depresión, ansiedad, disfunción sexual, desórdenes de la alimentación, desórdenes de personalidad múltiple, desórdenes obsesivo–compulsivo, entre otros.

Resulta difícil, en Argentina, realizar afirmaciones cuantificables acerca de la incidencia o prevalencia de la violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico. Existen pocas investigaciones con muestras representativas y que abarquen todo el país; sólo contamos con estadísticas judiciales y policiales, y ellas sólo se refieren a ciertos casos y, en general de forma deficiente; las instituciones, en su mayoría, no llevan registros y si lo hacen suelen ser de carácter fragmentario y diverso. Sin embargo, es posible aportar algunos datos que nos permiten ilustrar la situación de la violencia doméstica en Argentina y dar cuenta de la magnitud de este fenómeno:

- Según estadísticas del Centro de Informática Judicial de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de la Capital Federal, en el año 1995 se dio curso a 1.009 expedientes; en 1996 se radicaron 1.601 (incrementándose el número de casos en un 29%) y en 1997 la cifra ascendió a 1.820 denuncias[5].
- Sobre los casos registrados durante 1996, es posible extraer datos de interés sobre la población, tales como que el 15% de las víctimas que realizaron las denuncias eran menores de edad, que concurrieron por sí solos y directamente ante los tribunales, a la par que el 78,8% de los sindicados como victimarios era miembros de la pareja conyugal, con una mayoritaria participación de hombres (92%)[6].
- En 1996 y 1997 hubo 25 mil llamadas de promedio anual en la línea telefónica de crisis (violencia) Dirección General de la Mujer de la ciudad de Buenos Aires.
- De la compulsa de expedientes ingresados en un juzgado durante el lapso de un año (1997) surgen los siguientes datos: de un total de 76 expedientes (100%)

a) 55 corresponden a mujeres que denuncian a su esposo / concubino (72.4%)
b) 7 corresponden a esposo / concubino que denuncian a sus mujeres (9.2%)

---

[5] Ver en Aón, Lucas: "Una valoración de la ley de protección contra la violencia familiar", en Violencia Familiar y abuso sexual, autores varios, editorial Universidad, Bs. As., 1998, p. 84

[6] Ver Aon, Lucas: op. cit.

c) 7 corresponden a terceros que denuncian maltrato de niños (9.2%)
d) 4 corresponden a padres que denuncian a sus hijos/as (5.2%)
e) 2 corresponden a terceros que denuncian maltratos a ancianos (2.6%)[7].

- En 1998 se atendieron 1.700 personas en el servicio de Violencia Familiar del Hospital Alvear, de las cuales 1.200 (70 %) corresponden a violencia marital.
- Numerosos estudios indican que al menos uno de cada cinco niños/as es abusado sexualmente por un familiar de confianza antes de los 18 años. El abuso sexual infantil es perpetrado por miembros "confiables de la familia" (aproximadamente entre el 70% y el 80% del total)[8].
- En una muestra de víctimas examinadas por el Cuerpo Médico Forense de la Justicia Nacional entre marzo de 1992 y enero de 1993 para todas las edades, la mayoría de las víctimas conocían al agresor/abusador. La prevalencia sobre el género femenino se mantuvo elevada y sin variaciones respecto de la edad (87% de los casos). En un grupo de menores de 15 años (36) esto se observó en el 89 %. De este grupo, el 81 % de los abusadores eran familiares directos: padres biológicos (25 %), padrastros (31%); abuelos (9%), otros familiares —primos, tíos, hermanos— (16%) y otros conocidos —amigos de la familia y porteros— (19 %)[9].
- Un estudio realizado sobre 24 expedientes judiciales[10] mostró que la evaluación con que el caso llegaba a tribunales no era ideal: sólo el 33,3% de estas causas contaban con informe médico o psicológico, y sólo un 20,8% contaba con informe de un asistente social. Además, en aquellos casos en los que sí había un diagnóstico psicológico no siempre había pronóstico (sólo un 33,3% de los casos)[11].

---

[7] Alday, María Angélica y De Bratti, Norma: Violencia Familiar: trabajo social y servicio de justicia, en Violencia Familiar y abuso sexual, autores varios, Eudeba, Bs. As. 1998, p. 123/4

[8] Ver Berlinerblau Virginia, Abuso Sexual Infantil, en Violencia Familiar y abuso sexual, autores varios, Eudeba, Bs. As. 1998, pp. 195 y 200.

[9] Datos extraídos de un artículo de Silvia E. Palomero, en Lamberti, Viar, y otros (comp.): Abuso sexual en menores, en Violencia Familiar, Eudeba, 1998, p. 263.

[10] Albarracín D. Albarracín M. y Tissera, E.: Los sí y los no en el abuso de niños: una investigación sobre los efectos de intervenciones terapéuticas alternativas; Fundación Ecosistemas Humanos, Actas FEH, 1994.

[11] Acosta Silvia y Goggi Carlos: "Creencias de los operadores jurídicos sobre la violencia intrafamiliar: su influencia sobre las intervenciones clínicas", en

- Durante el año 1997 se registraron 13.376 llamadas al teléfono Te Ayudo. En base a 2.415 de esas llamadas, se extraen algunos resultados: el abuso y el maltrato de niñas y niños se produce preponderantemente en el ámbito familiar; la mayor parte de las agresiones es por parte de un adulto varón (padre, padrastro, abuelo); más del 20 % de las agresiones son de la madre. En base a esta misma muestra se ha podido constatar que el 51 % de las agresiones denunciadas son de maltrato físico; 29 % maltrato emocional; 8 % negligencia; 12 % abuso sexual[12].

Estos números sólo dan cuenta de un porcentaje minoritario de mujeres que padecen violencia doméstica y concurren a la administración de justicia o a los servicios de asistencia. No reflejan la incidencia o prevalencia real de la violencia doméstica, dado que la mayoría de los casos nunca se hacen públicos. En muchas ocasiones ni siquiera las víctimas los registran como una violación de sus derechos. En otros casos, las instituciones no detectan la situación como una cuestión de violencia o se resisten a registrarla. Finalmente, diversos factores como la falta de conocimiento y apropiación de sus derechos por parte de las mujeres, la victimización secundaria de que han sido objeto por parte de distintas instituciones, las amenazas del agresor, la vergüenza de hacer pública la situación, el temor a la exposición, las presiones del grupo familiar, el descrédito ante la falta de respuesta de las instituciones, entre otros, hacen que las mujeres nunca denuncien estos hechos y ni siquiera concurran a servicios de asistencia y asesoramiento. Por ello, podemos decir que los datos y observaciones volcados constituyen la punta del iceberg del problema de las violencias contra las mujeres.

3. Convención de Belem do Pará. Obligaciones del Estado

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer constituye un verdadero logro del movimiento de mujeres de América Latina y el marco de las obligaciones asumidas por el Estado en esta materia.

Sin embargo, esta Convención no ha sido traducida a normas, políticas, planes o servicios concretos en la materia, o —en algunos casos excepcionales—, los avances son parciales e insuficientes. De hecho, no se han realizado demasiadas acciones a nivel nacional a los

---

Violencia Familiar y abuso sexual, autores varios, Eudeba, Bs. As. 1998, pp. 213 y ss.

[12] Datos de la Dirección de la Mujer de la Ciudad de Buenos Aires.

fines de su difusión, más allá de su mera publicación. Por consiguiente, existe un gran desconocimiento de la Convención por parte de jueces/zas, operadores/as del derecho, abogadas/os, policía, sistema de salud, funcionarios/as públicos/as, docentes, etc. Asimismo, no se observa una apropiación significativa de la Convención por parte del movimiento de mujeres, organizaciones no gubernamentales de mujeres, de derechos humanos, abogadas, etc.

En relación con las obligaciones del Estado establecidas en los artículos 7 y 8 de la Convención se observa un significativo retraso en darles cumplimiento de una manera integral y efectiva, fundamentalmente a nivel nacional. A los fines de este informe, hemos optado por el desarrollo de algunos de los mandatos impuestos por la Convención.

3.1. Legislación.

Artículo 7.: "Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

c) incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;

d) adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

e) tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer".

El ordenamiento legal no ha dado una respuesta integral al problema de la violencia de género. Existen leyes parciales que atienden distintas manifestaciones de la violencia contra la mujer, en distintos niveles del ordenamiento. Algunas de estas normas son de más reciente sanción (leyes de violencia familiar, un decreto de acoso sexual para la administración pública), pero ni éstas ni el Código Penal han sido adecuados a lo dispuesto por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, —tal como lo dispone la Convención—.

En este punto se presentarán de modo breve algunas consideraciones acerca de la ley 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar.

3.1.1. Ley Nacional sobre Protección contra la Violencia Familiar nº 24.417.

Esta ley fue dictada en diciembre de 1994 y se refiere a situaciones de violencia sufridas en el ámbito familiar por cualquiera de sus integrantes. Establece la competencia de los tribunales de familia y prevé una serie de medidas cautelares para la protección de las víctimas. Asimismo, contempla la obligación de denunciar hechos de violencia relacionados con menores, incapaces, ancianos y personas con discapacidades, que lleguen a conocimiento de los servicios asistenciales y educativos públicos o privados, profesionales de la salud y funcionarios públicos. Finalmente, establece una instancia de conciliación y la necesidad de un diagnóstico de interacción familiar.

Si bien hay profesionales que señalan que esta ley constituye un avance en relación con el vacio legislativo previo, al intentar dar una respuesta específica, esta ley sobre violencia intrafamiliar presenta una serie de problemas en relación con su adecuación a la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer:

a) Su conceptualización no está basada en la violencia de género. Intenta dar respuestas similares a problemáticas diferentes.

A diferencia de la Convención, la ley 24.417 homologa diferentes situaciones de violencia dentro del ámbito familiar de una forma neutral en relación al género. Tener en cuenta que la violencia de que es objeto la mujer es una violencia de género, implica considerar a las relaciones históricas asimétricas de distribución de poder que existen en nuestra sociedad entre hombres y mujeres como una característica crucial en la definición, magnitud y gravedad de la violencia dentro del ámbito familiar y de las relaciones interpersonales. Asimismo, implica un reconocimiento de la situación de vulnerabilidad de las mujeres y del hecho de que el factor de riesgo está dado por su pertenencia al género femenino.

La ley nacional no ha recogido la evolución consagrada en la Convención de Belem do Pará en relación a esta conceptualización de la violencia hacia la mujer. Presenta a la familia como un todo

homogéneo y trata a todos sus integrantes de forma similar. Ello se traduce en un marco limitado para la comprensión de causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres, así como en los modelos de intervención y las políticas adecuadas para su prevención, sanción y erradicación. Tiene implicancias en el tratamiento del conflicto intrafamiliar o delito, así como para la consideración de los bienes jurídicos en juego, las sanciones que se aplican, etc. Fundamentalmente, esta pretendida neutralidad en términos de género, esconde la dinámica de poder que circula dentro de la familia y el hecho de que la mayoría abrumadora de las víctimas son mujeres.

La ley 24.417 se refiere a situaciones de violencia sufridas en el marco familiar por cualquiera de sus integrantes, mujeres o varones, adultas/os o menores/, ancianos/as, con discapacidades o sin ellas. Homologar todas estas manifestaciones de violencia, cada una de ellas con notas definitorias, características, causas y consecuencias tan diversas y pretender darles una misma respuesta le quita eficacia y una adecuada correlación a las distintas problemáticas y su respuesta legislativa.

b) No tiene un alcance para todo el país; sólo se aplica en la ciudad de Buenos Aires. La situación en las provincias depende de sus propias leyes provinciales.

Dado que la ley 24.417 fue concebida como una ley que establece medidas cautelares, es decir como una ley relacionda con el procedimiento, tiene un alcance territorial limitado. No se pensó en una ley de fondo de protección de los derechos humanos de las mujeres con un alcance para todo el país.

La propia ley limita su alcance, obstaculizando otro tipo de interpretaciones más amplias toda vez que ella misma invita a las provincias a adherirse. Esta invitación fortalece la interpretación en relación a que se trata de una norma de carácter procesal y local. Se desconoce así la necesidad y la oportunidad de brindar una normativa de fondo a la violencia contra la mujer.

c) Solo dispone medidas cautelares y ello en forma insuficiente.

La ley se centra en la aplicación de medidas cautelares o precautorias para la protección de las personas que son objeto de la violencia y abre la posibilidad de realizar la denuncia ante los juzgados de familia a toda persona que sufriese lesiones o maltrato

producido por alguno de los integrantes de su grupo familiar, ya se trate de un vínculo matrimonial o de uniones de hecho.

Si bien uno de los avances es que la denuncia no requiere asistencia letrada, y puede realizarse por escrito u oralmente ante el juez, este avance se debilita absolutamente en las etapas posteriores porque el decreto reglamentario 235/96 exige la asistencia jurídica para éstas y los servicios de asistencia legal gratuita son insuficientes y de dudosa calidad.

El alcance que la propia ley se propone es sumamente limitado, concentrándose en las medidas cautelares que ella misma dispone: la exclusión del autor de la vivienda, la prohibición de su acceso al domicilio o a los lugares de trabajo del damnificado/a, la orden de reintegro al hogar de quien por razones de seguridad debió abandonarlo, la estipulación alimentos, tenencia y comunicación con los hijos. Aún con este alcance limitado a las medidas precautorias, las previstas resultan insuficientes. Podría pensarse en muchas otras como prohibición de cualquier contacto telefónico, por fax, e-mail, etc., la prohibición de seguirla, de ir al colegio de los hijos, de acercarse a casas de familiares, etc.

Por otra parte, la ley prevé un diagnóstico de interacción familiar a través de una formulación inadecuada y confusa. Ello suele ocasionar una demora en la decisión judicial dado que los hospitales públicos pueden llegar a demorar uno o dos meses en la elaboración del informe. En efecto, el artículo 3 de la ley 24.417 dispone que, una vez presentada la denuncia ante un juez competente, éste debe requerir un diagnóstico de la familia en crisis y de su interacción, sin indicar en qué consiste este diagnóstico de interacción familiar. Además, algunos jueces interpretaron que no podían dictar las medidas cautelares antes de contar con dicho informe. Asimismo, muchos jueces consideran que deben escuchar al agresor antes de dictar las medidas protectorias en lugar de hacerlo in audita parte, mediando una intervención rápida y ágil de la evaluación de los factores de riesgo.

El decreto 235/96 reglamentario de la ley pretende subsanar el error y aclara que se trata de un diagnóstico preliminar que deberá ser remitido en el plazo de 24 horas a los fines de que el juez/a pueda evaluar la situación de riesgo y facilitar la decisión sobre las medidas cautelares, así como también aclara que el diagnóstico no será requerido cuando el juez no lo considere necesario por haber sido acompañada la denuncia por un diagnóstico producido por profesionales o instituciones públicas o privadas idóneas en violencia

familiar o por informes concordantes del programa del Consejo del Menor y la Familiar. Sin embargo, tampoco ésta es la solución correcta. Los jueces/zas deben tener la facultad amplia de dictar las medidas protectorias en el momento en que lo evalúen necesario sin tener que depender de otras instancias, que pueden de todas maneras acompañar el proceso en las etapas siguientes o para confirmar si las medidas adoptadas son las más adecuadas.

d) No establece sanciones.

La Ley de Protección contra la Violencia Familiar no prevé sanciones ni medida alguna para los casos de incumplimiento. En efecto, una grave deficiencia de la ley es que no prevé sanciones para el caso en que el agresor no cumpla con las medidas cautelares y recurrir al fuero penal en estos casos suele ser complejo e ineficaz.

No prevé tampoco sanciones para aquellos casos en los cuales el agresor no concurra a los tratamientos indicados, programas educativos, regrese al hogar, etc. Esto agrava la situación dada la percepción de las mujeres de que el ámbito legal es de escasa ayuda para superar el problema. Así, se agrava la sensación de vulnerabilidad de las mujeres y de impunidad de los agresores, lo que obstaculiza la presentación de nuevas denuncias y fomenta la deserción del proceso.

Asimismo, si bien la ley establece la obligación de informar a los servicios asistenciales y educativos públicos y privados, los profesionales de la salud, los funcionarios públicos de los hechos de violencia relacionados con los menores, tampoco establece sanciones específicas para este incumplimiento y lo deja librado al marco general de denuncia por incumplimiento de los deberes de funcionarios públicos y el reclamo, si correspondiera, de daños y perjuicios. Esto implica una situación de desigualdad con quienes no son funcionarios públicos, para quienes no se han previsto sanciones.

La ley tampoco previó una exención de responsabilidad (civil y penal) para quienes cumplan con esta obligación legal de denunciar. Es decir, la ley, a la vez que obliga a denunciar, no protege a quienes deben realizar la denuncia bajo esta obligación. Así, profesionales que trabajan en la temática de maltrato se han visto expuestos a procesos judiciales impulsados por agresores que fueron sobreseidos o absueltos en la denuncia. Si bien los jueces/zas pudieron desestimar este tipo de denuncias y aplicar lo dispuesto en el artículo 1071 del

Código Civil[13], en algunos casos no lo han hecho. Por lo tanto, hubiera sido adecuado preservar a quienes realicen denuncias de buena fe, independientemente del resultado final de las mismas. El temor a las consecuencias de la denuncia y el riesgo de resultar demandados y de estar sometidos a procesos judiciales, ha hecho que profesionales, equipos y servicios de salud hayan limitado el número de denuncias que realizan.

e) Incorpora una audiencia de mediación absolutamente criticable.

El artículo 5 de la ley 24.417 dispone que el juez convoque a las partes y al Ministerio Público a una audiencia de mediación[14], desconociendo que cuando se violan derechos humanos no hay mediación posible, ignorando la realidad del poder y la desigualdad que existe en situaciones de violencia contra las mujeres.

Estos métodos alternativos de resolución de conflictos, como la mediación y la conciliación, fueron incorporados en nombre de mayor rápidez, economía y eficiencia sistémica. En el caso de las relaciones familares, además, para "preservar la unión familiar", aún para los casos de violencia. Estas nociones formalísticas oscurecen los efectos acumulativos y los valores subyacentes a estas reformas.

Se podrá alegar que son las partes quienes acceden a un acuerdo. Sin embargo, la presunción de que todos los resultados son igualmente buenos, en tanto las partes acuerden con ellos, no es válida. No podemos asumir que la convalidación de los/as interesados/as siempre sea suficiente, ni que estos acuerdos hayan contado con libre y pleno consentimiento. La ley no toma en cuenta las condiciones subyacentes de desigualdad y disparidad que las partes enfrentan. La libertad de elección requiere precondiciones sociales fundamentales para su ejercicio.

La mujer que padece violencia doméstica ha atravesado un proceso de desvalorización, pérdida o deterioro de su autoestima, culpabilización, anulación personal, apatía, resignación, pasividad, sumisión y sentimientos de impotencia, sensación de desprotección

---

[13] El artículo 1071 del Código Civil establece "El ejercicio irregular de un derecho propio, o el cumplimiento de una obligación legal no puede constituir como ilícito ningún acto ...".

[14] El Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires establece en el proceso ante los tribunales de familia una etapa previa a cargo del consejero de familia tendiente a la conciliación. Esta instancia de conciliación también es comunmente aplicada a casos de violencia en el ámbito familiar

—muchas veces profundizada por la victimización secundaria a la que la someten las instituciones a las que recurre (hospitales, policía, tribunales, etc.)—, desconocimiento de sus derechos o incapacidad de ejercerlos, dependencia económica y/o emocional con su agresor, muchas veces con un panorama laboral nada promisorio, y mayoritariamente sufre un aislamiento de todo tipo de redes de apoyo e información que le permitan detener la violencia y conocer sus derechos. El miedo a la repetición de la violencia, la vivencia de encontrarse inmersa en la situación o pronta a padecerla provoca una desorganización, despersonalización y desrealización de la mujer, una percepción de inseguridad y de verse expuesta ante el agresor.

El maltrato ocurre en un contexto de una relación abusiva, donde la violencia se utiliza para castigar y hacerse obedecer, para imponer el poder, al establer un modelo de conducta, un reinado de poder y terror. Ante esta situación, pretender utilizar la mediación no sólo provoca injusticias pués es imposible arribar a un acuerdo entre las partes genuinamente consentido, sino que puede resultar peligroso y someter a la mujer a nuevas situaciones de violencia. Además, las víctimas, una vez formulada su denuncia o demanda a la justicia, tienden a bajar sus niveles de autoprotección y alerta, puesto que creen que el sistema les brindará protección automáticamente.

Debido al miedo a nuevas represalias, la mujer puede terminar accediendo a cualquier arreglo, por desventajoso que le resulte. Además, es inconcebible que un agresor se preste a una instancia de acuerdo respecto de algo que considera injusto para él. No tendrá interés en cooperar salvo para aquello que considere conveniente para sí mismo. Más inconcebible aún es pensar que aceptará y cumplirá dicho acuerdo, aún cuando para evitar las sanciones acceda a ciertas medidas como la terapia. Básicamente, la lectura que hacen los agresores de este tipo de arreglos es cercana a la impunidad, lo que pone en mayor riesgo aún a las víctimas.

Sin embargo, las mujeres suelen verse presionadas, no sólo por los agresores sino también por el propio sistema judicial, a acceder a un avenimiento. Este avenimiento suele ser presentado como una instancia necesaria para preservar la unión de la familia y darle otra oportunidad al agresor a que se rehabilite. El ideal de la unión familiar prevalece sobre el riesgo en que se encuentra la mujer y sobre sus derechos a la intergridad y a la salud.

El informalismo de estos métodos también elimina —o severamente deteriora— el descubrimiento de los hechos o demanda un soporte más costoso en su búsqueda. Los oponentes que tienen

algo para ocultar tienen más posibilidades para hacerlo. Por otra parte, la mediación o conciliación supone un significativo poder pero poca visibilidad y pocas reglas para guiarla y hacer responsables por su actuación a quienes la desarrollen. Las limitaciones que circunscriben la autoridad judicial están ausentes, no existen los mismos registros, ni la obligación de proveer opiniones escritas y razonadas. La perspectiva de quienes medien quedará oculta y fuera del control público.

La implementación de modos alternativos de resolución de conflictos no contribuye a mayores controles dado que usualmente llevan la toma de decisiones fuera del escrutinio público. Cierra el campo del debate público. La litigación pública es una parte importante dentro de la discusión y desarrollo de los valores sociales. En este sentido, el procedimiento del litigio no está diseñado meramente para resolver controversias individuales. La pérdida del foro público puede ser crítica para la prevención y la educación sobre los valores públicos y los derechos.

Es imprescindible que el Estado y el Poder Judicial asuman su función de ser garantes de los derechos individuales e intervengan activamente ante el avasallamiento de estos, en lugar de convertirlos en un foro de negociación privada. Tal como lo afirma la Convención de Belem do Para, la violencia es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer, al reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades. Por lo tanto, corresponde que el Estado adopte todas las medidas necesarias para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer y no remitirse a sentarla en una mesa de negociaciones con el agresor.

Los métodos alternativos de resolución de disputas como la mediación y la conciliación invisibilizan la cuestión de la violencia doméstica como un problema social, como un problema de salud pública y, fundamentalmente, como una violación de derechos humanos de las mujeres.

f) Problema ideológico en relación a los bienes jurídicos en juego: preservación del vínculo familiar/integridad de las mujeres.

En estrecha relación con la falta de una conceptualización de la violencia de género se suele plantear un conflicto entre los intereses o bienes jurídicos en juego. De esta manera suele considerarse que hay

una colisión entre los derechos de la persona con la protección de la institución familiar, la que suele ser concebida como la célula básica de la sociedad.

Esta contradicción ha mostrado su expresión más clara en el abordaje que se realiza en esta problemática, tanto desde los tribunales como en relación a las políticas públicas a implementar. O bien se considera a la violencia como un atentado contra los derechos humanos de las personas o bien se considera que el objetivo último de toda intervención debe apuntar a la preservación de la unión familiar. En la mayoría de los casos, como explicáramos en el caso de la mediación, y la ley en su totalidad ha sido una muestra de ello, prevalece la noción de que ante todo "hay que preservar la unión familiar".

g) Falta de evaluación suficiente y seguimiento de la ley.

Se ha reconocido como uno de los resultados positivos de la sanción de leyes específicas sobre violencia el aumento de denuncias, lo que permite vislumbrar la dimensión social del problema. Sin embargo, ello no permite saber demasiado sobre la efectividad de la respuesta del sistema para asegurar la protección a la víctima, hacer cesar la violencia y sancionar a los agresores.

Más aún, en aquellos casos en los que víctimas o agresores son derivados a organismos de asistencia o tratamiento, o bien en los que se disponen medidas cautelares, no se han implementado mecanismos adecuados para realizar un seguimiento apropiado de las medidas de protección o los tratamientos indicados. Después de las primeras etapas, las mujeres suelen quedar a merced nuevamente de los agresores sin que el sistema judicial o los servicios de salud tengan conocimiento de la evolución de la situación.

En general, la ley 24.417 no ha atravesado por un proceso de evaluación y seguimiento y el Estado no ha destinado suficientes recursos para realizar esta evaluación y seguimiento de su aplicación, de modo de evidenciar sus dificultades y poder especificar los recursos necesarios para su implementación. Esta evaluación es necesaria para analizar medidas orientadas a facilitar el procedimiento, tanto la denuncia como la aplicación de las medidas precautorias, los tratamientos y la efectividad de las respuestas implementadas.

3.2. Administración de justicia

Artículo 7: “Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:
f) establecer procedimientos legales, justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
g) establecer los mecanismos jurídicos y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y
h) adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención”.

Artículo 8: "Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:
c) fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer;"

La Constitución Nacional y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer consagran un marco normativo adecuado para garantizar el derecho de las mujeres a una vida sin violencia. Si bien es necesario la adecuación de las leyes a esta Convención, los/as jueces/zas tienen la posibilidad de recurrir a estas normas para brindar una protección efectiva a las mujeres que padecen distintas modalidades de violencia. Sin embargo, los jueces/zas no han todavía desarrollado todo el potencial que muestran estos instrumentos, lo que evidencia la falta de sensibilización y capacitación de todas las instancias del sistema judicial. Más aún, los/as jueces/zas suelen desconocer el sentido polémico y estratégico de sus decisiones judiciales en términos de género y su influencia en los conflictos de los cuales conocen.

Las mujeres que acuden a la policía o la justicia deben enfrentar prácticas de victimización secundarias en distintas etapas del proceso, comenzando por la resistencia de aceptarles la presentación

de una denuncia —y en muchos casos ser inducidas a no instar la acción penal mediante engaños como el cambio de pretensión de iniciar una denuncia por una simple exposición civil— la exigencia de revisaciones por parte de médicos forenses, que muchas veces se realizan varios días después de cometidas las lesiones; la minimización o negación de sus experiencias y de la situación de riesgo en que se encuentran y la falta de crédito a sus palabras; los interrogatorios abusivos y burlones, la falta de respuesta de los funcionarios, las dificultades para conocer los trámites del proceso, entre otros. Además, debemos tener en cuenta las dificultades económicas y la necesidad de respuestas rápidas, que suelen ser desconocidas por el sistema. En este sentido, en una investigación realizada por la Organización Mundial de la Salud en distintos países de América Latina se afirmó que "casi todas las mujeres trataron de acceder al sistema legal, pero desistieron sintiéndose derrotadas al perder la esperanza de una solución debido al alto costo financiero y de tiempo que implicaba la búsqueda de una respuesta legal"[15].

En el análisis en particular del tratamiento de casos de violencia de género, además de las falencias generales que describíamos respecto de la legislación, encontramos que hay una falta de capacitación en la especificidad de la problemática que se traduce en la interpretación inadecuada de los preceptos legales, la demora en la toma de decisiones, la falta de protección eficaz para las víctimas, y la resistencia tanto de jueces/zas civiles como criminales de conocer en procesos relacionados con cuestiones que se desarrollan en el ámbito familiar.

Si bien una de las cuestiones más importantes en relación con la violencia doméstica es asegurar la protección de las víctimas, especialmente teniendo en cuenta la situación de riesgo que provoca la convivencia con el agresor, existe una carencia de recursos y voluntad real para hacer efectivas las órdenes o medidas cautelares o de protección, así como de las sanciones dictadas. Asimismo, los/as jueces no son concientes de la importancia y necesidad de las medidas protectorias ni de las consecuencias, ante la situación de riesgo de las víctimas, de no ordenarlas o no hacerlas efectivas.

Muchas veces la concepción de que debe prevalecer la unión familiar inhibe la aplicación de estas medidas de protección que

---

[15] Ver el estudio de la Organización Panamericana de la Salud: "Ruta crítica que siguen las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar", Boletín de la Red Feminista Latinoamericana y del Caribe contra la Violencia Doméstica y Sexual, nº 17, setiembre, 1997, p. 8.

podrían otorgar soluciones provisorias, rápidas y concretas a favor de las mujeres. En muchos casos se observa una cierta indiferencia en hacerlas efectivas, renegando de una eficaz herramienta legal para asegurar a las mujeres que sufren violencia la posibilidad de una solución aunque sea parcial y provisoria. En muchos casos, los jueces se niegan a otorgarlas argumentando que no existen antecedentes o pruebas suficientes de la necesidad de dictar estas medidas, o corren traslado de la solicitud en lugar de ordenarlas inmediatamente, desconociendo urgencia y dejando a la mujer en una verdadera situación de riesgo.

Por otra parte, los jueces encarnan esta ideología prevaleciente tendiente a la "preservación del vínculo" por encima de otras consideraciones, aunque ellas sean la protección de la salud e integridad de las víctimas, y, muchas veces, presionan a las mujeres durante la instancia de mediación, concebida como "reconciliación" en función de la unidad familiar, o bien, la enfocan como una negociación entre pares, sin tener en cuenta que se trata de una relación asimétrica, donde impera la desigualdad de poder.

Además en muchos casos realizan derivaciones para la atención psicológica de víctimas y victimarios, sin tener en cuenta que no existen medios para monitorear esta atención ni la situación en que se encuentran las víctimas ante estas medidas, así como tampoco tienen en cuenta las dificultades que enfrentan los organismos de asistencia o tratamiento en cuanto a su escasez, limitada capacidad de atención o falta de especialización en la temática.

Por otra parte, las mujeres suelen enfrentar dificultades en su acceso a la justicia por la falta de servicios capacitados de patrocinio gratuito. Esta es una de las diversas razones que producen una gran deserción a lo largo del proceso, entre otras como la sensación de desprotección ante las amenazas de los agresores, la desconfianza en la justicia como forma de resolución del problema, el maltrato y victimización secundaria por parte de los funcionarios judiciales, el funcionamiento de la medicina legal obturando la boca de entrada al sistema, etc.

En cuanto a la capacitación sobre esta temática, otra de las obligaciones impuestas por la Convención, es poco lo que se ha avanzado al respecto, sin perjuicio de aisladas excepciones, algunas de ellas provenientes de organizaciones no gubernamentales y de

asistencia voluntaria[16]. Así, encontramos en muchos funcionarios de justicia, así como en los profesionales del derecho, un amplio desconocimiento de la aplicabilidad de los principios constitucionales en relación con los derechos de las mujeres y en particular de la propia Convención de Belem do Pará. Asimismo, todavía persisten los mitos y representaciones sociales prejuiciosas y sexistas sobre la violencia de género, así como la falta de conocimiento de elementos claves para el tratamiento de esta temática, como la función de la evaluación de los indicadores de riesgo, el ciclo de la violencia, etc.

3.3. Políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Artículo 7.: "Los Estados Partes convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia..."

En este punto nos abocaremos a las políticas nacionales (o la falta de políticas integrales) con respecto a la violencia de género de los últimos años. La Convención de Belem do Pará demanda la implementación de políticas integrales a fin de prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia. Sin embargo, no se observa la asignación de dicha tarea a organismos específicos, como tampoco instancias de articulación y concertación de los distintos organismos del Estado. Sólo existen experiencias, actividades, y programas segmentados, y no una verdadera política de Estado en este tema.

Si bien Argentina cuenta con un organismo específico en el área mujer —el Consejo Nacional de la Mujer— la cuestión de la violencia de género no figura dentro de sus objetivos prioritarios. Del mismo modo, el Consejo Federal de la Mujer, creado por el Consejo Nacional y que cuenta con la representación de las provincias y la ciudad de Buenos Aires tampoco tiene entre sus funciones específicas alguna referencia en relación con la violencia de género.

El Consejo de la Mujer no ha considerado a la violencia de género como un tema prioritario en términos presupuestarios, ni en términos de recursos humanos. En el primer caso, del total de 3.940.943 pesos que integran su presupuesto, el Programa de Capacitación y Asistencia Técnica y Sensibilización en el tema de la Violencia contra la Mujer, cuenta solamente con 100 mil pesos,

---

[16] En este sentido, el Proyecto Hacia una Jurisprudencia de la Igualdad, desarrollado por al Fundación Internacional de Mujeres Juezas en coordinación con la Asociación de Mujeres Jueces de Argentina.

financiado por UNICEF. Con respecto a los recursos humanos, de las 40 personas que conforman su planta, sólo 3 están dedicadas, y de modo parcial, a este programa.

El Consejo Nacional de la Mujer firmo un acuerdo de cooperación con UNICEF a fin de desarrollar un Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica sobre Violencia Familiar. En realidad, este programa se ha limitado a la elaboración de un sistema de registro de casos de violencia intrafamiliar. A los fines de la elaboración del registro, se convocó a 80 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en la temática, como parte en una actividad inicial de este programa. Tres organizaciones estuvieron participando en el desarrollo posterior. Las 77 organizaciones restantes no fueron convocadas posteriormente, aunque algunas de ellas propusieron seguir trabajando en el proyecto. Más aún, cuando solicitaron ser informadas de los resultados de la elaboración y más datos sobre este registro, recibieron como respuesta una negativa bajo el pretexto que todavía no había sido aprobado y era objeto de múltiples revisiones.

El Consejo no ha desarrollado, salvo algunas actividades esporádicas, líneas de acción que revistan el carácter de políticas públicas tendientes a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los términos exigidos por la Convención de Belem do Pará.

Por su parte, el Ministerio de Salud y Acción Social creó, en 1995, el Programa Nacional de Violencia, cuyo objetivo era la formulación de estrategias de acción tendientes a la prevención —a través de la elaboración y difusión de material informativo, gráfico, radial y televisivo—, capacitación —fundamentalmente de agentes del sector salud—, y desarrollo de estudios e investigaciones sobre los factores de riesgo asociados a la violencia. Sin embargo, este programa no alcanzó a desarrollar sus propuestas y quedó sólo en su formulación. En este momento, la actividad del Ministerio se centra en un programa piloto de prevención y asistencia a la violencia contra la mujer que depende básicamente de financiación externa y que se ha limitado a desarrollar acciones en dos localidades de la provincia de Mendoza.

Finalmente, en marzo de 1998, la Subsecretaria de Derechos Humanos y Sociales del Ministerio del Interior creó el Programa Mujer y Derechos Humanos (PROMUDE). Su objetivo es "promover aquellas acciones que garanticen la no discriminación y la igualdad de oportunidades para todas las mujeres". Se anunció el desarrollo de

acciones tendientes a garantizar y promover los tratados de derechos humanos, en especial la Convención de Belén do Pará[17]. Sin embrago, las únicas actividades que se conocen son la publicación de los contenidos de las convenciones y pactos internacionales y otros instrumentos relacionados con los derechos humanos, una convocatoria a artistas plásticas en ocasión de la Campaña Mundial de 16 días de Activismo por la No Violencia contra la Mujer, y la inauguración de una línea telefónica de consulta sobre violencia hacia las mujeres, que se limita a brindar información y derivar a otras instituciones.

3.4. Educación.

Artículo 8.: "Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

b) modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiadas a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer;

En el ámbito del Ministerio de Educación, dentro del área Educativa, se creó el Programa Nacional de Promoción de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (PRIOM) tendiente a responder a los compromisos asumidos por la Argentina en los términos de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Si bien no apuntaba a políticas específicas en relación con la violencia de género, se proponía la prevención de la violencia de un modo indirecto, a través de la propuesta de contenidos curriculares; el aprendizaje de resolución de conflictos sin violencia; los cambios curriculares; el reconocimiento de las diferencias; etc.

El PRIOM influyó en la elaboración de la Ley General de Educación y después de la sanción de la ley 24.195 en 1993 inició un proceso para lograr la adopción de un lenguaje no sexista; la erradicación de los estereotipos de género en los materiales didácticos; elaborar una propuesta de Contenidos Básicos Comunes

---

[17] Revista QUESELEA, nº1, Año 1, marzo de 1998. Publicación de la Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales, Ministerio de Interior.

para el nivel inicial y la Educación General Básica con el fin de integrar la perspectiva de género a los Contenidos Básicos Comunes desde un enfoque transversal y dar pautas concretas acerca de su tratamiento en las distintas áreas de los diferentes niveles. Algunas de estas propuestas, como las incorporadas en los Contenidos Básicos Comunes fueron aprobados por el Consejo Federal de Educación en noviembre de 1994. Sin embargo, durante el verano de 1995, comenzaron a surgir críticas y presiones, en particular desde algunos sectores de la Iglesia Católica que determinaron el cambio de políticas en este ámbito y la revisión de los contenidos ya aprobados.

Finalmente, a mediados de 1995, el Consejo Federal de Educación aprobó la modificación de los cambios considerados irritantes; entre ellos el concepto de género desapareció de los documentos de los Contenidos Básicos Comunes y se sustituyó por "sexo", junto con otros cambios conceptuales. Así, también se borraron la educación sexual, el concepto de "familias" en vez de familia y también toda mención a Darwin, ya que —desde la perspectiva de esos sectores de la iglesia— estudiar la evolución de las especies contradice los principios del cristianismo. Los equipos técnicos involucrados con las modificaciones realizadas criticaron los procedimientos como los cambios ideológicos sufridos; la coordinadora del PRIOM, Gloria Bonder, y otras involucradas, presentaron sus renuncias y junto con ellas desapareció el programa del Ministerio de Educación.

Así, el Estado ha incumplido con sus obligaciones en este ámbito tales como adaptar los planes de estudio, programas, textos, métodos de enseñanza y las normas de educación y capacitación de modo que promuevan la igualdad de oportunidades para las personas de ambos sexos, y contribuyan a la eliminación de criterios discriminatorios en razón de género. Tampoco ha transformado el curriculum de modo de eliminar los rasgos sexistas androcéntricos y las imágenes estereotipadas de las prácticas y de los contenidos educativos. Asimismo, no se han producido avances en la revisión de los diversos libros y materiales didácticos desde una perspectiva de género y la producción de nuevos materiales que favorezcan la igualdad entre los géneros.

3.5. Servicios especializados

Artículo 8.: "Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

d) suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público o privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados;
f) ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social.

Argentina cuenta con servicios e instituciones insuficientes para cubrir las necesidades de las mujeres que sufren violencia doméstica. Los existentes están al límite de su capacidad de atención, pese a realizar un altísimo número de prestaciones[18]. En general, la oferta de servicios es permanentemente superada por la demanda.

Por otra parte, la mayoría de los servicios estatales tienen que afrontar problemas relacionados con presupuestos reducidos, la desvalorización de los servicios, la falta de autonomía para desarrollar programas y acciones, la dependencia de los cambios políticos y administrativos, entre otros, que restringen y condicionan su capacidad de acción. A su vez, muchas organizaciones no gubernamentales han debido limitar sus servicios debido a la falta de recursos, las limitaciones de fuentes de financiamiento externo, y el apoyo casi inexistente de los diversos estamentos del Estado, que se limita a programas o acciones puntuales.

Tanto los servicios estatales como los brindados por las organizaciones no gubernamentales comparten la dificultad para dar una respuesta integral, que incluya patrocinio jurídico gratuito, subsidios, refugio, asistencia psicológica sostenida, atención grupal, un servicio social eficiente, entre otros; así como para realizar el seguimiento de los casos, desarrollar evaluaciones de las intervenciones y del impacto de las estrategias y líneas de acción emprendidas.

Algunas de las cuestiones críticas son la falta de patrocinio jurídico gratuito de calidad suficiente y amplio alcance, para mujeres afectadas por la violencia de género; la falta de subsidios para mujeres de escasos recursos para situaciones de crisis; la falta de refugios; la falta de subsidios y programas de capacitación con inserción laboral para jóvenes y mujeres que le permitan obtener independencia económica; la prevención de embarazos en casos de

---

[18] Ver Chejter, Silvia: El movimiento antiviolencia en la Argentina, Informe de Investigación, CECYM, 1994.

violación a través de la anticoncepción de emergencia; la falta de servicios adecuados para la prevención de la hepatitis B y del SIDA[19] en los casos de agresiones sexuales, entre otros.

Por otra parte, no sólo enfrentan problemas los servicios especializados. Probablemente, las mayores dificultades que enfrentan las mujeres radican en la falta de capacitación y desviaciones ideológicas de los servicios a los que acuden. Los servicios de atención son un buen ejemplo de una institución pública a la que todas acuden en algún momento de su vida, dado que muchas mujeres que no llaman a la policía o asisten a otros servicios, se dirigen con mayor probabilidad al sector de la salud.

Del estudio "Ruta Crítica que Siguen las Mujeres Afectadas por la Violencia Intrafamiliar", realizado por la Organización Panamericana de la Salud[20], han surgido las siguientes conclusiones: "Las características de la información recogida dentro del personal de los servicios son las siguientes: tienden a minimizar los problemas de la violencia familiar; algunos prestatarios del sector salud evitan enterarse de las causas de las lesiones para no verse implicados en tener que dar una respuesta más allá de lo que abarcan sus funciones; prestatarios comunitarios indican que los médicos evitan consignar el hecho como delito para no tener que atestiguar, y realizan un diagnóstico con menos daño del que la mujer presenta".

Asimismo, el estudio afirma que los profesionales de la salud presentan características que provocan inquietud respecto de su respuesta a las mujeres que viven en situaciones de violencia, entre ellas las tendencias: a aplicar un enfoque de "nosotros" y "ellos" frente a las pacientes y establecer una relación jerárquica; a segmentar y simplificar las causas de la enfermedad a lo biológico descuidando los contextos sociales y familiares; a creer que el profesional debe o puede "resolver" el problema —en este caso la situación de violencia— y, por lo tanto, ordenar a la mujer "lo que debe hacer" o guiarla hacia ello, en lugar de respetar sus decisiones; a concentrar la atención en una patología individual aislándola de la totalidad de la persona en la que se manifiesta; a buscar una "respuesta fácil" para "identificar y manejar" los casos de maltrato.

Un problema habitual, ya mencionado, es la concepción prevaleciente de "preservar la unión familiar", aún a costa de la salud y la vida de las mujeres. Otra concepción vigente en varios servicios

---

[19] Síndrome de inmunodeficiencia adquirida.

[20] Ver Boletín Red contra la Violencia, nº 13, Isis Internacional, octubre de 1996, p. 9

es ubicar a las mujeres meramente en el lugar de "víctimas", con la pretensión de brindarles ayuda, protección, asistencia y control, pero manteniéndolas en el lugar de víctimas y reforzando la supuesta e impuesta "natural" condición de debilidad. Estas concepciones alejan a los servicios de estrategias de fortalecimiento, de potencialización de las propias capacidades y del trabajo sobre la autoestima, del reconocimiento de la capacidad de resistencia; en definitiva, de la promoción de la autonomía.

Otro déficit que se observa en los servicios es la falta de estrategias de prevención y asistencia dirigidas a las mujeres con modalidades diferenciales y con especial atención a los sectores vulnerables, tales como mujeres migrantes, mujeres en prostitución, empleadas domésticas, niñas/os y adolescentes, mujeres con discapacidades, mujeres drogadependientes, mujeres rurales, entre otras. Asimismo, es necesario realizar acciones específicas que apunten a los varones tanto como destinatarios o sujetos de intervenciones asistenciales y de mensajes de concientización, así como en relación con los integrantes de los equipos de trabajo sobre esta temática.

Finalmente, más allá de la necesidad de implementar políticas de ampliación y mejoramiento de los servicios que apuntan a la rehabilitación y reparación de los daños que implica la violencia doméstica, se observa un déficit en la creación de las condiciones materiales, sociales y políticas que aseguren a las mujeres la apropiación y el ejercicio de sus derechos a fin de prevenir y erradicar la violencia doméstica.

Así, el Estado no ha dado todavía las respuestas necesarias para satisfacer los requerimientos de la Convención de Belem do Pará tanto en el sentido de garantizar servicios especializados apropiados para la asistencia de las mujeres objeto de violencia como de programas eficaces de rehabilitación y capacitación, que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social.

3.6. Concientización-Capacitación.

Artículo 8.: “Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

a) fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;

c) fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados

de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer;

e) fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinadas a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda;

g) alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer;

Las estrategias de concientización y capacitación en relación con la violencia de género han dependido más de las iniciativas y acciones de las organizaciones no gubernamentales de mujeres que de las políticas y acciones impulsadas por los distintos sectores y niveles del Estado.

No ha habido campañas de alcance nacional en el tema de la violencia hacia las mujeres, ni tampoco campañas locales continuas, y sistemáticas. Asimismo, tampoco se han realizado acciones dirigidas a mujeres que pertenecen a grupos de mayor vulnerabilidad. Como mucho, algunos de los organismos gubernamentales —Dirección General de la Mujer de la ciudad de Buenos Aires, Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales— realizaron algunas campañas puntuales, sumamente acotadas en el tiempo, sin continuidad. Asimismo, se registran actividades de capacitación parciales y esporádicas dirigidas a algunos sectores como salud, justicia y, con menor alcance aún, en relación al sistema educativo y las instancias policiales.

No se han emprendido todavía campañas significativas destinadas a la concientización de la población en general. Asimismo, tampoco se han emprendido políticas y acciones relevantes en relación con los medios de comunicación social, más allá de las iniciativas emprendidas por estos medios, por decisión propia.

3.7. Investigación y recopilación de estadísticas.

Artículo 8: “Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

a) garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la

violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios;

La falta de investigaciones, estudios, registros de datos y estadísticos es una muestra más de la invisibilidad, la falta de decisiones políticas claras, y de la subvaloración social y política de la problemática de la violencia de género.

Además, debemos considerar dificultades de orden metodológico que han restringido la posibilidad de contar con estimaciones serias respecto de la magnitud de las distintas prácticas de la violencia contra las mujeres. Podemos destacar entre estas dificultades los problemas en la conceptualización y reconocimiento de las distintas modalidades de violencia de género; el hecho de que las investigaciones suelen realizarse sobre la base de muestras pequeñas y no representativas; la mayoría de las investigaciones desarrolladas dependen de los esfuerzos e iniciativas personales de los profesionales e investigadoras/es, que no cuentan con subsidios significativos para llevarlas a cabo. La violencia contra las mujeres no constituye un tema prioritario al momento de establecerse los programas de investigación de los grandes centros académicos: CONICET[21], Universidad de Buenos Aires, Universidades del Interior del país, etc.

Muchos de los estudios desarrollados apuntan a las ciudades más importantes pero no existen estudios significativos representativos de todo el país. Por otra parte, los registros desarrollados muestran una diversidad de instrumentos y criterios que hace imposible comparar los resultados. Ellos se agrava por la falta de una instancia que permita centralizar la información, evitar el ocultamiento o duplicación y que favorezcan un seguimiento a lo largo del tiempo y en todo el territorio nacional. Más aún, los diversos sistemas nacionales de estadística no incluyen, ni siquiera categorizan, las distintas prácticas de violencia contra las mujeres.

Así, contamos con estadísticas limitadas en las instituciones judiciales y policiales; sumadas a subregistros y sobreregistros en los servicios de urgencia de salud; registros fragmentarios y diversos por parte de distintas instituciones que se relacionan con la temática, y datos aislados que suelen no estar clasificados. La mayoría de los datos están dado por las propias fichas e historias clínicas con las que trabajan las instituciones, información que muchas veces no es

[21] Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas

procesada ni contabilizada. En muchos casos no se trata de falta de voluntad sino de la escasez de recursos, tiempo y una demanda que desborda la capacidad de atención de los servicios. En otros casos, se trata de una resistencia de la institución a brindar asistencia y llevar registros en estos casos de violencia contra las mujeres.

La Organización Panamericana de la Salud ha observado las dificultades que se suscitan en la forma de conducir la vigilancia epidemiológica sobre la violencia doméstica por el propio sistema de salud. Señala que uno de los problemas más importantes para conocer la magnitud del problema es la falta de un definición clínica homogénea de lo que constituye violencia doméstica por parte de los servicios. Por otra parte, afirman que los mecanismos tradicionales de vigilancia funcionan muy bien cuando se trata de conocer la prevalencia y la incidencia de las enfermedades transmisibles como el cólera, ya que todos los afectados buscan ser atendidos desde los servicios, pero esos mecanismos son poco eficientes para conocer la extensión de la violencia doméstica ya que la gran mayoría de las mujeres que la sufren no acuden a los servicios. Además, muchas de las mujeres que acuden a los servicios con huesos fracturados, enfermedades de transmisión sexual (ETS), migrañas continuas, depresión, insomnio, ansiedad, intentos de suicidio, suelen recibir atención meramente en relación con los síntomas; los profesionales de la salud no indagan más profundamente sobre la situación, y recetan tranquilizantes y vitaminas. Como mucho, hacen una derivación a los servicios sociales o de psicopatología, ya sea por el temor de verse envueltos en procesos judiciales, por desconocimiento del tema, o por considerar que se trata de cuestiones privativas del ámbito de la familia. Las mujeres que sin otro tipo de asistencia son derivadas a los servicios de psiquiatría expresan que esta derivación las hizo sentir que eran anormales y que sus miedos eran irreales.

Ante estas dificultades, el Consejo Nacional de la Mujer ha anunciado la elaboración de un Registro Único de casos de Violencia. Lo cierto es que instituciones y profesionales que se han acercado al Consejo con el fin de solicitarlo han recibido negativas, sobre la base de que todavía no está disponible.

En síntesis, la situación que se observa es una evidencia clara de la importancia y recepción que diversas instituciones gubernamentales han brindado a la cuestión de la violencia contra las mujeres y la falta de voluntad política de dar cumplimiento a las obligaciones asumidas.

4. Consideraciones finales.

Este informe no ha pretendido dar una visión acabada de la situación de violencia contra las mujeres en Argentina. Tarea, por otra parte imposible, teniendo en cuenta las dificultades para acceder a información seria en este tema. Simplemente ha pretendido brindar algunas aproximaciones que por sí mismas dan cuenta de la magnitud del problema y de la respuesta estatal recibida hasta el momento en la temática de la violencia en el ámbito familiar o de relaciones interpersonales. Los avances de la Convención de Belem do Pará no han sido traducidos a políticas, acciones y servicios que transformen la vida cotidiana de las mujeres.

Es necesario emprender caminos que brinden respuestas integrales y los recorridos por distintos grupos y organizaciones de mujeres en la región, comprometidos con la prevención, asistencia y lucha contra la violencia de género proveen herramientas conceptuales, teóricas y políticas, sólidas para ser tomadas como base de las políticas a encarar a los fines de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Capítulo V. La incorporación legislativa de los derechos de los niños en el ámbito interno[*].

1. Introducción

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (en adelante la Convención) fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989[1], luego de casi una década de debates acerca de su alcance y contenidos[2]. Su ratificación por veinte países —el número requerido por el instrumento para su entrada en vigencia[3]— ocurrió menos de un año después.

En términos generales es posible afirmar que ningún otro instrumento internacional específico de protección de derechos humanos ha tenido la aceptación y el consenso generados por ésta Convención. La razón que explica tal generalizada aceptación se encuentra en el hecho de que prácticamente en

---

[*] El presente informe se basa en los artículos "La aplicación directa de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en el ámbito interno" publicado en *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, CELS, 1997; "Estado de avance de la adecuación de la legislación nacional y provincial a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en la Argentina. Tendencias y Perspectivas", en separata del Foro de los legisladores provinciales por los derechos del niño, Salta, 1998; y "Los recursos en la justicia de menores", escritos por Mary Beloff, y fue preparado por Andrea Galindo Barragán.

[1] Fue sancionada por el Congreso de la Nación como ley 23.849 el 27 de septiembre de 1990 y promulgada de hecho el 16 de octubre de 1990.

[2] La Convención no constituye el primer instrumento internacional que proclama o afirma derechos de los niños. El status y el tratamiento de los niños han sido por largo tiempo asuntos considerados del mayor interés por parte de la comunidad internacional. Así, la Declaración de Génova de los Derechos del Niño que fue adoptada por la Liga de Naciones en 1924, fue el primer instrumento internacional importante en recoger esa idea. Luego, en 1959, las Naciones Unidas adoptaron la Declaración de los Derechos del Niño. También adoptaron junto con otras organizaciones internacionales regionales o globales, muchos otros instrumentos específicos para la infancia o instrumentos generales de derechos humanos que específicamente reconocen los derechos del niño. Diferentes relevamientos señalan que entre el comienzo del siglo y mediados de la década de los ochenta, distintas organizaciones internacionales adoptaron entre sesenta y nueve (Interights, 1986) y cuarenta (Philip Veerman, 1991) —las diferencias obedecen al método empleado— declaraciones y convenciones que tratan exclusivamente sobre niños.

[3] Artículo 49 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

todo el mundo los niños[4] son considerados las personas más vulnerables en relación con violaciones a los derechos humanos y que requieren protección específica.

En muchos países de América Latina la incorporación de la Convención a los sistemas jurídicos nacionales ha tenido lugar en contextos de transición o consolidación democráticas. Así, la discusión sobre las formas de entender y tratar con la infancia, tradicionalmente encarada desde perspectivas asistencialistas y tutelares, ha cedido frente a una discusión en términos de ciudadanía y de derechos para los más chicos.

Es indudable que en prácticamente todos los países se han producido cambios importantes en la manera de concebir los derechos de las personas menores de edad. Tal transformación se conoce como la sustitución de la "doctrina de la situación irregular" por la "doctrina de la protección integral", que en otros términos significa pasar de una concepción de los "menores" —una parte del universo de la infancia— como objetos de tutela y protección segregativa, a considerar a niños y jóvenes como sujetos plenos de derecho[5].

Sin embargo, en términos concretos de reconocimiento y goce de esos derechos es posible relativizar el impacto real de la ratificación de la Convención en el contexto latinoamericano. Si se analiza el proceso que han seguido los países de América Latina luego de la ratificación, se observa que, pese a la manifiesta contradicción de las leyes de menores sancionadas con anterioridad a dicha ratificación —y aún después— con las constituciones nacionales y con otros instrumentos internacionales de protección de derechos humanos[6], ninguno

---

[4] La Convención considera niño a todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de las leyes internas del Estado, haya alcanzado antes la mayoría de edad (Cfr. artículo 1 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño). La Argentina declaró en la ley 23.849 aprobatoria del tratado en relación al artículo 1 que éste debía ser interpretado en el sentido que se entiende por niño a todo ser humano desde el momento de su concepción y hasta los 18 años de edad.

[5] Sobre la distinción entre "menores" y niños ver Beloff, Mary: "No hay menores de la calle", en Revista No hay Derecho, nº 6, junio de 1992.

[6] Como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención por la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer, entre otros. En ese sentido ver la investigación coordinada por Emilio García Méndez y Elías Carranza, *Del revés al derecho. La condición jurídica de la*

de los poderes del Estado, ha cumplido con las obligaciones que surgen de la Convención[7]. En particular, el Poder Judicial, se muestra especialmente lento para adecuar sus decisiones a la nueva doctrina. En este sentido el proceso de reconocimiento de derechos a los niños en el contexto latinoamericano se diferencia sustancialmente del proceso desarrollado en los Estados Unidos, donde la Corte Suprema disparó el proceso de reformas con el fallo Gault en 1967[8].

A nivel de la reforma legislativa, diferentes razones (muchas relacionadas con la coyuntura) hacen que algunos países opten por aprobar un Código integral que regule sobre todos los derechos reconocidos por la Convención, distinguiendo los aspectos relacionados con las políticas públicas, de aquellos relacionados con la intervención judicial (aspectos del derecho de familia, infractores de la ley penal). Aún más, muchas veces estos Códigos o leyes integrales contienen también dispositivos para dar lugar a la necesaria reforma institucional que una ley basada en la protección integral de derechos necesariamente implica. Como es evidente, el dictado de una ley o Código con estas características requiere un detallado estudio y articulación con todas las normas vigentes que tratan de una manera u otra la materia[9].

Otros países han optado por dictar leyes específicas en el marco de la Convención: leyes o códigos de familia o de algún tema específico (adopción, violencia, identidad, etc.), leyes sobre la responsabilidad penal de los adolescentes o sobre un tema en particular (por ejemplo, ejecución de las sanciones penales juveniles), y leyes de organización o re-organización institucional. Estas adecuaciones sólo lo son respecto de algunos artículos de la Convención (por ejemplo, si se trata del régimen para infractores de la ley penal, se trataría de los artículos 37 y 40 del mencionado instrumento internacional); por eso un país

---

infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa, Galerna, Buenos Aires, 1992.

[7] La no aplicación de instrumentos internacionales de derechos humanos por parte de tribunales locales con el argumento de su programaticidad, no es poco frecuente en los tribunales latinoamericanos, y no es privativo de los instrumentos relacionados con los derechos de los niños y adolescentes.

[8] Cfr. In re Gault, 387 U.S. 1 (1967).

[9] Por ejemplo, el Código Civil o el Código de Trabajo, los Decretos de creación y funcionamiento de los organismos de la administración, etc.

que sólo dicta una ley específica no está cumpliendo a cabalidad el compromiso asumido al ratificar la Convención en el sentido de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos todos los derechos (artículo 4).

Suele suceder que un Estado dicta leyes específicas o resuelve la elaboración de códigos integrales, pero como no son precedidos por un profundo proceso de discusión y acuerdos sobre el modo de hacer la protección integral de derechos efectiva en el país, aparecen secciones en los códigos o algunas leyes que representan una adecuación sustancial a la Convención, y otras secciones o leyes que sólo son una adecuación eufemística o, peor aún, que dejan intactos dispositivos del sistema anterior.

En el presente informe describiremos cuáles son las leyes vigentes en la República Argentina, referidas en particular a la justicia de menores, cuáles son las obligaciones que impone al Estado argentino la Convención y cuáles son los procesos de reforma que se han impulsado en los últimos años.

2. El sistema que se trata de superar con la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño: la "situación irregular"

2.1 Características del sistema:

En términos teóricos, se ha sostenido que las leyes que regulaban la situación de la infancia y la juventud con anterioridad a la Convención, pertenecen a lo que se ha dado en llamar la "doctrina de la situación irregular". Estas leyes conciben a los niños y a los jóvenes como objetos de protección a partir de una definición negativa basada en lo que no saben, no tienen o no son capaces.

En líneas generales, el sistema de la situación irregular puede ser caracterizado mediante las siguientes nociones.

La primera es que reflejan criterios criminológicos propios del positivismo de fines del siglo pasado y principios de éste. De esa concepción positivista se deriva un sistema de justicia de menores que justifica las reacciones estatales coactivas frente a infractores (o "potenciales infractores") de la ley penal a partir de las ideas del tratamiento, la resocialización —o neutralización en su caso— y, finalmente, de la defensa de la sociedad frente a los peligrosos. Desde la perspectiva de las teorías del castigo, tal justificación ha sido llamada prevención especial y dio paso al

reemplazo de las penas por medidas de seguridad, terapéuticas o tutelares respecto de estos "menores en situación irregular" o en "estado de abandono, riesgo o peligro moral o material", o en las igualmente vagas —no obstante ser más modernas— categorías de "menores en circunstancias especialmente difíciles" o "en situación de disfunción familiar".

El segundo rasgo característico de la situación irregular es el argumento de la tutela. Mediante este argumento fue posible obviar dos cuestiones centrales en materia político-criminal. En primer lugar, el hecho de que todos los derechos fundamentales de los que gozan los adultos no fueran reconocidos a los niños y a los jóvenes. En segundo lugar, el hecho de que las consecuencias reales de esa forma de concebir y tratar a la infancia y la juventud sólo reprodujera y ampliara la violencia y marginalidad que se pretendía evitar con la intervención "protectora" del Estado[10].

Estas características de las leyes de la situación irregular explican y justifican la abolición del principio de legalidad, principio fundamental del derecho penal de un Estado de derecho. El desconocimiento de este principio permite que las leyes contemplen el mismo tratamiento tanto para niños y jóvenes que cometen delitos cuanto para aquellos que se encuentran en situación de amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales (a la familia, a la alimentación, a la salud, a la educación, al esparcimiento, a la vestimenta, a la capacitación profesional, entre otros). Además posibilita que las reacciones estatales sean siempre por tiempo indeterminado y limitadas, en todo caso, por la mayoría de edad, oportunidad en la que cesa la disposición judicial sobre el menor en "situación irregular".

El tercer rasgo característico de estas leyes es la singular función atribuida al juez de menores, quien deja de cumplir funciones de naturaleza jurisdiccional para cumplir funciones más propias de las políticas sociales, por decirlo de alguna manera. En este sentido es importante recordar que el mayor porcentaje del trabajo de los juzgados de menores que

---

[10] Cfr. Platt, Anthony: The Child Savers. The Invention of Delinquency, The University of Chicago Press, Chicago, 1969. Hay traducción al español de la segunda edición en inglés ampliada de Felix Blanco, Los "Salvadores del Niño" o la invención de la delincuencia, Siglo XXI, México, 1982; Allen, Francis: The Borderland of Criminal Justice, The University of Chicago Press, Chicago, 1964.

funcionan según las previsiones de las leyes de la situación irregular es de naturaleza tutelar o asistencial.

Esta función del juez de menores y, en general, la lógica de la situación irregular tuvieron gran acogida en América Latina y se articularon perfectamente con los sistemas procesales inquisitivos de la región. Más aún, sistemas inquisitivos y sistemas de menores basados en la doctrina de la situación irregular se han alimentado recíprocamente en América Latina en los últimos ochenta años. La concepción de un otro como objeto o como súbdito pero no como sujeto con derechos, la oficiosidad en la actuación judicial, el secreto y el expediente escrito, la concentración de todas las funciones en una sola persona —el juez—, cuestiones morales y religiosas fundamentando las decisiones penales, la privación de libertad como regla, en suma, la violación de todas las garantías individuales, son características compartidas tanto por el procedimiento inquisitivo cuanto por el procedimiento previsto por las leyes de la situación irregular. Por esas razones ambos sistemas son de difícil —si no imposible— compatibilización, con el Estado de derecho.

Si se hiciera una lista de los aspectos que caracterizan a una ley de la situación irregular, para determinar en qué medida una ley o proyecto de ley se acercan o se alejan de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, habría que incluir necesariamente los siguientes indicadores:

- Los niños y jóvenes aparecen como objetos de protección, no son reconocidos como sujetos de derecho sino como incapaces que requieren un abordaje especial. Por eso las leyes no son para toda la infancia y la adolescencia sino sólo para una parte del universo de la infancia y la adolescencia, son para los "menores".
- Se utilizan categorías vagas, ambiguas, de difícil aprehensión desde la perspectiva del derecho, tales como "menores en situación de riesgo o peligro moral o material", o "en situación de riesgo" o "en circunstancias especialmente difíciles" o similares[11], que son las que

[11] Sobre este punto es interesante señalar que las leyes de la situación irregular no sólo emplean estas categorías vagas sino que, en muchos casos, luego de una larga enumeración de supuestos que comprendería la definición en análisis, se agrega una cláusula que establece que se encuentra en esa situación todo menor que se encuentre en un estado o condición análogo a los anteriores, con lo que la categoría queda

habilitan el ingreso discrecional de los “menores” al sistema de justicia especializado.

- En este sistema, es el “menor” quien está en situación irregular y por ello es intervenido; son sus condiciones personales, familiares y sociales, las que lo convierten en un "menor en situación irregular" y por eso tanto él como su familia son objeto de intervenciones estatales coactivas.
- A partir de esa concepción, existe una división entre aquellos que serán atravesados por el dispositivo legal/tutelar, que generalmente coinciden con los que están fuera del circuito familia-escuela (los “menores”), y los niños y jóvenes, sobre quienes este tipo de leyes —como se señaló— no trata. Un ejemplo de este punto es que frente a un mismo problema de la familia, un grupo de personas (los “menores”) son intervenidos por la justicia de menores, en tanto que otro grupo, probablemente, si hay intervención judicial, será intervenido por la justicia de familia[12].
- También aparece que la protección es de los “menores” en sí mismos, de la persona de los menores, de ahí la idea de que son “objetos de protección”.
- Por eso, esa protección frecuentemente viola o restringe derechos, porque no está pensada desde la perspectiva de los derechos.
- Aparece también la idea de la incapacidad.
- Vinculada con ésta última, entonces, la opinión del niño es irrelevante.
- En la misma lógica, se afecta la función jurisdiccional, ya que el juez de menores debe ocuparse no sólo de las cuestiones típicamente “judiciales” sino también de suplir las deficiencias de la falta de políticas sociales adecuadas. Por eso se espera que el juez actúe como un “buen padre de familia” en su misión de encargado del “patronato” del Estado sobre estos “menores en situación de riesgo o peligro moral o material”. De ahí que el juez no esté limitado por la ley y tenga facultades omnímodas de disposición e intervención sobre la familia y el niño.

---

definitivamente abierta y por lo tanto con la posibilidad de ser definida según los parámetros del juez de que se trate.

[12] Esto no significa que en muchos casos la justicia de familia no opere en el marco de las leyes de la situación irregular y de un modo similar al del juzgado de menores.

- Todo está centralizado.
- Así queda definitivamente confundido todo lo relacionado con los niños y jóvenes que cometen delitos con cuestiones relacionadas con las políticas sociales y la asistencia; es lo que se conoce como "secuestro y judicialización de los problemas sociales".
- De este modo es que también se instala la categoría del "menor abandonado/delincuente" y se "inventa" la delincuencia juvenil. Se relaciona este punto con la "profecía autocumplida": si se trata a una persona como delincuente aun cuando no haya cometido delito es probable que exitosamente se le pegue esa etiqueta y que, en el futuro, efectivamente lleve a cabo conductas criminales.
- Como consecuencia de todo lo explicado, se desconocen todas las garantías individuales reconocidas por los diferentes sistemas jurídicos de los Estados de Derecho a todas las personas (no sólo las personas adultas).
- Principalmente, la medida por excelencia que adoptan los juzgados es la privación de la libertad. Todas las medidas se adoptan por tiempo indeterminado.
- Se considera a los niños y jóvenes imputados de delitos como inimputables, lo que entre otras cosas implica que no se les hará un proceso con todas las garantías que tienen los adultos, y que la decisión o no de privarlos de libertad o de adoptar cualquier otra medida no dependerá necesariamente del hecho cometido sino, precisamente, si el niño o joven se encuentra en "estado de riesgo".

2.2. Las Leyes argentinas.

La Ley de Patronato de Menores[13], el Régimen Penal de la Minoridad[14] y el Código Procesal Penal de la Nación[15] constituyen el marco normativo en el que se desarrolla la justicia de menores en el ámbito nacional.

2.2.1. La Ley de Patronato de Menores

La ley de Patronato de Menores establece que los jueces de la jurisdicción criminal y correccional —en la Capital y en las

[13] Ley nº10.903.
[14] Leyes nº 22.278 y 22.803.
[15] Ley nº 23.984.

provincias— ante quienes comparezca un menor de 18 años, acusado o como víctima de un delito, deberán *disponer preventivamente* de él si se encuentra material o moralmente abandonado o en peligro moral[16]. Se establece también que las disposiciones relativas a la prisión preventiva no se aplican a menores de 18 años, y que ésta sólo será decretada cuando el juez lo considere necesario[17].

También se prevé que cuando se sobresea o absuelva a un menor de 18 años o cuando resuelvan en un proceso en el que un menor de esa edad haya sido víctima, también podrán los jueces disponer por tiempo indeterminado y hasta los veintiún años si el menor se encuentra material o moralmente abandonado o en peligro moral[18]. En otras palabras, la finalización del proceso penal no implica la cesación de las medidas tutelares impuestas: proceso penal y "procedimiento tutelar" transcurren por carriles diferentes[19].

La única garantía prevista por la Ley de Patronato de Menores para el "procedimiento tutelar" se refiere a los

---

[16] Cfr. el artículo 14 de la ley 10.903. Por otra parte, la ley 10.903 en el artículo 21 define al abandono material o moral o peligro moral como la incitación por los padres, tutores o guardadores a la ejecución por el menor de actos perjudiciales a su salud física o moral, la mendicidad o la vagancia por parte del menor, su frecuentación a sitios inmorales o de juego, o con ladrones o gente viciosa o de mal vivir, o que no habiendo cumplido 18 años de edad, vendan periódicos, publicaciones u objetos de cualquier naturaleza que fueren, en las calles o lugares públicos, o cuando en estos sitios ejerzan oficios lejos de la vigilancia de sus padres o guardadores o cuando sean ocupados en oficios o empleos perjudiciales a la moral o a la salud.

[17] Cfr. el artículo 14 de la Ley 10.903. En el caso de la ciudad de Buenos Aires y territorios federales, el artículo 315 del Código Procesal Penal de la Nación prescribe que no serán aplicables a los menores de edad las disposiciones sobre prisión preventiva. De todas maneras esta "innovación" no fue tal ya que nunca los juzgados de menores aplicaron la prisión preventiva a las personas menores de edad. La razón, desde la óptica de la situación irregular, es sencilla: en lugar de aplicar la prisión preventiva se aplica una "medida de internación" que no supone el cumplimiento de ningún requisito legal, está fuera del alcance de la vía recursiva y no necesita de ninguna decisión fundamentada por parte del juez.

[18] Cfr. el artículo 15 de la ley 10.903.

[19] La similitud con la situación de los "dementes" en el proceso de adultos es sorprendente. Ver sobre este punto Cantarero, R., *Delincuencia juvenil y sociedad en transformación: derecho penal y procesal de menores*, Montecorvo, Madrid, 1988, pp. 116 y ss.

recursos. Se prevé que los padres o tutores de los menores que hayan sido *dispuestos definitivamente* puedan solicitar la revocatoria de esas resoluciones dentro de los cinco días de notificados. La oposición se substancia en una audiencia verbal, con las pruebas que ordene el juez o indique el recurrente, si el juez las juzga pertinentes. Esa resolución es apelable en relación. De allí que la *disposición provisoria*, aplicada en la mayoría de los casos y que puede durar hasta la mayoría de edad sin convertirse en definitiva, no sea para esta ley susceptible de recurso alguno.

Finalmente, desde el punto de vista de la organización de la justicia de menores, el artículo 20 de la Ley de Patronato establece que los tribunales de apelación en lo criminal y correccional de la Capital designarán, si lo juzgan conveniente, a uno o más jueces para que atiendan exclusivamente los procesos en los que se acuse a menores de 18 años. Recién con la aprobación del Código Procesal Penal de la Nación se crearon en la hoy Ciudad Autónoma de Buenos Aires juzgados y tribunales orales penales específicos de menores.

2.2.2. El Régimen Penal de la Minoridad

El Régimen Penal de la Minoridad establece que los menores de 16 años no son punibles (la ley no se refiere a ellos como inimputables), ni los menores de 18 años respecto de delitos reprimidos con pena privativa de la libertad menor de dos años, con pena de multa o de inhabilitación[20]. Si existiere imputación contra alguno de ellos la ley establece que el juez deberá:

a) proceder a la comprobación del delito;

b) tomar conocimiento directo del menor, de sus padres, tutor o guardador;

c) ordenar los informes y peritaciones conducentes al estudio de su personalidad y de las condiciones familiares y ambientales en que se encuentre.

Ese es el "procedimiento" que se sigue respecto de los menores no punibles, asimilados a inimputables. Se trata, a diferencia del supuesto anterior (de protección solamente), de dos procedimientos: uno penal y otro tutelar. Se prevé también que en caso necesario el menor sea puesto en un lugar adecuado para su mejor estudio durante el tiempo indispensable, y que si

[20] Cfr. el artículo 1 de la ley 22.278/22.803.

se encuentra abandonado, falto de asistencia, en peligro material o moral, o presenta problemas de conducta (nótese que se amplían los supuestos del artículo 21 de la Ley de Patronato de Menores, de por sí vagos, que sólo hablan de abandono o de peligro), el juez *dispondrá definitivamente* por auto fundado, previa audiencia con los padres, tutor o guardador[21].

Respecto de los menores entre 16 y 18 años (llamados imputables relativos) se prevé que sean sometidos a proceso, debiendo ser *dispuestos provisionalmente* durante todo el trámite[22]. Podría argumentarse que la disposición provisional funciona como una medida cautelar (claro está, más gravosa en su potencial duración); no obstante la jurisprudencia reiteradamente ha sostenido que no es una medida cautelar, interpretación que impide que la "disposición provisional" sea recurrida de alguna manera.

La ley establece también que si de los estudios resulta que el menor se encuentra abandonado, falto de asistencia o en peligro material o moral, o presenta problemas de conducta, el juez *dispondrá definitivamente* por auto fundado previa audiencia con los padres, tutor o guardador.

La punibilidad de los menores entre 16 y 18 años opera de la siguiente manera. Se les puede aplicar pena si:

a) fueron declarados penalmente responsables;

b) tienen 18 años;

c) estuvieron sometidos por lo menos a un año de tratamiento tutelar, que se puede prorrogar hasta los 21 años[23].

Este mismo artículo establece que si están cumplidos esos requisitos se puede, por las modalidades del hecho, los antecedentes del menor, el resultado del tratamiento tutelar y la impresión que haya recibido el juez, aplicar una sanción reducida en la forma prevista para la tentativa; o directamente no aplicarle sanción y *absolverlo*.

2.2.3. El Código Procesal Penal de la Nación

Tanto de la exposición de motivos como de la parte referida al juicio de menores del Código Procesal Penal de la Nación (en adelante el Código) surge que a las personas menores

---

[21] Cfr. el artículo 1 de la ley 22.278/22.803.

[22] Cfr. el artículo 2 de la ley 22.278/22.803.

[23] Cfr. el artículo 4 de la ley 22.278/22.803.

de 18 años se les aplican las disposiciones generales del Código[24], salvo en los casos en los que el Código prevea una solución distinta. Esas normas especiales son las que se mencionan a continuación.

En principio el artículo 76, al referirse a la incapacidad, establece que si el imputado fuere menor de 18 años, sus derechos de parte podrán ser ejercidos también por sus padres o tutor, mientras que el artículo 78 prescribe que en todos los casos deberán ser sometidos a un examen mental, al igual que, entre otros supuestos, aquellos adultos respecto de los cuales se estima como probable la aplicación de una medida de seguridad[25].

La competencia de los juzgados y tribunales de menores está definida por los artículos 28 y 29. El artículo 28 prescribe que el tribunal de menores juzgará en única instancia en los delitos cometidos por menores que no hayan cumplido 18 años al tiempo de la comisión del hecho, aunque hubiesen excedido dicha edad al tiempo del juzgamiento, y que estén reprimidos con pena privativa de la libertad mayor de tres años; en tanto que el artículo 29 define como competencia del juez de menores la investigación de los delitos de acción pública cometidos por menores que no hayan cumplido 18 años al tiempo de la comisión del hecho; el juzgamiento en única instancia en los delitos y contravenciones cometidos por menores que no hayan cumplido 18 años al tiempo de la comisión del hecho y que estén reprimidos con pena no privativa de la libertad o pena privativa de la libertad que no exceda de tres años; y el conocer en los casos de "simple inconducta", abandono material o peligro moral de menores que no hayan cumplido 18 años al tiempo de encontrarse en esa situación, conforme lo establecen las leyes especiales[26].

---

[24] Cfr. el artículo 410 del Código Procesal Penal de la Nación.

[25] En este punto vuelve a tener relevancia lo mencionado anteriormente en relación a la asimilación de los menores de edad con la situación de inimputabilidad del artículo 34 inciso 1 del Código Penal. Para un análisis más preciso del problema, nuevamente, ver Cantarero, R.: op. cit., pp. 116 y ss.

[26] Una particular interpretación del artículo 29 inciso 3 de la ley 23.984 —que dispone que el juez de menores conocerá en los casos de simple inconducta, abandono material o peligro moral de menores que no hayan cumplido 18 años al tiempo de encontrarse en esta situación, conforme lo establecen las leyes especiales—, planteó la incompetencia de los

Específicamente en el Título II, donde se regulan los procedimientos especiales, el Capítulo II está dedicado al Juicio de Menores.

El artículo 411, que prescribe que la detención de una persona menor de edad sólo procederá cuando hubiera motivos para presumir que no cumplirá la orden de citación, o intentará destruir los rastros del hecho, o se pondrá de acuerdo con sus cómplices o inducirá a falsas declaraciones, merece un comentario especial. Los criterios para privar de libertad a una persona menor de edad difieren de los dispuestos en el artículo 319 de la misma ley para los adultos. En una primera lectura parecería que el Código regula la cuestión de la libertad del adolescente imputable relativo sometido a proceso de un modo compatible con las previsiones constitucionales; sin embargo, a poco que se analiza la cuestión se advierte que también es abordada por el artículo 315 del mismo Código, que ordena que las disposiciones sobre prisión preventiva no regirán con respecto a los menores de 18 años, siéndoles aplicables las correspondientes de su legislación específica. De aquí se deriva que todas las restricciones a la libertad del adolescente imputable relativo, al igual que las que afectan a personas menores de 16 años, víctimas o que se encuentran en los vagos supuestos del artículo 21 de la Ley de Patronato de Menores, operen en el llamado "expediente tutelar" y no como medidas cautelares sino como medidas tutelares.

En este punto es necesario destacar la ficción que representa el proceso penal para la categoría de imputables relativos —para los no punibles o inimputables absolutos ni

---

Tribunales de Familia en materias relativas a la protección de personas —artículo 234 inciso 2 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación—. Se trata de los autos "N., C.S. s-protección de persona" del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil nº 77, expediente nº 76.100-92 en dictamen de la Fiscalía Civil y Comercial nº 3 de fecha 6 de octubre de 1992.

En tal sentido puede señalarse que los tribunales creados por la Ley de Implementación y Organización de la Justicia Penal nº 24.121 no son los tribunales especializados de menores a los que se refiriera la Ley de Patronato nº 10.903 en 1919. Se trata de tribunales cuya competencia se encuentra regulada en una ley de procedimientos en materia penal. Cualquier intento de ampliar su competencia a cuestiones no penales, asistenciales o tutelares, sólo redundaría en una mayor estigmatización y segregación de los niños y adolescentes afectados y en la no resolución del conflicto planteado entre las partes involucradas, el que, conviene recordarlo, no es en este caso un conflicto jurídico penal.

siquiera se considera que se trata de un procedimiento—. Por un lado, la cuestión relativa a la imputación del delito se ventila en el proceso penal, el cual, durante la etapa de instrucción, no difiere del correspondiente a los adultos. Por el otro, es en el expediente tutelar donde el juez decide todo lo atinente a la restricción de derechos del sometido a proceso, incluida la pérdida forzosa de la libertad, sin necesidad de que dichas medidas guarden relación con lo acontecido en el proceso penal, hasta el punto que la medida de internación puede continuar aún cuando el imputado sea sobreseido, sobre la base de la finalidad de protección que debe perseguir el juez según las leyes 10.903 y 22.278. Ello explica porque la regla del artículo 411 del Código Procesal Penal nunca es tenida en cuenta por los juzgados y tribunales.

Se prescribe también que toda medida respecto del menor de edad se adoptará previo dictamen del asesor de menores; y que estas medidas podrán ser susceptibles de recurso de reposición a pedido de parte interesada[27]. La ley no aclara quiénes serían las partes legitimadas para interponer el recurso. En el sistema tutelar serían los padres, tutores o guardadores del joven y el asesor de menores, conforme los artículos 19 de la ley 10.903 y 413 del Código Procesal Penal de la Nación.

Por último, el artículo 413 establece normas específicas para el debate, como la que prescribe que debe ser a puertas cerradas, que el joven deberá ser alejado del debate en cuanto se cumpla con el objeto de su presencia y que el asesor de menores deberá estar presente bajo pena de nulidad y con las mismas facultades del defensor, aún cuando el adolescente cuente con un abogado defensor público o privado.

3. El sistema que se debe implementar a partir de la Convención Internacional: la protección integral de derechos

3.1 Características del sistema de protección integral de derechos.

El sistema de la protección integral de derechos de los niños surge de la Convención, de instrumentos específicos regionales y universales de protección de derechos humanos y de otros instrumentos internacionales que, sin tener la fuerza

[27] Cfr. el artículo 414 del Código Procesal Penal de la Nación.

vinculante que tienen para el Estado los tratados, representan la expresión de acuerdos e intenciones de la comunidad internacional en esta materia y, por lo tanto, son aplicables en la interpretación de los tratados y en el diseño de las políticas de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas —y devienen obligatorios en la medida en que se conviertan en costumbre internacional—. Estos instrumentos son:

- las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, conocidas como Reglas de Beijing[28] aprobadas por la Asamblea General cuatro años antes de la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño;

- las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad[29]; y

- las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, conocidas como Directrices de Riadh[30].

No es posible dar una definición acabada de protección integral de los derechos de los niños. De hecho, la falta de claridad respecto a qué significa protección integral permite todavía hoy a algunos funcionarios defender las leyes de la situación irregular como modelos de protección integral de la infancia. Sin embargo, sí es posible afirmar que protección integral es protección de derechos. En ese sentido, el cambio con la doctrina de la situación irregular es absoluto e impide considerar a cualquier ley basada en esos principios como una ley de protección integral.

Ejemplo de lo afirmado precedentemente es que una noción central de la doctrina de la protección integral, como lo es la del interés superior del niño, que ha sido también criticada por su vaguedad, ha sido en este marco interpretada como un principio garantista de modo que signifique la satisfacción de los derechos del niño. Así, protección integral significa protección los derechos e mientras que interés superior del niño significa satisfacción de sus derechos.

---

[28] Resolución 40/33 de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobada el 29 de noviembre de 1985.

[29] Resolución 45/113 de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobada el 14 de diciembre de 1990.

[30] Resolución 45/112 aprobada por la Asamblea General sobre la base del informe de la Tercera Comisión A/45/756 en el Cuadragésimo Quinto Período de Sesiones el 14 de diciembre de 1990.

Básicamente, el cambio de sistema se ve reflejado en las nuevas legislaciones de los países que han adecuado de manera sustancial su ordenamiento jurídico a la Convención. En términos generales, es posible afirmar que una ley se encuentra en un marco de protección integral de derechos de los niños cuando aparecen las características que se mencionan a continuación.

- Se definen los derechos de los niños y se establece que en caso de que alguno de esos derechos se encuentre amenazado o violado, es deber de la familia, de la comunidad y/o del Estado restablecer el ejercicio concreto del derecho afectado a través de mecanismos y procedimientos efectivos y eficaces tanto administrativos cuanto judiciales, si así correspondiere.
- Por eso desaparecen las vagas y antijurídicas categorías de "riesgo", "peligro moral o material", "circunstancias especialmente difíciles", "situación irregular", etc.
- Se establece en todo caso que quien se encuentra en "situación irregular" cuando el derecho de un niño o adolescente se halla amenazado o violado, es alguien en o alguna institución del mundo adulto (familia, comunidad o Estado).
- Se distinguen claramente las competencias de las políticas sociales de la cuestión penal, planteando la defensa y el reconocimiento de los derechos de los niños y los jóvenes como una cuestión que depende de un adecuado desarrollo de las políticas sociales.
- Las políticas se caracterizan por estar diseñadas e implementadas por la sociedad civil y el Estado, por estar descentralizadas y focalizadas en los municipios.
- Se abandona la noción de menores como sujetos definidos de manera negativa, por lo que no tienen, no saben o no son capaces, y pasan a definirlos de manera afirmativa, como sujetos plenos de derecho.
- Se desjudicializan cuestiones relativas a la falta o carencia de recursos materiales, supuesto que en el sistema anterior habilitaba la intervención de la jurisdicción especializada.
- La protección es de los derechos del niño y/o el adolescente. No se trata, como en el modelo anterior, de proteger a la persona del niño o adolescente, del "menor",

sino de garantizar los derechos de todos los niños o adolescentes.

- Σ Por lo tanto, esa protección reconoce y promueve derechos, no los viola ni restringe.
- Σ También por ese motivo la protección no puede significar intervención estatal coactiva.
- Σ De la idea de universalidad de los derechos, se desprende que estas leyes son para toda la infancia y adolescencia, no para una parte. Por eso se dice que con estas leyes se recupera la universalidad de la categoría infancia, perdida con las primeras leyes para "menores".
- Σ Ya no se trata de incapaces, media-personas, personas incompletas o incapaces, sino de personas completas cuya única particularidad es que están creciendo. Por eso se les reconocen todos los derechos que tienen todas las personas, más un *plus* de derechos específicos precisamente por reconocer el hecho de que están creciendo.
- Σ De ahí que de todos los derechos, uno que estructura la lógica de la protección integral sea el derecho del niño a ser oído y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta[31].
- Σ Se jerarquiza la función del juez en tanto éste debe ocuparse de cuestiones de naturaleza jurisdiccional, sean de derecho público (penal) o privado (familia).
- Σ El juez, como cualquier juez, está limitado en su intervención por las garantías.
- Σ En cuanto a la política criminal, se reconocen a los niños todas las garantías que le corresponden a los adultos en los juicios criminales según las constituciones nacionales y los instrumentos internacionales pertinentes, más garantías específicas. La principal, en relación con los adolescentes, es la de ser juzgado por tribunales específicos con procedimientos específicos, y aquella que establece que la responsabilidad del adolescente por el acto cometido se exprese en consecuencias jurídicas absolutamente diferentes de las que se aplican en el sistema de adultos. Este reconocimiento de garantías es

---

[31] Sobre este tema ver Baratta, Alessandro: "Infancia y Democracia", en García Méndez, Emilio y Beloff, Mary Ana: Infancia, Ley y Democracia en América Latina. Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1990-1998), Temis/Depalma, Bogotá, 1998.

independiente del hecho de sostener que los niños y jóvenes son inimputables, como es el caso, por ejemplo, del Estatuto del Niño y del Adolescente de Brasil.

- Se establece como consecuencia jurídica de la comisión de un delito por parte de un joven un catálogo de medidas, en el que lo alternativo, excepcional, *ultima ratio* y por tiempo breve, es la privación de libertad. Estas medidas se extienden desde la advertencia y la amonestación hasta los regímenes de semilibertad o privación de la libertad en institución especializada. Deben dictarse por tiempo determinado.
- Se determina que la privación de libertad será una medida de último recurso, que deberá aplicarse por el tiempo más breve que proceda y, en todos los casos, por tiempo determinado como consecuencia de la comisión de un delito grave[32].

3.2. Las garantías específicas.

Respecto de las garantías, la Convención dispone en el artículo 37 inciso b) que ningún niño será privado de su libertad ilegal o arbitrariamente y que, en caso de que la privación de la libertad proceda, deberá utilizarse sólo como medida de último recurso y durante el período más breve posible. Por su parte el inciso d) establece el derecho de todo niño a un pronto acceso a la asistencia jurídica y el derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, imparcial e independiente, y a una pronta decisión sobre dicha acción.

Por otro lado, las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de los Menores privados de Libertad establecen en la regla 11 b) que "[P]or privación de libertad se entiende toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública". De este modo queda fuera de toda duda que la medida tutelar de "internación" que adoptan los juzgados o tribunales de menores es privación de libertad.

---

[32] Los delitos graves deben estar taxativamente mencionados en la ley a fin de evitar interpretaciones de la palabra "grave" que afecten el principio de excepcionalidad, como pasa en algunos países.

La Convención asegura también en su artículo 40.2.a) el principio de ley previa, y, por lo tanto, no puede aplicarse la ley penal por un hecho que no era considerado delito al momento de ser cometido. Asegura también, el derecho a ser considerado inocente hasta que no se demuestre su culpabilidad conforme a la ley[33]. Establece también el derecho a ser informado de los hechos que se le imputan[34], la garantía del juez natural, previamente establecido por ley, imparcial, y el derecho a tener asistencia jurídica durante el proceso[35].

Prevé también la prohibición de ser obligado a declarar contra sí mismo, y el acceso al control de la declaración de testigos y la producción de la prueba durante el juicio[36].

Además, el artículo 40 inciso 2 b) V establece que, en caso de considerarse que el niño ha infringido las leyes penales, esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de la misma será sometida a una autoridad u órgano judicial superior competente, independiente e imparcial, conforme a la ley.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores disponen en la regla 7.1 que en todas las etapas del proceso se respetarán garantías procesales básicas tales como "el derecho de apelación ante una autoridad superior".

Por su parte la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en el artículo 8 inciso 2 h), aludiendo al fallo condenatorio[37], el derecho que una persona juzgada en el procedimiento penal tiene de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior; mientras que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en el artículo 14 n. 5 que toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescripto por la ley.

4. Tendencias que se advierten a nivel nacional

---

[33] Artículo 40.2.b) I.
[34] Artículo 40.2.b) II
[35] Artículo 40.2.b) III
[36] Artículo 40.2.b) IV
[37] Cfr. Maier, J.B.J.: Derecho Procesal Penal, Tomo I, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2º. Edición, 1996, p. 708.

Como se ha señalado más arriba, los tribunales en América Latina en general y en Argentina en particular, no han declarado la inconstitucionalidad de las leyes basadas en la doctrina de la situación irregular. Tampoco han aplicado —salvo escasísimas y valiosas excepciones— directamente la Convención a los casos sometidos a su conocimiento. El argumento con el que durante años los jueces de menores han respondido a la pregunta respecto de por qué no aplican la Convención es que el instrumento internacional contiene normas programáticas que hacen necesario entonces una reforma legislativa que operativice los derechos allí contenidos.

Este argumento evidentemente no tiene en cuenta la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo Ekmekdjián contra Sofovich[38] en cuanto la Corte sostuvo que cuando se ratifica un tratado existe una obligación internacional de que todos los órganos del Estado, sean administrativos o jurisdiccionales, apliquen ese tratado a los supuestos por éste abordados siempre que el tratado contenga descripciones lo suficientemente concretas de esos supuestos de hecho que hagan posible su aplicación inmediata.

Desde el punto de vista legislativo, el impacto de la Convención debe analizarse de modo diferente si se trata del nivel nacional o del nivel provincial.

A nivel nacional es posible afirmar que la ratificación y posterior aprobación de la Convención sólo ha tenido un impacto retórico o político. Ciertamente, como se menciona más adelante, a todo nivel se advierte que el discurso de la protección integral ha permeado a los actores, las prácticas y las instituciones. Sin embargo, no se advierte que ese discurso haya provocado un cambio en la realidad de esos actores, prácticas o instituciones[39].

---

[38] Cfr. La Ley, 1992-C:547.

[39] En este sentido es interesante observar que en el contexto europeo la reformulación de las prácticas de protección a la infancia y la adolescencia a partir del respeto de sus derechos fundamentales no tuvo lugar necesariamente como consecuencia de una reconceptualización o recategorización del tema. En América Latina, por el contrario, parecería (esto sólo se formula a nivel de hipótesis) que el proceso ha enfatizado mucho en la construcción de nuevas categorías para que éstas impacten sobre la realidad, provocando el cambio de las prácticas y la re-invención de las instituciones.

A nivel local, sólo tres Estados, Mendoza[40] y Chubut[41] y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires[42], han reformado sus leyes de protección a la infancia y la juventud con mayor o menor acercamiento a lo prescripto por la Convención.

En otras palabras, lo que se advierte en la Argentina es una importante discusión y avances concretos en los estados provinciales sin un correlato similar a nivel nacional. Esto genera varios problemas por las características del sistema federal argentino.

Por un lado, tradicionalmente, los temas de protección a la infancia, pensados desde la perspectiva del asistencialismo y la tutela, aparecían —aunque no de un modo explícito— como temas de competencia de las provincias. De ahí que las provincias activaran el proceso de reforma aprobando leyes de protección a la infancia con posterioridad a la incorporación de la Convención al ordenamiento jurídico interno. Pero, curiosamente, a partir de la ratificación de la Convención y de su incorporación expresa a la norma constitucional, los derechos de los niños, todos ellos, constituyen derechos fundamentales y, como tales, pueden y deben ser materia de regulación por parte del gobierno federal.

Además, las provincias están limitadas en muchos aspectos respecto de los avances que pueden incorporar en sus leyes en razón de estar intacto el sistema de la situación irregular en las leyes nacionales. Las provincias han resuelto estos temas de modos ingeniosos y respetuosos de las garantías en leyes y en proyectos, no obstante el problema sigue sin ser resuelto de raíz.

Por otra parte, es importante señalar —por la cuestión de la instalación de la protección integral solamente a nivel discursivo— que en cualquier área relacionada con los derechos del niño, la falta de claridad respecto de qué es lo que se entiende por interés superior o por sujeto de derecho plantea en muchos casos la discusión en términos del viejo paradigma de la situación irregular. Esa circunstancia explica que se sigan aprobando leyes en diversos países de América Latina a fin de dar cumplimiento al artículo 4 de la Convención que repiten un

---

[40] Ley 6.354 de 1995.
[41] Ley 4.347 de 1997.
[42] Ley 113 de 1999.

diseño y una concepción de la infancia propia del modelo anterior —lo que se llamó más arriba adecuación eufemística—.

Del análisis de diferentes iniciativas y proyectos que han circulado en los últimos años tanto a nivel provincial como nacional, es posible verificar algunas líneas que dificultan una real implementación de la protección integral de derechos en los textos legales provinciales o nacionales.

El primer comentario en este sentido sería que cuando se encuentra una ley pretendidamente elaborada con el propósito de dar cumplimiento y hacer efectivos los derechos contenidos en la Convención y otros instrumentos específicos pertinentes, habría que verificar si contiene o no los indicadores de la protección integral analizados más arriba.

Superado ese paso, es que se advierten algunas tendencias que se mencionan a continuación.

En primer lugar, se observa que ha tenido lugar en algunas provincias y en algunos temas a nivel nacional la reforma legal, pero esa reforma no se ha expresado en una consecuente y necesaria reforma institucional y reforma de los servicios.

Este tema es particularmente importante, ya que en las nuevas leyes de protección, no sólo en el país sino a nivel latinoamericano, se evidencia una carencia notable también desde el punto de vista del propio texto legal, en contener dispositivos eficaces de garantía de los derechos. En otras palabras, las leyes establecen la desjudicialización de los problemas sociales y de protección, pero no contienen pautas (o las contienen mínimamente), lineamientos, circuitos, que orienten el modo en el que se va a llevar a cabo esa desjudicialización y el nuevo modo de abordar la protección desde una perspectiva comunitaria, descentralizada, y respetuosa de los derechos[43].

---

[43] Esto hace pensar en una anécdota enormemente ilustrativa respecto de la "función social" del juzgado de menores, que ha sido largamente subestimada en los procesos de reforma legal. En algunos países hasta hace poco tiempo no era infrecuente escuchar a jueces de infancia y juventud comentar, con preocupación, que a las madres que solían ir a los juzgados de "menores" pidiéndoles que internaran a sus hijos porque se portaban mal, o andaban con "malas" compañías, o por no poder mantenerlos, les explicaban la nueva función jurisdiccional del tribunal no asistencial; y que frente a la inexistencia de servicios y dispositivos adecuados, las mismas madres regresaban a la semana diciendo que el hijo o la hija había intentado cometer un delito contra la madre o los hermanos, por ejemplo.

Otra tendencia que se advierte es la de la fragmentación de las leyes. Tanto a nivel provincial como nacional se proyectan, y a veces aprueban, leyes sobre diferentes temas que directa o indirectamente se relacionan con los derechos de los niños y los adolescentes. Si dicha fragmentación se diera en un marco de clara concepción de la protección integral de los derechos, no acarrearía problema alguno. Pero lo que se advierte en el país no es precisamente esto. Entonces, esa fragmentación de las leyes refleja una fragmentación de los problemas de los niños y de los adolescentes (por ejemplo, abusados, maltratados, trabajadores, infractores de la ley penal, abandonados, etc.) que se enmarca en el modelo anterior.

En otras palabras, lo que está mostrando la fragmentación en este caso es la falta de consensos básicos y de principios comunes, tanto de la sociedad civil como del sector gubernamental, respecto de cómo tienen que ser las leyes que regulen la condición jurídica de la infancia en el país y su protección específica para el caso en el que las políticas universales no lleguen a tiempo.

Otra tendencia se relaciona con el énfasis en lo jurisdiccional. Si bien en general se ha instalado la idea y la comprensión de lo injusto, antijurídico e ineficiente que resulta el llamado "secuestro" y judicialización de los problemas sociales, no obstante proyectos y leyes no logran superar el tema y siguen depositando en el juez la función de proteger a los niños y a los adolescentes, sin avanzar sobre soluciones comunitarias o de otro tipo que hagan efectiva la desjudicialización.

En relación con la forma en la que se ha instalado el discurso de la protección integral, se advierte como tendencia que los diferentes proyectos y leyes cambian los nombres sin cambiar los contenidos. La protección integral de derechos tiene un contenido diferente al de la protección en el modelo anterior, como ya se señaló. No se trata sólo de una cuestión terminológica, aunque este aspecto también es muy importante.

En algunas reuniones, algunas veces, es posible escuchar que alguien se refiere al "patronato" o a los "menores" o a la "situación irregular" como las palabras prohibidas, a las que no se puede nombrar. Nada más alejado de una concepción de la protección integral de derechos. Una de las primeras tareas que se llevaron adelante en América Latina a partir de la ratificación de la Convención fue poner en evidencia los llamados "fraudes

de etiquetas" en relación con la infancia y la adolescencia. Por eso, la protección integral propone, en este sentido, nombrar todo, llamar a las cosas por su nombre, terminar con los eufemismos. A partir de una idea como la descripta se explica que se elaboren leyes y proyectos en los que, si uno cambia las palabras que son propias de un modelo de protección integral de derechos, y llena esos vacíos con expresiones de la situación irregular, la ley quede inmodificada en lo sustancial. Porque ese es el cambio de nombres sin cambio de contenidos. La protección integral no propone un cambio en el nivel de los significantes (o al menos no sólo y fundamentalmente); propone un cambio absoluto en el nivel de los significados.

Otra tendencia que se nota es la poca relevancia del derecho del niño a ser oído. De todos los derechos el del niño a ser oído estructura la Convención, ya que avanza con una fuerza nunca antes reconocida en un instrumento legal, en el tema de la participación y de la ciudadanía de los niños y los adolescentes. Si bien en general se reconocen los derechos, en muchas leyes y/o proyectos el derecho del niño a ser oído está circunscripto a los procesos judiciales, o muy limitado.

Otra circunstancia que se advierte es que por lo general, no se recoge —siempre hay excepciones, sólo se están consignando tendencias— la experiencia acumulada de los diferentes países de América Latina que se han metido de lleno en un proceso de reforma legal y de readecuación institucional. A lo sumo se reproducen textualmente algunas normas de leyes de otros países, pero sin una búsqueda mayor respecto de los actores y las instituciones. Entonces, ocurre que se sacan diferentes normas de diferentes leyes y que el producto final aparece con contradicciones, lagunas, o ambigüedades, lo que constituye un problema no sólo de técnica jurídica sino, una vez más, una evidencia de la falta de acuerdos básicos y de principios comunes.

Finalmente, es importante mencionar que la fragmentación también aparece al nivel de los actores relevantes. La fragmentación en este sentido puede leerse como falta de articulación en un doble sentido: falta de articulación del Estado con los sectores representativos de la sociedad civil, o falta de articulación de la sociedad civil entre sí, de las organizaciones no gubernamentales comprometidas con la promoción y defensa de los derechos de los niños. Ni los unos ni los otros han logrado hasta la fecha exitosamente generar espacios a partir de los

cuales se alcancen consensos básicos respecto de cómo se debe implementar la reforma legal, con qué contenido, cómo debe darse la reforma institucional, etc.

5. Consideraciones finales.

La incorporación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en el sistema jurídico argentino, impone una serie de obligaciones al Estado que alcanza a todos los poderes que lo componen. Como quedó señalado, ha comenzado una incipiente reforma legislativa a nivel provincial, con diferentes grados de adecuación a la Convención. Sin embargo, todavía es lejano el momento en que las reformas lleguen a tener un carácter general y, sobre todo, alcancen a modificar las instituciones tal como funcionan en la actualidad.

A pesar de que las decisiones judiciales no pueden suplir la falta de adecuación legislativa sería importante que los jueces comiencen a cumplir con las obligaciones internacionales que pesan sobre argentina, y adecuen sus resoluciones a las disposiciones de la Convención. La aplicación de la ley vigente —tal como fue descripta— se presenta como un resabio de principios positivistas y del sistema inquisitivo, largamente cuestionado y en franca retirada en relación con el sistema judicial de mayores. Su aplicación con relación a los niños implica una discriminación prohibida por el sistema legal, comprensivo de instrumentos internacionales obligatorios.

Asimismo, a la par de la reforma legislativa y judicial, se hace necesario un proceso de reforma de las políticas sociales, de manera que a los menores acusados de delitos, se les aplique un sistema claramente diferenciado de aquellos que son víctimas de violaciones o restricciones a sus derechos. Estos últimos han recibido durante años, como única respuesta por parte del Estado, soluciones judiciales precarias, que tienen que ver con más violaciones a sus derechos que con soluciones a situaciones de violaciones preexistentes.

Este cambio requiere un compromiso de los diferentes actores sociales relacionados con el mundo de la infancia —sociedad civil, sector gubernamental, organizaciones no gubernamentales, etc.— y por lo tanto de leyes y políticas públicas que surjan del consenso de los protagonistas, lo cual debería incluir la opinión de los chicos.

Capítulo VI. Personas privadas de su libertad[Σ].

1. Introducción

Este trabajo tiene como objetivo presentar un panorama sobre los problemas que han afectado a las personas privadas de su libertad en Argentina durante el año 1998.

Hacer un repaso de estas características significa, en términos generales, volver sobre algunos problemas estructurales —mencionados en informes anteriores—[1] aún no resueltos, como la violencia institucional ejercida bajo distintas formas en muchos espacios administrados por los servicios penitenciarios, la ausencia de construcciones adecuadas para el desarrollo de la vida de los presos y la insuficiencia de recursos para garantizar el encierro en condiciones dignas, cuestiones que derivan, año tras año, en la preocupante persistencia de innumerables situaciones que afectan a los internos.

A la vez, intentar trabajar con datos cuantitativos y cualitativos sobre la materia supone, en nuestro medio, enfrentarse contra la visible y reiterada ausencia de estudios que den cuenta del funcionamiento de los distintos aspectos del sistema penal, en sus segmentos judicial, policial y penitenciario.

Muchos obstáculos, a nuestro entender, tienen que ver con la propia historia de nuestro Estado —marcada por golpes militares y administraciones autoritarias— que ha impedido el desarrollo de una tradición democrática de control sobre la gestión de los órganos de gobierno y, como consecuencia, la existencia de prácticas continuas de procesamiento de datos diseñadas para rendir cuentas de la actividad estatal ante observadores externos. Esta escasez de datos oficiales y la ausencia de mecanismos de procesamiento y análisis de los existentes conspiran contra la posibilidad de conocer los distintos aspectos del funcionamiento

---

[Σ] Este capítulo fue elaborado por Josefina Martínez, antropóloga del Equipo de Antropología Política y Jurídica del Instituto de Ciencias Antropológicas, de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA y Leonardo Filippini, abogado, miembro del CELS.

[1] Ver: Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina año 1994, CELS / Facultad de Filosofía y Letras, Serie Extensión Universitaria nº 5, Bs. As., 1995; Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina 1995, Ediciones CELS, Bs. As., 1996; Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina 1996, Ediciones CELS, Bs. As., 1997, e Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina 1997, CELS / Eudeba, Bs. As., 1998.

cotidiano del sistema penal, a pesar de la buena voluntad que demuestran algunos de los funcionarios responsables de las diferentes áreas.

La inexistencia de oficinas que regularmente centralicen la información y trabajen sobre ella[2] indudablemente produce que los pocos datos que existen resulten necesariamente fragmentarios.

Conscientes de las dificultades que plantean las cuestiones enumeradas, presentamos nuestro trabajo. En primer lugar, se expondrán diferentes cifras referidas al total de las personas privadas de su libertad en nuestro país, su distribución por género, edad y situación procesal, a fin de ofrecer un necesario primer marco de compresión. En segundo término, como en años anteriores, hemos realizado una cronología de los principales hechos de violencia —conflictos violentos, muertes y lesiones ocurridos en ámbitos de encierro, tanto en establecimientos penitenciarios como comisarías— ocurridos en la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, según han sido relevados por la prensa escrita. Por último, ofrecemos un repaso de los principales problemas estructurales que, según entendemos, afectan los derechos de las personas privadas de su libertad, sin perjuicio, claro, de la importancia de otras cuestiones de cuyo análisis debimos prescindir a fin de conformar esta descripción sucinta[3].

En la elaboración del presente informe se han utilizado diversas fuentes de información. Ellas son: los diarios Clarín, La Nación, Página 12 y Crónica; la versión preliminar del Informe al Congreso del Procurador Penitenciario para el período 1997-1998; entrevistas a funcionarios de la Secretaría de Política Criminal, Penitenciaria y Readaptación Social del Ministerio de Justicia de la Nación, a funcionarios de la oficina del Procurador Penitenciario, a abogados dedicados al tema carcelario y a detenidos y familiares[4].

---

[2] El establecimiento y fortalecimiento de mecanismos de evaluación federales como el previsto en el artículo 216 de la ley 24.660 resulta sin dudas un intento plausible de solución a la situación descripta.

[3] El ejercicio de los derechos políticos, las relaciones con la prensa, el ejercicio del derecho de defensa o la situación de los extranjeros, por ejemplo, son cuestiones que, entre muchas otras, presentan aristas sumamente problemáticas en el ámbito carcelario y que no aparecerán tratadas especialmente en el informe.

[4] El CELS agradece al Dr. Oscar Luján Fappiano —Procurador Penitenciario de la Nación—, al Dr. Gustavo Plat —abogado de la Procuración Penitenciaria de la Nación—, a la Dra. Silvia Marino y a la Lic. Susana Medina —funcionarias de la Secretaría de Política Criminal, Penitenciaria y Readaptación Social—, y al Dr.

Asimismo se han realizado visitas a algunos institutos de detención y se ha tenido acceso a diferentes informes inéditos producidos por las oficinas recién indicadas.

2. La población carcelaria en cifras

Personas encarceladas en todo el país[5]

	Provincial	%	Federal	%	Nacional	%	TOTAL	%
TOTAL	21.767	77,02	3.816	13,50	2.678	9,48	28.261	100

Según las cifras oficiales, en nuestro país hay *28.261* personas encarceladas por disposición de los sistemas de justicia provinciales, nacional y federal, que se hallan encerradas en establecimientos que dependen de los servicios penitenciarios provinciales y del Servicio Penitenciario Federal (SPF). El 77,02 % de los presos están bajo jurisdicción de los sistemas judiciales de las distintas provincias; el 13,5 % de la de la justicia federal y el 9,48 % dependen de la justicia nacional.

Sin embargo, para conocer el número total de personas detenidas a disposición de la justicia penal, debe agregarse a esta cifra aquélla que corresponde al total de individuos alojados en comisarías o en establecimientos dependientes de otras fuerzas. El número de personas alojadas en comisarías es altamente significativo, por lo menos en las provincias de Buenos Aires y de Santa Fe, donde la cantidad de personas en esas condiciones ascendió a 4 mil, aproximadamente (3 mil[6] en el primer caso y cercano a mil[7], en el segundo).

Se puede decir entonces que hacia fines del año 1998, la cantidad de personas encarceladas en nuestro país ascendía

---

Juan Lewis —abogado de la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe—, por la información proporcionada para la elaboración del presente capítulo.

[5] Fuente: Ministerio de Justicia de la Nación, Secretaría de Política Criminal, Penitenciaria y Readaptación Social. El Ministerio de Justicia, a solicitud del CELS, brindó esta información en el mes de diciembre; sin embargo, según surge de las tablas estadísticas, los datos corresponden al día 29/9/98 (período 97/1).

[6] Fuente: partes diarios de detenidos elaborados por las policías departamentales de la provincia de Buenos Aires.

[7] Fuente: estimaciones aproximadas hechas por algunos abogados que ejercen su profesión en dicha jurisdicción.

aproximadamente a *32.300*[8], lo que representa alrededor de 92 personas encarceladas por cada 100 mil habitantes[9].

Este total, que representa la cantidad aproximada de personas encarceladas en un momento determinado, no permite sin embargo conocer las variaciones en la población penal que se suceden a lo largo del año. Ese caudal de personas que pasa por el sistema carcelario durante todo un año rara vez es evaluado por las autoridades, aun cuando es evidente que no pueden desarrollarse idénticas conclusiones respecto tanto de una población perfectamente estable como de una con un elevado índice de renovación y que, antes bien, existen problemas de convivencia directamente relacionados con la regular o irregular conformación del medio social[10]. Las dificultades ya mencionadas para conocer el número exacto de personas encarceladas en un momento particular, se multiplican si se pretende calcular la cantidad total de personas que estuvieron efectivamente en las cárceles y demás lugares de detención a lo largo de un año.

De todas formas, y aun sin que sea posible una confirmación oficial, entendemos que se puede afirmar con razonable precisión que han sido más de 42 mil las personas que permanecieron en cárceles y comisarías de nuestro país en calidad de detenidos durante el año 1998, si se tiene en cuenta que la cantidad de presos parece haberse mantenido dentro de parámetros más o menos constantes durante todo el año —al menos en el ámbito del SPF y en las comisarías de la provincia de Buenos Aires[11]— y que, según las informaciones oficiales, se han producido aproximadamente 10 mil egresos del sistema durante el año 1998[12].

---

[8] Se entiende, claro, sin considerar la situación de las demás provincias.

[9] Población total estimada del país: 35 millones de habitantes.

[10] Diferentes funcionarios y empleados penitenciarios del SPF señalaron que, efectivamente, las cárceles del interior del país, ocupadas mayormente por condenados resultan menos conflictivas que las Unidades n° 1 y n° 2 ("Caseros" y "Devoto") entre otras razones, por la composición relativamente más estable de su población.

[11] Según datos del SPF, el 2 de enero de 1998 había 6.124 internos alojados en establecimientos de su dependencia, en tanto que el 18 de diciembre del mismo año había 6.443. Según datos de las Policías Departamentales de la provincia de Buenos Aires, a principios del año 1998 había 2.837 detenidos en comisaría, mientras que a fines del mismo año la cantidad era de 2.866. Esto no es extraño, dado que el sistema carcelario halla cubierta prácticamente a pleno su capacidad de alojamiento y, en la medida en que no se construyan nuevas plazas, no existen muchas posibilidades de que el número de detenidos varíe

[12] Íd. nota 5, sobre la base del período 97/1 se han contabilizado un total de 11.123 egresos del sistema, tanto de procesados como de condenados.

En cuanto a la composición y características de la población penitenciaria, los datos obtenidos están referidos a aquellas personas encarceladas en establecimientos dependientes del SPF y los servicios penitenciarios provinciales, y no incluyen a aquellas personas detenidas en comisarías.

Personas encarceladas, según género[13]

	Provincial		Federal		Nacional		Total
	M	F	M	F	M	F	
Total	20.640	1.127	3.121	695	2.447	231	28.261

El cuadro precedente nos muestra que un 7,26 % de la población penal —es decir un total de 2.053 personas— está conformado por mujeres. El dato más relevante con respecto a la población carcelaria femenina, sin embargo, no está en la cifra total en el ámbito nacional, sino en las cifras parciales correspondientes a cada uno de los sistemas judiciales del país; mientras que en las justicias provinciales sólo el 5,46 % de los presos son mujeres, y en la justicia nacional ese porcentaje asciende al 9,44 % del total, en la justicia federal las mujeres representan el 22,27 % del total. Esta acentuada diferencia se debe al marcado crecimiento que ha tenido la cifra de mujeres detenidas por delitos tipificados en la Ley de Estupefacientes nº 23.737 en los últimos tres años, que son de competencia federal. Este crecimiento provoca en la actualidad serios problemas de hacinamiento y deterioro en las condiciones de alojamiento de las detenidas[14].

Personas detenidas, según edad[15]

	nº	%
Total	**28.261**	**100**

[13] Fuente: Ministerio de Justicia de la Nación, Secretaría de Política Criminal, Penitenciaria y Readaptación Social. El Ministerio de Justicia, a solicitud del CELS, brindó esta información en el mes de diciembre; sin embargo, según surge de las tablas estadísticas, los datos corresponden al día 29/9/98 (período 97/1).

[14] Ver punto 4 de este mismo capítulo.

[15] Fuente: Ministerio de Justicia de la Nación, Secretaría de Política Criminal, Penitenciaria y Readaptación Social. El Ministerio de Justicia, a solicitud del CELS, brindó esta información en el mes de diciembre; sin embargo, según surge de las tablas estadísticas, los datos corresponden al día 29/9/98 (período 97/1).

Hasta 18 años	523	1,85
Hasta 21 años	3.434	12,15
Hasta 25 años	5.180	18,34
Hasta 29 años	6.641	23,50
Hasta 39 años	7.162	25,34
Hasta 49 años	3.581	12,67
Hasta 59 años	1.156	4,09
Más de 59 años	555	1,96
Sin especificar	29	0,10

Según la información oficial, casi el 50 % de la población carcelaria tiene entre 25 y 40 años, mientras que menos del 15 % no ha cumplido aún los 21 años.

Personas encarceladas, según situación procesal[16]

	Provincial		**Federal**		**Nacional**		**Total**	
		%		%		%		%
TOTAL	21.767	100	3.816	100	2.678	100	28.261	100
Contraventores	674	3,10	0	-	0	-	674	2,38
Otros	338	1,54	6	0,16	0	-	344	1,22
Procesados	14.492	66,58	2.897	75,92	1.322	49,37	18.711	66,21
Condenados	6.173	28,36	908	23,79	1.279	47,76	8.360	29,58
Dispuestos	30	0,14	0	-	24	0,90	54	0,19
Inimputados	60	0,28	5	0,13	53	1,97	118	0,42

Según los datos oficiales, sólo el 29,58 % de las personas encarceladas en nuestro país tiene condena, mientras que el 66,21 % permanece prisionero en carácter de procesado[17].

[16]Fuente: Ministerio de Justicia de la Nación, Secretaría de Política Criminal, Penitenciaria y Readaptación Social. El Ministerio de Justicia, a solicitud del CELS, brindó esta información en el mes de diciembre; sin embargo, según surge de las tablas estadísticas, los datos corresponden al día 29/9/98 (período 97/1).

3. Conflictos, reclamos y hechos de violencia

A continuación se presenta una cronología de los principales conflictos y hechos de violencia ocurridos en las cárceles de la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense. Como quedó dicho más arriba, la limitación impuesta por el tipo de fuentes con las cuales hemos trabajado nos impide realizar un raconto exhaustivo de los hechos ocurridos en todo el país, debido a que la mayoría de los episodios que suceden en las cárceles del interior del país no llegan a publicarse en los diarios nacionales. En consecuencia, la descripción que sigue es sólo un indicador de las características de los principales conflictos sucedidos en el interior de las cárceles y lugares de detención, pero de ningún modo pretende dar cuenta de la totalidad de los sucesos de ese tipo que casi con seguridad han sido mucho más numerosos que los aquí reseñados.

La información que surge de estos episodios será retomada en el apartado 4 de este capítulo, donde se analizarán aquellos aspectos del sistema carcelario que significan alguna violación a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad.

8/2/98

Los presos de la cárcel de Olmos —Unidad 1 del Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires (SPB)— protagonizaron un conflicto tras el cual 31 internos y dos guardias resultaron heridos. Según la versión oficial, todo comenzó alrededor de las 21 horas, cuando un grupo de internos tomó como rehén a un guardia, y se prolongó hasta que la situación fue controlada después de la medianoche, cuando personal del Cuerpo de Infantería de la Policía de Buenos Aires ingresó al penal y liberó al rehén. Las autoridades del SPB insistieron en que la causa fundamental de estos motines "está directamente relacionada con la sobrepoblación carcelaria".

13/2/98

Diez presos de la comisaría 11º de Ringuelet —en la ciudad de La Plata, provincia de Buenos Aires— realizaron una protesta en reclamo de mejoras en las condiciones de alojamiento. El conflicto

---

[17] Resulta sugerente la diferencia entre la relación de procesados y condenados de las jurisdicciones federal y nacional si se considera que el mecanismo de enjuiciamiento está en ambas regido por el mismo cuerpo legal.

finalizó luego de la intervención de un secretario del juzgado competente que dialogó con los presos. Los detenidos denunciaron que las celdas de la comisaría estaban superpobladas y que se les suministraban alimentos en mal estado y por esa razón habían requerido el traslado a otras dependencias.

19/2/98

Dos jóvenes de 16 años, detenidos en la comisaría 6º de San Martín —en el oeste del Gran Buenos Aires—, sufrieron quemaduras graves a raíz de un incendio que ellos mismos iniciaron en sus celdas en señal de protesta por las malas condiciones de detención.

19/2/98

Dos presos de la cárcel de "Villa Devoto" —Unidad 2 del SPF— resultaron heridos de bala durante una pelea entre internos.

28/2/98

Veinte detenidos de la comisaría de Ingeniero Budge, en el sur del Gran Buenos Aires, realizaron una protesta en reclamo de su traslado a unidades carcelarias y exigieron la presencia de un juez.

12/3/98

Los 17 presos encerrados en la comisaría 1º de Florencio Varela —en la zona sur del Gran Buenos Aires—, realizaron una protesta en reclamo de mejores condiciones de detención y fueron reprimidos por personal del Cuerpo de Infantería y del Comando de Patrullas. Dos detenidos y un policía resultaron heridos durante los acontecimientos.

13/3/98

Un preso de la cárcel de "Olmos" murió luego de mantener una pelea con otro interno.

1/4/98

Los presos de varios pabellones de la cárcel de "Villa Devoto" —Unidad 2 del SPF— realizaron una protesta en reclamo de mejores condiciones de detención y en contra de una requisa. Según un comunicado difundido por las autoridades del establecimiento, la represión del conflicto dejó como saldo por lo menos quince

heridos —nueve internos[18] y seis guardias—. Según el mismo comunicado, "se advirtió un creciente enfrentamiento entre internos alojados en tres pabellones. Si bien la actitud disuasiva del personal penitenciario evitó consecuencias mayores, en el día de hoy al finalizar con normalidad la visita, se tomó conocimiento de la existencia de armas caseras punzo-cortantes en poder de algunos internos. Por ello, en salvaguarda de la integridad física de la población penal, se procedió a requisarlos, lo que motivó un disturbio en sólo uno de los pabellones que conforman el penal". Algunos familiares de los detenidos, en cambio, denunciaron que "reprimieron a tiros después de la hora de visita".

3/4/98

Alrededor de 300 presos de la cárcel de "Villa Devoto" —Unidad 2 del SPF— realizaron una protesta en contra de la represión indiscriminada y en reclamo por un mejor trato por parte de los guardias del establecimiento tanto a los internos como a las visitas, atención médica adecuada y aplicación de diversas leyes y acuerdos. Asimismo, manifestaron que en los últimos días había habido cerca de 20 presidiarios heridos y por lo menos 50 contusos a raíz de una golpiza de los encargados de seguridad de la unidad. Mientras los presos realizaban la protesta, unos 140 familiares optaron por permanecer dentro de la cárcel para impedir la represión. Al día siguiente, por la mañana, los familiares comenzaron a abandonar de manera paulatina y sin incidentes el centro penitenciario aunque al salir señalaron que temían represalias, ya que —según dijeron— los guardias blandían los bastones en actitud amenazante, dando a entender que una vez que se retirasen golpearían a quienes llevaron a cabo los desórdenes.

12/6/98

Los catorce detenidos encerrados en la comisaría 1º de Vicente López —en la zona norte del Gran Buenos Aires— realizaron una protesta que duró cuatro horas. En la madrugada, los presos tomaron a cinco policías como rehenes, en protesta por el hacinamiento que sufrían en el lugar. El conflicto terminó luego de la llegada del juez a quien los detenidos entregaron un petitorio en el que pedían, principalmente, que se concretaran sus traslados a otras seccionales. Finalizado el conflicto, todos los detenidos

[18]Según el diario Crónica, en cambio, los internos heridos fueron 23.

fueron trasladados a diferentes dependencias policiales. Según las autoridades de la comisaría, no hubo heridos ni represión. El subcomisario Miguel Angel Provenzano dijo que "la solución del motín se basó en acceder a ese pedido, en el que se contemplaba llevar a los detenidos a lugares más cercanos a sus domicilios" ya que, según el funcionario, el principal malestar tenía que ver con la distancia que los separaba de sus familiares. Sin embargo, voceros de la Jefatura Departamental relacionaron los reclamos con la falta de espacio físico, ya que, según señalaron, los calabozos de la seccional tenían capacidad real para nueve detenidos, y no para catorce.

21/7/98

En medio de un conflicto, un guardia fue tomado como rehén por varios internos de la cárcel de "Olmos" —cercana a la ciudad de La Plata, provincia de Buenos Aires—. Los presos pidieron la presencia de un juez. La información periodística no consigna si hubo heridos.

25/7/98

Walter Sánchez, de 17 años, murió quemado en un calabozo de la comisaría de Paso del Rey —una localidad de la zona oeste del Gran Buenos Aires—.

18/11/98

Elio Aranda, un joven de 20 años que estaba preso en la cárcel de "Caseros" –unidad dependiente del SPF—, murió como consecuencia de las heridas recibidas en una pelea con otros internos. Según la versión oficial, un guardia estaba vigilando el pabellón donde se encontraban los jóvenes de entre 18 y 21 años, cuando varios presos lo amenazaron con cuchillos de fabricación casera y le robaron las llaves de otros pabellones. Luego de ello, según el parte, se encaminaron a otro pabellón, donde se pelearon con los presos allí alojados. En ese momento, de acuerdo a la versión del servicio penitenciario, el guardia escapó y dio aviso a sus compañeros. Cuando la situación pudo ser controlada, los guardias encontraron al joven sangrando en el suelo, herido de una puñalada en el pecho. Fue llevado al hospital, donde murió poco después. La diputada Adriana Puiggros, que visitó la cárcel luego del hecho, declaró a la prensa que allí había 114 menores encerrados en carácter de procesados. "En el pabellón donde empezaron los incidentes hay sólo ocho camas para 19 jóvenes", dijo, y agregó que

las autoridades no le habían informaron exactamente cuáles habían sido las causas del conflicto.

2/12/98

Cinco detenidos de la comisaría 1º de Berazategui —en el sur del Gran Buenos Aires— realizaron una protesta y tomaron como rehenes a dos suboficiales de policía. Los presos reclamaron que se les otorgue un día más de visitas y que sus familiares no sean sometidos a rigurosos controles. La versión oficial indica que los hechos comenzaron a las 11:30 horas, cuando los cinco presos redujeron violentamente a dos cabos que habían ingresado al sector de calabozos para conducir a uno de los detenidos a los tribunales. La comisaría fue rodeada por personal policial, y el conflicto terminó dos horas después, cuando los presos liberaron a los rehenes luego de dialogar con dos fiscales del departamento judicial de Quilmes. Según la información, no hubo heridos.

15/12/98

Los 22 detenidos de la comisaría de Virreyes —en la localidad de San Fernando, en la zona norte del Gran Buenos Aires—, realizaron una protesta que duró tres horas. Durante el conflicto, los detenidos hirieron a dos policías. Según la versión oficial, los hechos comenzaron a la madrugada, cuando un sargento se disponía a relevar a un cabo en el sector de los calabozos. Este último fue reducido por uno de los presos, que lo introdujo en las celdas. Unos minutos más tarde, el fiscal llegó a la dependencia y comenzó a dialogar con los presos, que depusieron su actitud, en presencia de algunos familiares. La seccional tenía capacidad para alojar solamente a quince detenidos.

19/12/98

Juan Moriqueo, de 27 años, preso en la cárcel de “Olmos” –cercana a la ciudad de La Plata, provincia de Buenos Aires—, falleció, según denunciaron sus familiares, a raíz de los golpes que durante meses le propinaron los guardias de ese establecimiento del Servicio Penitenciario de la provincia de Buenos Aires. La esposa de la víctima manifestó ante la fiscalía que su marido había sido detenido por el presunto robo de una camioneta, y que había estado sometido a toda clase de torturas que le provocaron problemas motores, parálisis facial, dificultades en el habla y, finalmente, la muerte.

29/12/98[19]

Según una denuncia de la Fundación por los Detenidos Sociales (FUNDESO) —organización no gubernamental que trabaja la problemática de las personas encarceladas—, quince presas detenidas en la Cárcel de Mujeres de Ezeiza resultaron con heridas de distinta consideración luego de una requisa realizada por personal del SPF. Según informó la mencionada organización, la requisa violenta ocurrió el día 29 de diciembre en horas de la tarde; ese día estaba prevista la realización de un recital y, como el inicio del espectáculo se demoraba, unas 40 internas comenzaron a golpear las palmas. El jefe de seguridad del establecimiento ante ello, habría ordenado que encerraran al grupo en un pasillo y que se realizara una requisa durante la cual las internas fueron duramente golpeadas. El abogado de la mencionada entidad pudo constatar que cinco de las detenidas tenían heridas en los brazos, las piernas y los rostros.

4. Aspectos de las condiciones de detención que afectan los derechos humanos de los presos

4.1 Aspectos infraestructurales

4.1.1. Infraestructura edilicia.

Las conclusiones del Plan Director de la Política Penitenciaria Nacional[20], si bien fueron elaboradas durante el año 1995, en términos generales pueden sostenerse aún hoy en relación con el estado de los establecimientos penitenciarios federales. En efecto, a pesar de las obras que desde entonces se han desarrollado o que se encuentran actualmente en construcción, todavía pueden detectarse serias deficiencias en algunos de los edificios que siguen necesitando, como señaló el mencionado documento, "una renovación en su aspecto físico, una modernización en la concepción de su funcionamiento y una nueva configuración en lo que hace a su distribución territorial"[21].

Durante el año 1998, al menos en el ámbito del SPF, no ha podido resolverse aún el problema edilicio que sigue registrando un

---

[19]Esta noticia apareció en los periódicos recién el 2 de enero de 1999 (Página 12: "Heridas en la cárcel", p. 14, pero está referida a un hecho ocurrido durante el año 1998.

[20]Plan Director de la Política Penitenciaria Nacional, elaborado por la entonces Secretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social del Ministerio de Justicia de la Nación y aprobado por el poder ejecutivo nacional mediante decreto nº 426/95.

[21]Cfr. Plan Director, "Área Arquitectura Penitenciaria" (punto II.2).

atraso considerable respecto del Programa de Acción Mediata (Plan Quinquenal 1995-1999) que el Plan Director prevé para su solución[22]. Entre las construcciones principales que según ese programa deberían haber estado ya culminadas en el año 1998, merecen destacarse los complejos penitenciarios de Ezeiza y Marcos Paz[23] que reemplazarán a los actuales establecimientos de "Caseros" y de "Villa Devoto", respectivamente[24], cuyas falencias son de público conocimiento y han sido señaladas reiteradamente[25]. Según diversas fuentes periodísticas[26], a principios del año 1998 el gobierno nacional anunció que en un plazo de un año y medio (es decir, para mediados del año 1999) los mencionados establecimientos carcelarios de Ezeiza y Marcos Paz estarían terminados.

Si bien obviaremos un análisis profundo sobre la pertinencia del proyecto de construcciones —que aparentemente permitirá sortear muchas de las deficiencias que recurrentemente se observan en las prisiones del país—, creemos importante resaltar que desde algunos sectores se ha manifestado cierta preocupación respecto de la aparición de eventuales complicaciones para el desarrollo de actividades que, si bien con el grave costo que imponen sus anquilosadas estructuras, las cárceles urbanas permiten en la actualidad. Concretamente, la actividad educativa —especialmente la universitaria— por un lado, y la posibilidad de recibir regularmente visitas por parte de los familiares de los internos, por otro, podrían verse comprometidas si no se aseguran las condiciones para que ambas continúen desarrollándose con normalidad en aquellos nuevos establecimientos ubicados en la periferia de la ciudad.

En tal sentido es de esperar que estas actividades y otras de contenido similar, reciban especial aliento y promoción por parte de las autoridades del área toda vez que constituyen pilares fundamentales para la ejecución del régimen penitenciario al que las nuevas construcciones están destinadas.

---

[22]Cfr. Plan Director, "Programa de Acción Mediata - Plan Quinquenal 1995-1999" (punto II.2.2).
[23]Cfr. Plan Director, "Cronograma de las nuevas construcciones" (punto II.2.3).
[24]Cfr. Plan Director, "Programa de Acción Inmediata" (punto II.2.1).
[25]Cfr. versión preliminar del informe del Procurador Penitenciario al Congreso de la Nación correspondiente al período 1997/1998.
[26]Crónica, "De máxima y mediana peligrosidad", 23 de febrero de 1998; Clarín, "En 16 meses habrá dos nuevas cárceles", 24 de febrero de 1998.

4.1.2. Superpoblación.

El tema de la superpoblación —directamente vinculado con los problemas que presenta la infraestructura edilicia de las cárceles nacionales— tampoco ha sido solucionado en 1998. En el ámbito del SPF, los establecimientos que presentan mayores problemas de hacinamiento son las cárceles de procesados ("Caseros" y "Villa Devoto"). A fines del año 1998, la cárcel de "Villa Devoto" (Unidad 2 del SPF), que tiene una capacidad real para 1.400 personas, encerraba a 1.673, lo que significa que 273 personas estaban alojadas en forma precaria, cuestión que afecta no sólo a ellas sino al total de la población del establecimiento.

El problema de la superpoblación carcelaria no se limita al ámbito del SPF, sino que muchas de las administraciones penitenciarias provinciales están atravesando también graves crisis en la materia.

La situación que se vivió durante el año 1998 en la provincia de Buenos Aires, con respecto a este tema, es particularmente preocupante. Como ejemplo del problema de infraestructura existente en esta provincia, puede señalarse un caso que es ilustrativo. En el mes de junio de este año[27], como efecto del problema de superpoblación imperante, la justicia de la provincia de Buenos Aires recomendó el cierre de la comisaría de la ciudad de Brandsen —una construcción colonial con más de 100 años de antigüedad— luego de conocer el informe de un fiscal de La Plata según el cual "una comisaría en esas condiciones no puede funcionar y debería ser inmediatamente desalojada, tanto por condiciones de salubridad de detenidos y policías como por elementales principios de seguridad". El fiscal impuso de esta situación a la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, y advirtió que si no se adoptaban medidas "podríamos estar frente a la comisión de delitos de acción pública por omisión o violación de los deberes de funcionarios públicos".

Como respuesta a esta situación, y según la información aparecida en los medios de comunicación, el gobierno bonaerense proyecta la construcción de 18 alcaidías para alojar un total de 3 mil presos que actualmente se encuentran detenidos en comisarías[28]. En primer lugar, es de esperar que estos futuros

---

[27] Crónica, "Aconsejan cerrar comisaría", 3 de junio de 1998.

[28] Crónica, "Construirán 18 alcaidías en las que alojarán a más de 3 mil detenidos", 24 de agosto de 1998.

establecimientos sustituyan efectivamente a las comisarías, y que estas últimas cesen de ser usadas como lugar de encierro de procesados, pues siempre existe el riesgo de que en nombre de la necesidad se continúen usando ambos tipos de establecimiento para los mismos fines, con lo cual el problema, lejos de solucionarse, se va a ver muy agravado. En segundo término, es importante destacar que la construcción de nuevos establecimientos no soluciona el problema, en la medida en que no se atienda a otras cuestiones tales como el uso de la prisión preventiva, los criterios de persecución penal y los principios de la política criminal que las correspondientes agencias de dicho estado provincial están aplicando.

La gravedad de la situación en la provincia de Buenos Aires puede verse reflejada en la cantidad de protestas y conflictos que se suceden en las distintas comisarías del Gran Buenos Aires, según surge de la cronología de conflictos y hechos de violencia que se ha expuesto precedentemente. Como ya se ha dejado claro, esta cronología de ninguna manera pretende ser exhaustiva, pues sólo se ha tomado como fuente aquellos hechos que han aparecido en los diarios en forma de noticia. Sin duda, los conflictos han sido mucho más numerosos, y los hechos en ella reseñados no son más que una muestra de la alta conflictividad que generan las deficientes condiciones de detención y el hacinamiento que padecen los detenidos encerrados en las comisarías del Gran Buenos Aires.

También en otras provincias se verificaron inconvenientes similares. En Salta, según difundieron algunos medios periodísticos, durante el mes de marzo de 1998[29] la cárcel principal —ubicada en la capital de la provincia— estaba superpoblada en un 30 % (con una capacidad para 686 personas, encerraba a 943), y no contaba con espacios diferenciados para adultos y menores. Los funcionarios atribuyeron la causa de esta situación, sobre todo, al aumento de los detenidos por delitos vinculados al tráfico de drogas en la provincia. Igualmente preocupante fue la situación de Entre Ríos donde, según un informe elaborado por la Subsecretaría de Justicia de esa provincia[30], seis de las siete cárceles provinciales están superpobladas. La Unidad 3, en la ciudad de Concordia, encerraba durante el año 1998 a 96 internos, a pesar de que su

[29]Clarín, "Salta. La cárcel capitalina está superpoblada un 30 por ciento", 9 de marzo de 1998.
[30]Clarín, "Entre Ríos. En tres años creció un 50 por ciento la cantidad de reclusos", 3 de agosto de 1998 p. 62.

capacidad es sólo para 60. Según la estadística oficial, en 1995 la cifra de detenidos era de 410, mientras en 1998 la población carcelaria ascendió a 614 personas. La provincia de Mendoza, por su parte, también presentó problemas en materia de superpoblación carcelaria ya que durante el año 1998 la Penitenciaria de su ciudad capital[31], por ejemplo, a pesar de tener capacidad para 450 internos alojó casi 1.100.

Un problema específico, como se dijo más arriba, se suscita en materia de condiciones de detención y hacinamiento de la población carcelaria femenina. Las graves deficiencias de los lugares de detención para mujeres, o directamente la inexistencia de ellos, se ha acentuado como problema en los últimos años, tanto en la ciudad de Buenos Aires como en muchas provincias.

Según datos de la ex Dirección Nacional de Política Criminal[32], la población carcelaria femenina (tanto de mujeres procesadas como condenadas) ha crecido en forma marcada en los últimos años. En el año 1994, el SPF tenía a su cargo 437 mujeres presas; en 1995 esa cifra aumentó a 582, y en 1996 llegó a 675. Según la misma fuente, sobre una muestra de 175 casos de mujeres condenadas se determinó que el 41 % había sido condenada por alguno de los delitos previstos en Ley de Estupefacientes, el 27 % por robo y el 13 % por homicidios. Los datos de la justicia federal indican que la mayor parte de las mujeres detenidas por violación a la Ley de Estupefacientes está acusada por la tenencia de escasa cantidad de droga.

Todo esto pone en evidencia que el problema es no tanto y no solamente la falta de establecimientos adecuados sino sobre todo una particular orientación de la persecución penal hacia este sector de la población que a nuestro criterio es urgente rever.

4.2 Aspectos de régimen, tratamiento y disciplina. Su relación con la violencia institucional.

4.2.1. Muertes y lesiones, malos tratos y hechos de violencia en los lugares de detención.

---

[31] Clarín, "Traficaban drogas en una cárcel de Mendoza", 4 de agosto de 1998.

[32] Fuente: "Hacia un plan nacional de política criminal II", informe elaborado por la Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia de la Nación, febrero de 1998. En el transcurso del año 1998 esta Dirección se unificó con la hasta ese momento Secretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social, para pasar a conformar entre ambas la actual Secretaría de Política Criminal, Penitenciaria y Readaptación Social.

Un tema particularmente preocupante con relación al respeto de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, es la garantía respecto de su vida e integridad física. Las condiciones de detención están directamente vinculadas con este problema; el hacinamiento y la superpoblación son circunstancias que contribuyen a incrementar los niveles de conflictividad en los lugares de detención y las consecuencias que esas circunstancias provocan sobre los detenidos son, sin duda, responsabilidad directa del Estado.

Dentro de este espectro de violaciones a los derechos humanos, la verificación de muertes en ámbitos de custodia estatal sigue siendo una cuestión gravísima. Según las estadísticas oficiales[33], se han producido 110 muertes de personas detenidas en las cárceles del país (13 de las cuales han sido por causa de suicidio), pero como esta cifra no aparece desagregada es muy difícil reconstruir las circunstancias de los hechos y saber si los fallecimientos se debieron a causas violentas o no.

En el marco del sistema carcelario federal, para conocer las causas de cada una de las muertes ocurridas, sería necesario repasar los partes diarios que el SPF envía al Ministerio de Justicia —donde se asientan las características de los decesos—, dado que esta información no se halla sistematizada. Esta circunstancia torna bastante difícil hacer cualquier tipo de seguimiento de estos casos, y, en la práctica, todo depende de la decisión de aquellos funcionarios que revisan los partes.

Nuevamente se advierte que junto a la omisión estatal en su deber de garantizar el respeto a la vida y la integridad física de aquellas personas sujetas a su jurisdicción existe también una seria inacción para el establecimiento de estudios y controles medianamente eficaces que permitan, al menos, identificar y atacar las causas que originan estas violaciones. A la sola luz de las informaciones periodísticas reseñadas, el ejercicio de prácticas violentas que la administración por lo menos tolera explicaría en muchos casos la ocurrencia de sucesos violentos. Resulta entonces llamativo que no exista ningún abordaje más o menos integral de la cuestión que permita marcar una tendencia o relación entre los

[33]Fuente: Ministerio de Justicia de la Nación, Secretaría de Política Criminal, Penitenciaria y Readaptación Social. El Ministerio de Justicia, a solicitud del CELS, brindó esta información en el mes de diciembre; sin embargo, según surge de las tablas estadísticas, los datos corresponden al día 29 de septiembre de 1998 (período 97/1).

diferentes factores que determinan las relaciones entre internos o entre ellos y las autoridades, y es inexplicable que no se corrija inmediatamente esta deficiencia.

4.2.2. Régimen de visitas y cuestiones disciplinarias.

Es importante destacar dos cuestiones relativas al régimen de visitas que según entendemos resultan centrales y que se han verificado durante este año así como en los anteriores[34]. La primera es la relativa a la vinculación existente entre la cuestión disciplinaria y la posibilidad que los internos tienen de ser incorporados a alguno de los regímenes de visita previstos por la ley y los reglamentos. La Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad[35] (en sus artículos 103 y concordantes), así como el Reglamento de Comunicaciones de los Internos[36], establecen que —en algunos supuestos— la obtención del permiso de visita está sujeta, entre otros requisitos, a que el interno cuente con una calificación de conducta "buena". Si bien el régimen básico de visitas está asegurado y resulta difícil ser terminante respecto de la procedencia de tal tipo de restricciones, varios autores sostienen que la interacción entre aquel orden referido estrictamente al acatamiento de las normas de convivencia intramuros (disciplina) y el desarrollo de las relaciones personales del interno o de su tratamiento, genera un ámbito de discreción en cabeza de la administración que, a la postre, convierte a la detención de una persona en un complicado mecanismo premial que menoscaba los derechos del detenido[37]. En similar sentido hemos recogido también

---

[34]Cfr. Informes del Procurador Penitenciario elevados al Congreso de la Nación correspondientes a los períodos 1993/1994, 1994/1995 y 1995/1996.

[35] Ley nº 24.660.

[36] Decreto 1.136/97, Poder Ejecutivo Nacional.

[37] La situación se agrava aun más en nuestro medio toda vez que el mecanismo previsto por el artículo 96 de la ley 24.660 para impugnar las sanciones prevé un recurso que no cuenta con efecto suspensivo y considera confirmada la decisión impugnada por el simple silencio judicial. Dicha previsión, cuya reforma requirió infructuosamente el Procurador Penitenciario al Congreso de la Nación, ha generado entre otros gravosos efectos la absoluta inidoneidad del sistema de contralor.

Respecto de las consecuencias disvaliosas que implica la interrelación entre cuestiones disciplinarias, tratamentales y regimentales son muy valiosas las conclusiones de Luigi Ferrajoli relativas al sistema de ejecución italiano, uno de los principales antecedentes de nuestra legislación nacional. Cfr. Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal, Madrid, Editorial Trotta, 1997, pp. 353 y ss.

algunas quejas por parte de los propios internos entrevistados y sus familiares.

Por lo menos en las dos cárceles de procesados de la ciudad de Buenos Aires, es tolerado un régimen de visitas íntimas irregular que permite a los internos recibir a sus parejas aun cuando no reúnan los requisitos reglamentarios. De esta manera, la posibilidad de estos encuentros no se enmarca en un contexto de derechos exigibles sino que se utiliza como un régimen informal caracterizado por la arbitrariedad y la discrecionalidad.

La segunda cuestión que creemos importante resaltar es la referida específicamente a las requisas que se efectúa a las visitantes mujeres que concurren a los establecimientos penales. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos al referirse al caso de dos visitantes sometidas a revisiones vaginales como condición de acceso al penal, ha establecido que "cuando el Estado reglamenta la manera en que los reclusos y sus familias ejercen el derecho a la familia, no puede imponer condiciones o llevar a cabo procedimientos que constituyan una violación de cualquiera de los derechos consagrados en la Convención[38], al menos, sin el debido proceso" y en función de ello concluyó que para establecer la legitimidad de una revisión o inspección vaginal, en un caso en particular, era necesario que se verifique que: "1) tiene que ser absolutamente necesaria para lograr el objetivo legítimo en el caso específico; 2) no debe existir medida alternativa alguna; 3) debería, en principio, ser autorizada por orden judicial; y 4) debe ser realizada únicamente por profesionales de la salud." La Comisión, por último, recomendó al Estado argentino en ese informe que "adopte las medidas legislativas o de otro carácter para ajustar sus previsiones a las obligaciones establecidas por la Convención"[39].

No obstante, hemos podido comprobar, a través de entrevistas mantenidas con las visitantes, que durante el año 1998 la práctica denunciada ha continuado ejerciéndose indiscriminadamente y que, en algunos casos, hasta ha sido reemplazada por otras, quizá más ultrajantes aun, como la de obligar a las visitantes a realizar reiteradas flexiones en cuclillas y

---

[38] Convención Americana sobre Derechos Humanos.

[39] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe 38/96, caso nº 10.506, para. 99. Sobre las resoluciones de la Comisión Interamericana y su cumplimiento por el Estado argentino ver en este mismo Informe el capítulo XI.

desnudas frente al personal penitenciario antes de serles permitido el ingreso en el penal.

4.3 Aspectos sociales

4.3.1. Trabajo.

Durante el año 1998 pudo verificarse asimismo una serie de inconvenientes en relación con el ejercicio del derecho al trabajo en el ámbito penitenciario, similar a la existente en años anteriores[40]. En efecto, a pesar de la consagración expresa de este derecho en la ley 24.660 (artículo 106) y de las medidas adoptadas por las autoridades del área[41] resultan todavía cuestiones por resolver la provisión de labores a todos los internos que lo solicitan y su adecuada retribución.

De acuerdo con los datos de la Dirección de Trabajo y Producción del SPF, desempeñaban tareas laborales en los establecimientos carcelarios federales la cantidad de 1.912 internos (446 procesados y 1.485 condenados) sobre un total de alrededor de 6 mil detenidos[42]. Según el Procurador Penitenciario, las posibilidades de trabajo son tan escasas que los internos no viven la desocupación como una vulneración de sus derechos y el tema no forma parte de sus principales reclamos[43].

Durante el año existieron también problemas relacionados con la retribución de estas labores, debido al escaso monto del salario y al atraso con que se hicieron efectivos los pagos. En el ámbito del Servicio Penitenciario Federal, por ejemplo, se adeudaban a diciembre de 1998 las remuneraciones devengadas por los internos trabajadores desde el mes de marzo de ese año (y ello a pesar de que durante 1998 se destinó una partida importante para paliar la deuda existente).

Por otra parte, los haberes continuaron liquidándose durante el año, por lo menos en las dependencias federales, a través de un mecanismo de discutible constitucionalidad. En efecto, de acuerdo con el texto de la ley 24.660, en los casos en que los bienes y

---

[40]Cfr. informes del procurador penitenciario elevados al Congreso de la Nación correspondientes a los períodos 1993/1994, 1994/1995 y 1995/1996.

[41]La ley 24.372, por ejemplo, creó en 1994 el "Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal", con el objeto de satisfacer de manera eficaz los requerimientos laborales de los internos alojados en los establecimientos penales.

[42]Cfr. versión preliminar del informe del Procurador Penitenciario al Congreso de la Nación correspondiente al período 1997/8.

[43]Íd.

servicios producidos por los internos son destinados al Estado o a entidades de bien público, el salario a abonar no puede ser inferior a las tres cuartas partes del salario mínimo vital y móvil (artículo 120) y durante el año 1998, ése ha sido exactamente el porcentaje de lo remunerado a dichos internos, conformando una excepción a la pauta constitucional. Sobre el monto así resultante, además, las autoridades del SPF realizaron automáticamente una detracción del 25% en razón de que los artículos 121 de la ley 24.660 y 11 del Código Penal prevén que una cuarta parte de la retribución del interno sea destinada "para costear los gastos que [aquél] causare en el establecimiento". Así las cosas, el sólo juego de estas normas tal y como fueron aplicadas durante el año 1998 ha decolorado la garantía constitucional relativa a la justa retribución de manera tal que el trabajador privado de su libertad, ha percibido por sus tareas, en definitiva, poco más que la mitad de un salario mínimo vital y móvil (9/16). Ello, sumado a los atrasos comprobados en la satisfacción de los pagos y al hecho de que la porción disponible del haber deba utilizarse en compras realizadas en las "cantinas" ubicadas en los penales[44], ha comprometido seriamente el derecho a percibir una justa remuneración por parte de los internos que trabajan.

4.3.2. **Salud**.

El Ministerio de Justicia de la Nación, a través de la Secretaría de Política Criminal, Penitenciaria y Readaptación Social, realizó durante el mes de diciembre de este año un relevamiento sobre el estado de salud de la población carcelaria alojada en los establecimientos del SPF de la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires que en los próximos meses continuará en los establecimientos ubicados en el interior del país. La encuesta se elaboró sobre la base de entrevistas realizadas con los internos que aceptaron contestar voluntariamente y, entre otras consultas, se recabó el consentimiento informado de los detenidos para la realización del test de HIV. Los resultados aún no han sido procesados, pero seguramente permitirán delinear parámetros más precisos sobre el estado de salud de los internos.

Sobre el tema específico de la atención de los presos enfermos de SIDA, el periodismo se hizo eco del tratamiento

[44]Cuyos precios de venta al público, según lo manifestado por los familiares de internos entrevistados, resultan, en general, más elevados que los de un local comercial del medio libre.

inhumano que algunos de ellos han recibido. En un artículo aparecido en el diario Página 12[45], se denunció que Juan Manuel Arce, un preso de 27 años y portador de HIV, permaneció tres semanas esposado a una cama del Hospital Paroissien durante su atención. El hecho fue denunciado por dos diputados, y la madre del joven pidió la incorporación de su hijo al régimen de prisión domiciliaria[46]. Ante la difusión pública del caso, el juez de la causa concurrió al hospital y declaró que había ordenado que le quitaran las esposas.

La mención de casos de esta índole en los medios de comunicación puede llevar a pensar que estas prácticas no son infrecuentes y que sólo cesan cuando son denunciadas e intervienen autoridades distintas de aquellas a quienes compete la atención de la salud. En similar sentido, hemos recibido quejas por parte de algunos internos y nos ha sido señalado que en ocasiones el paciente/interno es discriminado por su condición cuando corresponde su atención en un hospital público que no depende de la autoridad penitenciaria.

Sería muy importante ejercer un seguimiento y un control permanente para evitar que aquella población carcelaria más indefensa sufra este tipo de tratamiento y en esta línea parece positiva la acción del Procurador Penitenciario que ha sugerido en numerosos casos, mediante el empleo de la figura del *amicus curiae*[47], la concesión de solicitudes de prisión domiciliaria de internos gravemente enfermos.

4.3.3. Alimentación.

---

[45] Página 12, "Preso enfermo de SIDA, esposado en un hospital", 24 de febrero de 1998.

[46] El artículo 33 de la ley 24.660 dispone que el condenado que padezca una enfermedad incurable en período terminal podrá cumplir la pena impuesta en detención domiciliaria. A través de la recepción expresa que el artículo 11 de la misma ley hace del principio de inocencia, el régimen es también aplicable a los procesados. A su vez, el decreto 1.058/97 que reglamenta el capítulo II de la ley 24.660 enumera algunas patologías marcadoras de SIDA que habilitarían la concesión de la prisión domiciliaria.

[47] Sobre la utilización de esta institución en el derecho argentino puede verse el trabajo de Abregú, M. y Courtis, C.: "Perspectivas y posibilidades del amicus curiae en el derecho argentino" en La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales, AAVV,CELS, ed. del Puerto, Bs. As., 1997, pp. 387 y ss. Las presentaciones del Procurador Penitenciario esgrimen argumentos similares a los referidos en el artículo respecto de la aplicación de la figura en nuestro derecho.

Si bien el Ministerio de Justicia afirma que se realizan inspecciones periódicas para controlar la calidad de la alimentación que se proporciona a los internos, según datos relevados por funcionarios de la Procuración Penitenciaria a través de sus visitas a los distintos establecimientos, existen deficiencias importantes en materia de alimentación de los detenidos de muchos establecimientos[48]. Sería muy importante que el control de la administración sobre todos los aspectos de la vida carcelaria se hiciera con criterios más profundos y exhaustivos, dado que si bien es cierto que la alimentación no es un problema tan grave como los malos tratos, es de todos modos un aspecto central en la vida cotidiana de los presos y afecta también sus derechos fundamentales.

4.4 La utilización disfuncional del encarcelamiento.

No desarrollaremos aquí un análisis exhaustivo respecto de todas las condiciones que deben verificarse para la legitimidad del encierro de una persona pues excedería, con mucho, los límites de este capítulo, pero resulta imperioso resaltar algunas situaciones que pudieron advertirse durante el año 1998 y que se hallan indisolublemente ligadas al análisis de la situación de las personas detenidas. Todas ellas reconocen, a nuestro juicio, un origen común que es la utilización del encarcelamiento con un fin diverso de aquél en virtud del cual puede ordenarse.

En primer término debe destacarse, en relación con la situación de las personas detenidas como consecuencia del dictado de una medida cautelar, que han existido numerosos casos de personas privadas de su libertad en función de una interpretación de las normas procesales, a nuestro juicio inconsistente, que postula la existencia de delitos cuya imputación conlleva, necesariamente y sin excepción, la prisión preventiva[49]. En un sentido similar, también pudo advertirse durante el año 1998 que aún existen serias divergencias respecto del alcance que debe darse a las prescripciones relativas a la duración que legítimamente

---

[48] Cfr. versión preliminar del informe del Procurador Penitenciario al Congreso de la Nación correspondiente al período 1997/1998.

[49] Respecto de la incompatibilidad entre la imposición "automática" del encarcelamiento y la Convención Americana sobre Derechos Humanos puede consultarse el trabajo de Morín, Daniel Eduardo: "Acerca de la razonabilidad de las presunciones legales, juris et de jure, en materia de encarcelamiento preventivo" en Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal, año IV, n° 8, B, Ad-Hoc, Bs. As., 1998, pp. 345 y ss.

puede tener el encarcelamiento preventivo. Esta discusión resulta preocupante ante la claridad de la posición de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al respecto[50] y es imperiosa una pronta revisión de los criterios restrictivos que aún guían la práctica de muchos juzgados.

Respecto de la situación de algunos condenados y de las personas detenidas para el cumplimiento de medidas curativas también deben señalarse algunos problemas referidos a la legitimidad de su encarcelamiento. En efecto hemos comprobado que en ocasiones, la autoridad administrativa de aplicación sujeta la confección de informes favorables respecto de algunos condenados —sobre la base de los cuales se determina la concesión o no de las distintas modalidades de egreso que la ley 24.660 y el Código Penal prevén—, a la aceptación por parte del interno de patrones de conducta en modo alguno exigibles en el ámbito del derecho penal de acto (artículo 19 de la Constitución Nacional) como por ejemplo, el reconocimiento de la culpabilidad, el arrepentimiento o la contrición[51].

También ha podido observarse que los establecimientos penitenciarios son utilizados en oportunidades para satisfacer fines de sujeción no penales. Este es el caso de las internaciones compulsivas previstas por el artículo 482 del Código Civil que en

---

[50] Sobre este aspecto ver en este informe el capítulo XI. Es particularmente demostrativo de la situación mencionada la discusión todavía existente en torno al alcance de la ley 24.390. Hacia el fin del año, en un fallo alentador en el que se trata, entre otras cuestiones, la validez de la exclusión que esa ley prevé en su artículo 10° de los imputados por los delitos previstos en los artículos 7° y 11° de la ley 23.737, el Dr. Gabriel Cavallo se apartó de la opinión actual de la Corte Suprema de Justicia —que en dos casos anteriores se había pronunciado por la constitucionalidad de la norma; cfr. CSN, octubre de 1995, "Aranda", Fallos 318:1881 y CSN, diciembre de 1995, "Alonso, Jorge y otros", Fallos 318:2620—, e hizo lugar a la excarcelación del imputado luego de cuestionar la compatibilidad de aquella exclusión con el programa constitucional. El juez fundamentó su resolución en la irrazonabilidad que supone la excepción al régimen de cese de prisión preventiva de las personas imputadas por la posible comisión de determinados delitos y en la doctrina del fallo "Suárez Rosero" de la Corte IDH, sentencia del 12 de noviembre de 1997 y de la CIDH, Informe 2/97, Argentina, casos 11.025 y otros. (Cfr. Juzgado en lo Criminal Federal n° 4, 23/10/98, "Hurtado, Cosme s/ incidente de excarcelación", causa nº 8.498 del registro de la Secretaría N° 8).

[51] Así se desprende, claramente, de la lectura de muchas de las Actas del Consejo Correccional de la Unidad n° 19 del SPF (Ezeiza) cuyas copias íntegras fueron consultadas en la oficina del Procurador Penitenciario.

oportunidades se desarrollan en la Unidad 20 del SPF[52] y no en instituciones de otro tipo; o de los internos que en cumplimiento de una medida curativa por su adicción al consumo de drogas también son destinados a ese establecimiento aun cuando existe consenso entre las autoridades respecto de la inconveniencia de tal internación[53].

En definitiva, puede afirmarse que, en ocasiones, la utilización del encarcelamiento cautelar corresponde en verdad a la imposición de una pena anticipada y que el encierro del condenado (o de la persona sujeta a una medida curativa) resulta más bien una injerencia ilegítima sobre su plan de vida antes que un efectivo mecanismo de reinserción social[54].

5. Consideraciones finales

La discusión relativa a la cuestión penitenciaria en un Estado de derecho debe apuntar no sólo a aquellos tópicos tradicionalmente vinculados a prácticas activas de violaciones por parte de los órganos estatales sino también a aquellas otras formas de intervención más sutiles cuyas falencias y contradicciones menoscaban la situación de la persona detenida de manera velada. Por esa razón creímos importante señalar, junto a situaciones que por su reiteración parecen ya connaturales a la prisión, como la superpoblación, el hacinamiento y el ejercicio de violencia

---

[52] Durante una visita realizada a ese establecimiento su director manifestó que si bien el número no era proporcionalmente relevante (entre uno y cinco internos sobre un total de aproximadamente 95) era común que se alojasen internos a disposición de la justicia civil en ese establecimiento. Al momento de la visita un único detenido se hallaba en esas condiciones.

[53] En este sentido se ha dirigido el procurador penitenciario al ministro de justicia y así lo han manifestado el director y el jefe del servicio médico entrevistados en oportunidad de visitarse la unidad.

[54] Más allá de la difícil definición del contenido concreto con que debe completarse el fin resocializador que los pactos internacionales asignan a la ejecución de la pena (Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 5 y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 10) resulta obvio que aquél no puede transformarse en modo alguno en una carga de sufrimiento adicional para la persona privada de su libertad y que sólo puede entenderse como una obligación en cabeza del Estado a fin de suministrar a la persona privada de su libertad "las condiciones necesarias para un desarrollo personal adecuado que favorezca su integración a la vida social al momento de recobrar la libertad" (cfr. Salt, Marcos G.: "Pautas para una reforma progresista del derecho penitenciario en América Latina. A propósito de la nueva ley de ejecución de la pena privativa de la libertad", en Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal, n° 4 y 5, Ad-Hoc, Bs. As., p. 1052.

institucional en las cárceles, aquellas deficiencias que delataran más claramente la ausencia de una planificación ordenada en materia penitenciaria y de cualquier tipo de responsabilidad frente al incumplimiento de las obligaciones legales y de las recomendaciones de organismos internacionales. El cuadro así descripto revela sin hesitación que aún queda mucho por transitar hasta que las cárceles del país pierdan la fisonomía que las ha caracterizado desde hace años.

Capítulo VII. Inmigrantes[Σ]

1. Introducción

Dentro del lento y a veces contradictorio camino por instaurar en la Argentina, la vigencia plena de los derechos humanos —reconocidos por la Constitución Nacional así como por otros instrumentos jurídicos aprobados por el Congreso de la Nación— la situación de los inmigrantes en cuanto a dichos derechos sigue siendo relativamente peor que la del resto de los habitantes de nuestro país.

En efecto, la situación de vulnerabilidad de los inmigrantes, a la que el CELS se ha referido en sus Informes anteriores, no ha experimentado en 1998 la mejora que debería haber tenido lugar en un régimen democrático. En lo fundamental, la política inmigratoria continúa a fines del '98 regida por la Ley General de Inmigración, la llamada Ley Videla, aprobada durante la última dictadura, orientada en sus aspectos fundamentales por la 'doctrina de seguridad nacional' de la época. A esto se agrega, también en cuanto al marco jurídico, la no ratificación por parte del gobierno argentino de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Este hecho aparece como una excepción, dado que los principales instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos fueron ratificados y en algunos casos incorporadas a la Constitución. Así se pone en evidencia la desprotección jurídica de los inmigrantes, pues tanto el derecho interno como el internacional, debidamente ratificado por nuestro país, deja a los inmigrantes desprotegidos, en términos comparativos respecto de la mayoría de los habitantes que en él residen.

Se observan actitudes discriminatorias de carácter xenófobo, con ribetes racistas, dirigidas especialmente hacia los trabajadores inmigrantes de países vecinos y del Perú, por parte de altos funcionarios y de otros agentes del Estado —tanto civiles como pertenecientes a las fuerzas de seguridad— que se sienten amparados por las normas y políticas vigentes, cuyo resultado es el atropello de los derechos fundamentales de los inmigrantes.

[Σ] Por: Enrique Oteiza (miembro de la Comisión Directiva del CELS, Profesor Titular del Departamento de Sociología e Investigador del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA) ,y Susana Novick (miembro de la Carrera de Investigador del CONICET e Investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.)

También se observa a lo largo del año la continuidad de un discurso oficial xenófobo que alimenta y amplía prejuicios a veces ya existentes en sectores de la sociedad. Este manejo del discurso oficial, que estigmatiza a un sector minoritario de la sociedad, constituye un mecanismo ya muy conocido por experiencias como la de la Alemania nazi y, más recientemente, como la que se observa en Francia —discurso ideológico de Le Pen y su partido, el Frente Nacional—. Dicho discurso político apunta a crear la figura de "chivo emisario", al que se le endilgan todos los males de la sociedad. Entre los inmigrantes que hoy llegan a nuestro país, las principales víctimas de este atropello a derechos humanos, son precisamente los trabajadores latinoamericanos; ellos y sus familiares migran, al igual que nuestros antepasados, como estrategia de supervivencia. Así, la propia política inmigratoria vigente y cierto tipo de discurso oficial reiterado en 1998, abren la puerta a innumerables formas de discriminación, como surge del examen presentado más adelante.

Es por esta mayor vulnerabilidad de ciertos grupos de inmigrantes, en relación a los demás habitantes de nuestro país, en materia de derechos humanos, que el CELS concentra la atención una vez más en estos aspectos básicos de la política inmigratoria y de actitudes de las autoridades, que constituyen en buena medida herencias no superadas de las dos últimas dictaduras. Resueltos los problemas actuales aún pendientes, será posible centrar la atención no ya en las cuestiones que hacen a una legislación y a políticas intrínsecamente negativas, sino a las que se refieren a la manera cómo se aplica correctamente una nueva normativa, una nueva política de inmigración, que sea compatible con los valores de la democracia.

Antes de presentar brevemente cada una de las secciones incluidas en este capítulo, es conveniente completar el marco actual en que necesariamente debiera ubicarse una política inmigratoria respetuosa de los derechos humanos de los inmigrantes y sus familiares. En primer lugar, los cambios requeridos por la transición a la democracia —o sea las transformaciones jurídico-normativas y de políticas imprescindibles aún pendientes en relación a los inmigrantes— y en segundo término, tomar nota de los cambios que se han experimentado en los patrones migratorios internacionales y en particular en las principales corrientes a los que la Argentina está vinculada —los flujos regionales que sustituyen en buena medida la antigua migración transcontinental europea—.

La Argentina, al igual que Australia, Canadá o Estados Unidos, es un país de inmigración, a diferencia de los países 'con inmigración', entendiendo por esto una sociedad que ha sido conformada en buena medida por un fenómeno inmigratorio masivo, que tuvo lugar a partir de finales del siglo pasado. Al igual que en el caso de los otros países mencionados, la Argentina constituyó uno de los principales países receptores de la gran corriente emigratoria europea, que tuvo lugar durante el período que transcurre desde 1800 hasta 1950, aproximadamente. El impacto de esta emigración europea transoceánica, que en América fue muy grande, en la Argentina fue particularmente intenso por dos motivos: a) por la cantidad de inmigrantes recibidos; b) por la escasa población existente en nuestro territorio. En efecto, en el primer censo de 1869 la población argentina no alcanzaba a 2 millones de habitantes. Por otra parte, ya para 1920, un poco más de la mitad de quienes poblaban la ciudad más grande, Buenos Aires, eran nacidos en el exterior. De acuerdo a la estimación efectuada por Zulma Recchini de Lattes[1] la población argentina, que de acuerdo al censo de 1960 era de aproximadamente 20 millones de habitantes, sólo hubiera alcanzado para ese entonces la cifra de 8 millones, si no hubiese existido el aporte de la corriente inmigratoria europea, y en menor medida, la proveniente del Medio Oriente.

A partir de la Segunda Guerra Mundial se observan cambios importantes en los patrones migratorios a nivel internacional. El largo período de emigración europea transcontinental, como fenómeno masivo, termina ya en la década de los '50, mientras en el sur de América Latina se experimenta un crecimiento de las migraciones internacionales de carácter regional. La Argentina pasa así a ser receptor de inmigración proveniente de países vecinos (Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay), y en menor medida del Perú, y de algunos países asiáticos (Corea, Laos, Taiwán, etc.). Se observa un cambio importante en la dinámica poblacional, ya que la proporción de extranjeros en la población total del país —a finales del siglo XX— pasa a ser la más baja desde 1880, lo que refleja la declinación relativa de la importancia de la

[1]Recchini de Lattes, Zulma y Lattes, Alfredo (comp.): "La población de Argentina", CICRED; Series, Buenos Aires, 1971.

inmigración[2], y los inmigrantes actuales son en su gran mayoría latinoamericanos.

Como ocurre en todo país de inmigración, con el correr de los años las colectividades extranjeras en la Argentina, conformadas por los principales flujos inmigratorios, crecieron y llegaron a tener una presencia significativa, para diluirse luego en medida variable, como resultado de complejos procesos de asimilación, dentro de un contexto dinámico de procesamiento de identidades múltiples. Siempre de acuerdo al censo de 1991, del total de nacidos en el exterior 817.144 provenían de países de América Latina y 811.066 de otros continentes, mayoritariamente europeos. Debido al cambio de patrón migratorio mencionado, las colectividades extranjeras de origen latinoamericano crecen y las de origen europeo disminuyen y envejecen.

Con este telón de fondo en consideración, las políticas migratorias actuales muestran su falta de adaptación a las nuevas realidades, al cambio de los patrones migratorios y a la fuerte disminución de la proporción de extranjeros en la población total. Por otra parte, la política inmigratoria, sigue una orientación contraria al respeto de los derechos humanos de los inmigrantes y sus familiares, demorando en este aspecto la transición pendiente de la dictadura a la democracia.

La tendencia a la discriminación de los inmigrantes provenientes de la propia región, se pone en evidencia en la normativa jurídica y en los demás aspectos de la política inmigratoria, así como en el discurso oficial de funcionarios públicos nacionales y provinciales. El largo período de conformación de la sociedad argentina a través de un fuerte aporte poblacional de origen europeo constituyó, con el correr del tiempo, una suerte de identidad que nosotros hemos llamado 'europeizante', en la que se manifiestan tendencias discriminatorias hacia las poblaciones latinoamericanas mestizas o aborígenes (indígena). En las páginas siguientes haremos referencia a estos problemas actualmente vigentes, con particular énfasis en lo que se refiere a las políticas públicas en materia de derechos humanos[3].

---

[2]Lattes, Alfredo y Oteiza, Enrique (dir): Dinámica migratoria argentina (1955-1984): Democratización y retorno de expatriados; UNRISD - CENEP, Ginebra, 1986.

[3]Oteiza, Enrique; Novick, Susana; Aruj, Roberto: Inmigración y discriminación, políticas y discursos; Grupo Editor Universitario (Biblioteca de Temas Argentinos); Buenos Aires, 1997.

Como en años anteriores se examinan los cambios en la legislación inmigratoria vigente y su impacto en los derechos humanos. Lamentablemente no sólo no se logró en 1998 la derogación y reemplazo de la Ley General de Inmigraciones, sino que se aprobó un nuevo decreto del Poder Ejecutivo[4] que introdujo cambios regresivos en la reglamentación de dicha ley, en perjuicio, particularmente, de los inmigrantes provenientes de América Latina (mayoritariamente de países vecinos y el Perú). Esta nueva normativa, implica un cierre discriminatorio que perfecciona una política desactualizada, que apunta a lograr una inmigración europea, deseada (que no existe) y, simultáneamente, a cerrar la inmigración latinoamericana, no deseada, (aunque se trate de la inmigración real).

También examinaremos la situación de la inmigración y los derechos humanos en relación a instrumentos internacionales pertinentes, en particular la Convención de las Naciones Unidas sobre la 'Protección los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares'. Más adelante se examinará la situación en que se encuentra la incitativa de varios diputados en favor de la ratificación de esta Convención, lo que sin duda contribuiría a disminuir la vulnerabilidad jurídica de este sector de la población que habita suelo argentino.

Seguidamente, se examinan las políticas públicas de nuestro país en materia de refugiados. Durante 1998 se produjo un avance importante a nivel parlamentario, con la elaboración de dos proyectos de ley muy similares, que unificados contarían en la Cámara de Diputados con un apoyo ampliamente mayoritario (de los principales bloques). Ambos proyectos definen de manera concordante los aspectos fundamentales, desde el punto de vista de los derechos humanos, del régimen jurídico de los 'Refugiados', fortaleciendo el marco ya vigente de la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados (de 1951), ratificada por la Argentina en 1961. Es de esperar que el Congreso de la Nación sancione el proyecto unificado en 1999, dado que desde el punto de vista político, las condiciones parecen estar dadas para que así sea. En cuanto a la protección de los derechos humanos de los Refugiados, es oportuno recordar que muchos miles de ciudadanos argentinos padecieron el exilio a lo largo de ya casi dos siglos de independencia, beneficiándose del refugio y del asilo brindados por numerosos

[4] Decreto nº 1117 del 23 de Septiembre de 1998.

países de América Latina y Europa (incluyendo trabajadores, ex-presidentes, intelectuales, dirigentes, militantes políticos, científicos, artistas, en síntesis, ciudadanos argentinos de muy variada condición). Así, nuestra propia historia debería constituir un factor moral adicional al que emerge de las obligaciones que nuestro país ha adquirido al ratificar la Convención de Refugiados de la ONU, para no demorar la aprobación de esta nueva ley.

Ya se ha hecho mención a la firma —en 1998— de dos tratados bilaterales, referidos a política inmigratoria, suscritos con los gobiernos del Perú y Bolivia. En otro apartado de este capítulo se revisan ambos tratados —aún no ratificados por el Congreso—. Cabe destacar que el marco global de estos acuerdos ha sido positivo, generando instrumentos de política migratoria más beneficiosos, en términos de derechos humanos, que la legislación argentina vigente, incluyendo el decreto 1117/98 ya mencionado. En efecto, ambos tratados establecen una suerte de amnistía inmigratoria similar a las concedidas por los gobiernos de Alfonsín y Menem (la última tuvo lugar entre 1992 y 1994), aunque el plazo previsto para su aplicación es excesivamente corto. Esta suerte de amnistía permitiría, si los tratados son ratificados, que los bolivianos y peruanos residentes en el país, que no hayan podido aún legalizar su situación, puedan hacerlo. Sin la vigencia de dichos tratados, los obstáculos creados por el decreto 1117/98 generan un marco normativo casi insalvable para un trabajador inmigrante común proveniente de dichos países. Es importante subrayar que estos tratados implican una innovación en la política inmigratoria argentina, al bilateralizarla, lo cual constituye un avance no sólo en los aspectos que ya se han señalado, sino también porque pueden constituir antecedentes útiles para un eventual acuerdo del Mercosur en esta materia.

Finalmente, el capítulo trata un aspecto sin duda muy importante en lo que se refiere a los derechos humanos de los inmigrantes, que es la discriminación. Como es bien sabido, el Estado tiene, en materia de derechos humanos, una doble responsabilidad: la de respetarlos y la de protegerlos. La vigencia de estos derechos dependen, como punto de partida, de la existencia de las normas jurídicas correspondientes y de la forma como el Estado cumple y hace cumplir dichas normas —o sea las políticas e instrumentos que el Estado pone en marcha para su plena vigencia—. Dentro de esta perspectiva, en materia de derechos humanos de los inmigrantes y de sus familiares, la

política inmigratoria vigente, incluyendo la normativa existente, son en sí mismas una fuente de discriminación. Esta situación se agrava por la aprobación de normas del Poder Ejecutivo y la reiteración de un discurso oficial que de hecho estimula la discriminación y a veces estigmatiza a los inmigrantes de origen latinoamericano. La política inmigratoria es tal, que de hecho los inmigrantes trabajadores de los países vecinos sólo pueden inmigrar a la Argentina entrando a nuestro territorio con el documento de identidad de su país de origen, lo cual es legal para una estadía corta sin acceso al mercado laboral, quedándose luego a vivir. Por otra parte, el marco jurídico vigente resulta tan riguroso, que prácticamente les impide acceder a la inmigración 'legal'. Esta es sin duda la principal fuente de discriminación que sufren dichos inmigrantes, pues el carácter de inmigrantes ilegales en el que quedan encuadrados, crea las condiciones para que ellos sean sometidos a todo tipo de atropellos en sus derechos esenciales, por parte de funcionarios e intermediarios que medran a costa de ellos, empleadores, etc.

2. Cambios en la legislación inmigratoria vigente

Desde el punto de vista de los aspectos jurídico-institucionales de las políticas públicas en materia inmigratoria, en lo que se refiere a los derechos humanos de los inmigrantes y sus familiares, el cambio más importante durante 1998 fue la aprobación del decreto del Poder Ejecutivo nº1117. Lamentablemente dicho decreto, que introduce modificaciones en la reglamentación de la Ley Videla, constituye un paso atrás en la política inmigratoria argentina.

2.1. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1117/98

Este decreto, originado en el Ministerio del Interior, con la intervención de su Dirección de Asuntos Jurídicos, introduce reformas al Reglamento de Migraciones aprobado en 1994 durante el actual gobierno del Dr. Menem[5], y modifica un inciso del artículo 15 del decreto 1434/87, firmado durante el gobierno del Dr. Alfonsín, mediante el cual se estableció una reorientación de la política migratoria.

Los considerandos del decreto hacen mención a la necesidad de salvar la omisión del pago de tasas retributivas de servicios por trámites iniciados ante los consulados argentinos en

[5] Decreto 1023/94.

el exterior, ya que a dicha omisión resulta en un tratamiento desigual respecto de las personas que los inician en el territorio nacional. El decreto destaca así la posibilidad de reducir el costo del trámite en todas sus instancias, de manera que esta erogación no sea en sí misma un obstáculo para los trabajadores inmigrantes, como los que provienen de nuestra propia región.

La norma se encuadra dentro de los términos establecidos por la Ley General y de Fomento de las Migraciones[6], que deja a la posterior reglamentación la definición de los montos, requisitos y modalidades de las tasas retributivas de servicios, así como la facultad del Poder Ejecutivo para actualizarlos. En este aspecto, dicha ley se basa en las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo —por el artículo 99, inciso 2º de la Constitución Nacional— para expedir las instrucciones y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación.

2.2. Modificaciones introducidas por el decreto 1117/98 al Reglamento de Migraciones del gobierno nacional (1994)

El decreto de 1998 que comentamos modifica tres artículos del Reglamento. La nueva redacción del artículo 32 amplía la competencia de la DNM, mientras se las recorta a la autoridad consular argentina.

En efecto, la nueva norma deroga la facultad que tenían con anterioridad las autoridades consulares para resolver la admisión de extranjeros que se encuentran en el exterior, cuando es solicitada por personas de existencia visible o ideal (empresas) que contratan a estos extranjeros para realizar trabajos en nuestro país. En la actualidad, los pedidos de admisión sólo se tramitarán y serán resueltos por la DNM. Asimismo, las solicitudes que formulen los propios extranjeros pretendiendo radicarse en nuestro país en razón de un contrato celebrado con alguna empresa, también deberán ser aprobadas únicamente por la DNM. Por otra parte, se deroga la competencia que tenía el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, para tramitar las solicitudes de admisión de miembros de órdenes religiosas, colocándosela ahora bajo la jurisdicción de la Secretaría de Culto de la Presidencia de la Nación.

Asimismo, se crea una tasa de 200 pesos para el trámite de solicitud de admisión —como residente permanente o

[6] Ley 22439, artículos 87 y 110.

temporario— que se realizare ante los consulados argentinos, otorgándosele a la DNM la facultad de establecer el procedimiento para el pago y transferencia a la República de los importes.

En relación con el artículo 34, que establece las facultades de los consulados argentinos para diferentes funciones, se modifica el inciso b) que los facultaba para otorgar permisos de "residencia temporaria" por un período de hasta un año, excepto para extranjeros contratados por empresas para trabajar en la Argentina. En este caso sólo será competente la DNM.

En relación con el artículo 36, la nueva redacción agrega como facultad de la DNM, la posibilidad de otorgar a los extranjeros residentes legales cambio de calificación dentro de la categoría transitoria en cualquier caso; y de ésta a temporaria estudiante o temporaria trabajador-contratado. Esta última circunstancia sólo será aplicable a aquellos extranjeros que hubieren ingresado al país con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del decreto, salvo excepción justificada a criterio del Ministerio del Interior.

2.3. Modificaciones introducidas por el decreto 1117/98 al Reglamento sancionado por el gobierno nacional (1987)

El decreto 1434/87 dictado durante el gobierno del Dr. Alfonsín, reglamenta la Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración.

Su artículo 15 explicita cuándo la DNM podrá conceder la residencia temporaria o permanente a extranjeros que intenten entrar al país, luego de la fecha del decreto, estableciendo los lineamientos de una nueva política migratoria. Este artículo, basado en la Resolución nº2340, del 26 de junio de 1985, elaborada por Evaristo Iglesias —en aquel entonces director nacional de migraciones—, implementó una restrictiva política de carácter selectivo, admitiendo sólo a inmigrantes con capital propio, profesionales, científicos, empresarios, religiosos, etc., requisitos que obviamente no podían reunir los inmigrantes trabajadores de países limítrofes. La reforma introducida en el inciso e) deroga la mención a religiosos pertenecientes a cultos oficialmente reconocidos y la sustituye por la de trabajadores contratados por empresas establecidas en nuestro país, siempre que el contrato se haya celebrado por escrito. Se puntualiza asimismo, que cuando la actividad a desarrollar por el extranjero

implique el otorgamiento de vivienda u otras prestaciones complementarias, éstas deberán ser verificadas por la autoridad competente.

Asimismo, se estipula en diez pesos la tasa retributiva de servicios por renovación de residencia precaria.

2.4. Algunas reflexiones

La exigencia de un contrato de trabajo por escrito, como condición esencial para poder ejercer actividades lucrativas legalmente en nuestro país, así como la necesaria verificación por parte de las autoridades competentes del otorgamiento de ciertas facilidades —vivienda, etc.— nos demuestran el espíritu restrictivo de la norma recientemente aprobada. Por otra parte, resulta limitativa la reforma que establece que, a partir de la entrada en vigencia de este decreto, ya no podrán los inmigrantes cambiar de categoría transitoria a temporaria estudiante o temporaria trabajador-contratado. La redacción final del párrafo que estamos comentando, al permitir posibles excepciones a este principio, exclusivamente en manos del Ministerio del Interior, confirma una tendencia, que ya habíamos analizado en un trabajo anterior[7], relacionada con la formulación de políticas restrictivas, junto con la ampliación de las facultades del Poder Ejecutivo, y la especial redacción de las normas, dejando abierto el camino para el establecimiento de excepciones a la misma política diseñada.

De los cambios introducidos en relación a las facultades de los consulados argentinos en el extranjero surge un recorte en las facultades del Ministerio de Relaciones Exteriores en esta temática y, simultáneamente, un avance de la DNM, dependiente del Ministerio político, quizá como respuesta al protagonismo asumido por aquél. En efecto, la firma de los Convenios de Migración suscritos con la República de Bolivia —el 16 de febrero de 1998— y con la República del Perú —el 12 de agosto de 1998—, si bien hasta hoy no han obtenido la aprobación del parlamento argentino, demuestran el activo rol desempeñado recientemente por el Ministerio de Relaciones Exteriores en la concreción de ambos instrumentos, dado que ellos representan la postura sostenida por dicho organismo en relación con los flujos migratorios, en contraposición a la visión más asociada a la seguridad interna asumida por el Ministerio político.

---

[7] Oteiza, Enrique; Novick, Susana; Aruj, Roberto:, op.cit.

Históricamente, desde la Ley Avellaneda a fines del siglo pasado, ha sido el Ministerio del Interior el encargado de formular, diseñar e implementar la política migratoria, surgiendo el campo diplomático como un asistente o promotor —fuera del territorio nacional— de los flujos citados.

Sin embargo, desde la creación de sendas Comisiones de Población en el ámbito del Congreso Nacional —en 1990 y 1991— y la creación de un espacio dedicado a las migraciones dentro de la Cancillería —Dirección General de Política Migratoria Internacional dependiente de la Secretaría de Asuntos Consulares—, así como su clara postura alternativa de regularizar inmigrantes ilegales a través de convenios internacionales bilaterales —mediante los cuales se posibilite a los inmigrantes transformarse de trabajadores contratados temporarios en trabajadores autónomos—, se ha ido perfilando una tensión dentro del Poder Ejecutivo, en relación a las posibles "soluciones" para la definición de una política migratoria que no vulnere los derechos humanos.

Sin embargo, reiteramos que el decreto que estamos analizando implica un avance del poder del Ministerio del Interior en esta materia, recortando atribuciones que la Cancillería poseía, al someter al ámbito exclusivo de la DNM la ejecución política relacionada con los inmigrantes contratados, y simultáneamente tornándola más restrictiva.

3. Instrumentos internacionales[8].

3.1. Convención de las Naciones Unidas sobre la "Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares". Proyecto de ley proponiendo la ratificación de la Convención.

En mayo de 1996 ingresó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación un proyecto de ley de ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares[9].

---

[8] Los autores agradecen la valiosa contribución de Yanina Siepe y Juana Kweitel, en esta parte del informe.

[9] Este proyecto de ley fue presentado por los siguientes legisladores: Juan Pablo Cafiero, Guillermo Estévez Boero, Nilda Garré, Irma Parentella, Nelly Sánchez, Elisa Carrió, Carlos Alvarez, Rodolfo Rodil, Darío Alessandro, Alfredo Bravo y Marcela Bordengue.

Es oportuno recordar que dicha Convención fue aprobada originalmente en el seno de las Naciones Unidas en diciembre de 1990, y tiene como propósito fundamental el de establecer normas mínimas de protección a los trabajadores migratorios y sus familiares, que sean reconocidas universalmente. Para entrar en vigor en el ámbito internacional, dentro del marco normativo de las Naciones Unidas, este instrumento requiere la ratificación de un mínimo de veinte Estados, que aún no ha sido alcanzada, situación que aumenta la importancia de su ratificación por parte del gobierno argentino.

Cabe asimismo tener presente que la ratificación por parte de un Estado de una convención aprobada en el marco de las Naciones Unidas, pero que aún no ha entrado en vigencia en el plano del derecho internacional, crea de todos modos un cierto nivel de compromiso para dicho Estado, aunque sólo adquiera su vigencia plena cuando la convención entre finalmente en vigor.

La Convención integra, dentro de la perspectiva de los derechos de los inmigrantes, un conjunto de instrumentos internacionales preexistentes tendientes a preservar los derechos humanos y eliminar toda forma de discriminación entre los hombres. En su Preámbulo destaca los antecedentes siguientes: "Teniendo en cuenta los principios consagrados en los instrumentos fundamentales de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos, en particular la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño... [y agrega más adelante:] "Teniendo en cuenta también los principios y normas expuestos en los instrumentos pertinentes elaborados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, en especial los convenios relativos a los trabajadores migrantes (Num. 97), y a las migraciones en condiciones abusivas, y la promoción de igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (Num. 143), y las recomendaciones relativas a los trabajadores migrantes (Num. 86 y Num 151), así como los convenios sobre la abolición del trabajo forzoso u obligatorio (Num. 29 y Num. 105)..."

Es oportuno recordar que estos antecedentes, que configuran un marco jurídico fundamental en materia de derechos humanos, formalmente cuentan en la Argentina con

jerarquía constitucional, de acuerdo a lo establecido por la reforma de 1994, o tienen vigencia legal por haber sido ratificados oportunamente.

Retomando el Preámbulo de la Convención, cabe también destacar que en él se incluyen algunos considerandos que merecen ser transcriptos. El primero se refiere a "la situación de vulnerabilidad en la que con frecuencia se encuentran los trabajadores migratorios y sus familiares debido, entre otras cosas, a la ausencia del Estado de origen y a las dificultades que puedan encontrar en razón de su presencia en el Estado de empleo".

Otro de ellos, recuerda "que los trabajadores no documentados o que se hallan en situación irregular, son empleados frecuentemente en condiciones de trabajo menos favorables que las de otros trabajadores y que para determinadas empresas ello constituye un aliciente para buscar este tipo de mano de obra con el objeto de obtener los beneficios de una competencia desleal (...)".

En términos generales, cabe destacar que la Convención toma en cuenta el conjunto de los derechos fundamentales, incluyendo los laborales y sociales del inmigrante y sus familiares, al definir de manera amplia sus derechos como seres humanos y como trabajadores migratorios y proponer medios para comprobar que éstos sean respetados por los Estados. Desde su 'preámbulo' se reconoce la importancia y magnitud del fenómeno de las migraciones, la situación de vulnerabilidad del migrante y sus familiares, y la necesidad de protección internacional en este ámbito.

De las nueve partes en que está dividida la Convención, la primera plantea una clara postura antidiscriminatoria, declarando aplicable el instrumento a todo migrante "sin distinción alguna por motivo de sexo, raza, color, idioma, religión, o convicción u opinión política". Dichos derechos —especificados en la tercera parte— comprenden toda la gama de los derechos humanos. Tanto los clásicos derechos a la libertad, la vida o la justicia; los llamados derechos solidarios tales como los referidos a la igualdad de oportunidades y trato en el mundo laboral, o los referidos a la aceptación de las diferencias culturales, ideológicas o religiosas. También se estipulan —en su cuarta parte— otros derechos del migrante y su familia, tales como la libertad de movimiento y la posibilidad de participar en los asuntos públicos dentro del Estado receptor, así

como la libre decisión sobre la transferencia de los ingresos y ahorros.

La sexta parte de este documento tiene especial importancia, ya que promueve la cooperación entre los Estados para las diferentes acciones de políticas migratorias, lo cual constituye un avance notable en un terreno en el cual aún prima la idea de las decisiones aisladas y/o inconsultas de los gobiernos. Particular relevancia adquiere esta cooperación frente a un proceso de integración regional como el Mercosur.

Cabe resaltar la propuesta presentada en la séptima sección, en cuanto al establecimiento de un Comité de Protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares, con el fin de observar la aplicación de la Convención por parte de los Estados que la hayan ratificado. Este Comité constituye el primer foro internacional público donde las acciones de los gobiernos —en relación a los migrantes— podrán ser evaluadas, si bien las opiniones y recomendaciones vertidas en esta instancia no vincularán jurídicamente a los Estados.

La relevancia de la Convención puede apreciarse en múltiples aspectos. En primer lugar, por primera vez brinda una definición internacional —aprobada en el marco de la ONU—, del trabajador migratorio, de las categorías de dicho trabajador y de sus familiares. También establece normas internacionales de trato, haciendo extensivos los derechos humanos a los trabajadores migratorios y sus familiares.

En segundo lugar, la Convención considera que los trabajadores migratorios son más que entidades económicas o laborales, los reconoce plenamente como entidades sociales con familiares, sujetos protegidos por los derechos humanos consecuentes, incluyendo el derecho a la reunión familiar.

En tercer lugar, se atribuyen derechos humanos fundamentales a todos los trabajadores migrantes, tanto documentados como indocumentados, y se otorgan derechos adicionales a los trabajadores migratorios documentados y sus familiares; entre otros, el derecho a la igualdad de trato con los nacionales de los Estados en materia de empleo, así como en esferas jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales.

En cuarto lugar, la Convención desea contribuir muy particularmente a impedir y eliminar la explotación de los trabajadores migratorios y de sus familiares, poner fin al tránsito ilegal y clandestino, y a las situaciones de irregularidad debida a la indocumentación.

Finalmente, el instrumento apunta al establecimiento de normas mínimas de protección de los trabajadores migratorios y de sus familiares, para ser reconocidas universalmente. De este modo, la existencia de un derecho internacional impulsará a los Estados que carezcan de normas nacionales en esta materia, a sancionarlas.

Si se examina la actual política inmigratoria argentina a la luz de algunos de los artículos de la Convención, se ponen claramente en evidencia deficiencias importantes en lo que se refiere a la protección de los Derechos Humanos de los inmigrantes.

Así por ejemplo, en el artículo 2, inciso b) dice: "Se entenderá por 'trabajador por cuenta propia' todo trabajador migratorio que realice una actividad remunerada sin tener un contrato de trabajo y obtenga su subsistencia mediante esta actividad, trabajando normalmente solo o junto con sus familiares, (...)". La legislación vigente en nuestro país sólo toma en cuenta a los solicitantes de visa de residencia (para trabajar) a quienes tengan contrato de trabajo.

El artículo 16, inciso 4, indica que "Los trabajadores migratorios y sus familiares no serán sometidos individual ni colectivamente a detención o prisión arbitrarias; no serán privados de su libertad, salvo por los motivos y de conformidad con los procedimientos que la ley establezca"; y en el inciso 6 se indica que "Los trabajadores migratorios y sus familiares detenidos o presos a causa de una infracción penal serán llevados sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrán derecho de ser juzgados en un plazo razonable o a ser puestos en libertad."

El artículo 18, inciso 1, establece que "Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán iguales derechos que los nacionales del Estado de que se trate ante los tribunales y las cortes de justicia"; y el inciso 1 del artículo 22: "Los trabajadores migratorios y sus familiares no podrán ser objeto de medidas de expulsión colectiva. Cada caso de expulsión será examinado y decidido individualmente."

Asimismo, la Convención hace referencia explícita, en alguno de sus artículos, al derecho al acceso a los servicios sociales. En efecto, el artículo 28 dice: "Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida, o para evitar daños irreparables a su salud, en

condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado en que se encuentren. Esta atención médica de urgencia *no podrá negarse por motivos de irregularidades en lo que respecta a la permanencia o al empleo*" (el destacado pertenece a los autores).

El artículo 30 establece que "Todos los hijos de los trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado en que viven. El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza o a las escuelas públicas, *no podrá negarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo*." [el destacado pertenece a los autores].

3.2. La Convención y la realidad argentina

Ya en los Informes anteriores del CELS se destacaba que la política inmigratoria argentina vulneraba derechos humanos de los inmigrantes. En efecto, tanto la legislación y las reglamentaciones vigentes como su aplicación, muestran serias deficiencias en lo que se refiere a las garantías y a la protección de los derechos humanos de los trabajadores inmigrantes y sus familiares. Los cambios introducidos en 1998 por parte del Poder Ejecutivo de la Nación, mediante la aprobación del decreto nº 1117, avanzan en la dirección de recortar aún más sus derechos fundamentales. La realidad en la que se inserta la dinámica inmigratoria que experimenta la Argentina, por un lado, y la política inmigratoria modificada por el decreto citado, por el otro, ponen en evidencia una tendencia contraria a la protección de los derechos humanos de los inmigrantes, tal como éstos han sido formulados en la convención internacional que hemos analizado.

Por lo tanto, es a la luz de la inadecuación de la política inmigratoria argentina actual, sobre todo en lo que se refiere a la tendencia a la discriminación y la falta de protección de los derechos fundamentales de los inmigrantes de los países vecinos, que la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y de su Familiares adquiere una alta prioridad en nuestro país.

4. Refugiados.

En el aspecto legislativo, durante 1998, se produjo un importante avance, en lo que se refiere a las perspectivas de mejora, en la situación de los derechos humanos de los refugiados en la Argentina.

En efecto, al finalizar el período de sesiones parlamentarias, la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados de la Nación, estaba próxima a alcanzar un acuerdo para unificar dos proyectos de ley muy similares[10]. En sus respectivos articulados, ambos proyectos definen de manera concordante los siguientes aspectos fundamentales: la definición de la categoría de extranjeros residentes considerados 'refugiados'; las cláusulas de inclusión, exclusión y cesación del régimen inmigratorio especial que se refiere a ellos; el principio de extensión familiar del estatuto del refugiado; las características del órgano competente que tendría como responsabilidad la determinación de la condición de refugiado y la protección de sus derechos; los aspectos de procedimiento; las garantías del solicitante de acceso a este régimen; los derechos y obligaciones del refugiado; la prohibición de expulsión y devolución a su país de origen por parte del gobierno argentino; el tratamiento especial de mujeres y niños/as no acompañados; y otras disposiciones generales de menor importancia relativa. Esta convergencia entre ambos proyectos de ley facilita la presentación de un proyecto único, que contaría en principio con el apoyo de todos los bloques de la Cámara. Es importante destacar que ambos proyectos satisfacen los criterios que en materia de derechos humanos de los refugiados están contemplados en la Convención de Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como en los Protocolos Adicionales, y prevén el establecimiento de los órganos y procedimientos necesarios para garantizarlos. La aprobación del proyecto de ley unificado —que es posible que ocurra a comienzos del próximo período parlamentario— fortalecería la vigencia a nivel nacional de los instrumentos internacionales antes mencionados, con el consiguiente impacto positivo en

[10] El primero de ellos fue presentado por los Diputados J. P. Cafiero, M. Stubrin, D. Conti, D. Caputo, O. Massei; mientras que el segundo fue impulsado por los Diputados L. Mondelo, E. D. Rollano, J. D. Zacarias, A. Bravo, A. R. Speratti, G. C. Lalland, Elisa M. Carrio, S. E. Acevedo y C. Fernandez de Kirchner.

materia de protección de los derechos humanos de los refugiados en nuestro país.

Los dos proyectos citados difieren en materia sustantiva sólo en lo que hace a la jurisdicción en la que localizan al órgano responsable de la aplicación de esta ley, que en ambos casos sería una Comisión Nacional. Uno de los proyectos propone que la Comisión esté ubicada en jurisdicción del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, dependiendo de la Secretaría de Asuntos Consulares y Generales, mientras que el otro establece que el Jefe de Gabinete de Ministros, en un plazo de 120 días deberá definir el ámbito de actuación de la Comisión, llamar a concurso para designar a sus miembros y garantizar su adecuado funcionamiento. En cuanto a la Comisión misma, ésta estaría integrada en ambos casos por representantes de los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, y de Justicia, así como de las Comisiones de Población de las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación. Incluiría también un representante del ACNUR y un representante de organizaciones no gubernamentales con competencia en materia de refugiados. De acuerdo a dichos proyectos, en el marco de esta Comisión se crearía una Secretaría Ejecutiva que sería responsable de la aplicación del procedimiento establecido por la ley.

Con respecto a los refugiados, ya la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, cuya aprobación cumplió en 1998 su 50º aniversario, establece en su artículo 14 lo siguiente: "En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país." Posteriormente, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados define a esta categoría de habitantes radicados en un país que no es el de su nacimiento, de la siguiente manera: "Un refugiado es una persona que ha huido de su país y no puede o no quiere regresar por un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social, o a una opinión política..." (artículo I.A.2). Posteriormente, también en el marco de las Naciones Unidas, se aprobó la Convención de 1951[11] y el Protocolo Adicional que extiende la protección a los refugiados provenientes de cualquier lugar del mundo[12]. De esta manera, nuestro país es uno de los

[11] Ratificada por la República Argentina en 1961
[12] Ratificado por nuestro gobierno en 1967.

130 países signatarios de los dos instrumentos jurídicos que conforman actualmente el Derecho Internacional de los Refugiados.

El fortalecimiento del status legal del refugiado en la Argentina es extremadamente importante, ya que aún después de la ratificación de la Convención se produjeron —especialmente desde fines de 1975 a 1983— graves atropellos y violaciones a dichos instrumentos en perjuicio de refugiados radicados en nuestro país, perpetrados por agentes del Estado y en algunas ocasiones por fuerzas parapoliciales que gozaron de llamativa impunidad. Estos atropellos, que incluyeron allanamientos ilegales a residencias de refugiados, detenciones también ilegales y otros crímenes de Estado, como torturas, desapariciones, etc., se agravaron considerablemente después del golpe militar de marzo de 1976. Estas violaciones obligaron a la Oficina del ACNUR a encarar el reasentamiento de los refugiados latinoamericanos instalados en la Argentina hacia terceros países, forzado por una situación de hecho violatoria de la Convención, de una gravedad inusitada. Algo más de 8.500 refugiados debieron ser reubicados en otros países de América y Europa.

Más tarde, en 1978, el gobierno de la última dictadura militar ofreció recibir 5 mil familias de refugiados indochinos (90% laosianos, 10% vietnamitas y camboyanos) que se encontraban en situación vulnerable en territorio de Tailandia[13]. Esta resolución fue interpretada como un gesto ante la comunidad internacional tendiente a crear una imagen favorable, cuando ya se conocían en el exterior de manera bastante amplia los crímenes de lesa humanidad cometidos por dicho régimen. El ofrecimiento se concretó finalmente en la selección, por parte del gobierno argentino, y el traslado a nuestro país de un primer grupo de mil familias de refugiados laosianos, al que se trató sin los recaudos considerados elementales en cuanto a la protección de los derechos humanos. En primer lugar, no se incluyó en el traslado de estas familias a los miembros de mayor edad, lo cual de por sí es una muestra de inhumanidad, agravado en el caso de los campesinos laosianos, que constituían la mayoría de esta colectividad, quienes consideran a sus ancianos la fuente principal de sabiduría familiar manteniendo con ellos fuertes vínculos afectivos. En segundo lugar, se les dio al llegar un curso

[13] Información obtenida del trabajo de investigación realizado por Estela González, presentado en las Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Bs.As., noviembre de 1998.

de idioma español totalmente insuficiente, de sólo un mes, e inmediatamente las familias fueron dispersadas en distintas partes del territorio, con lo cual esta comunidad quedó desarticulada y, por lo tanto, sin ninguna posibilidad de apoyo mutuo. Algunos representantes de la comunidad que pudieron finalmente organizarse y trasladarse a Buenos Aires para formular sus reclamos al gobierno, fueron detenidos durante un mes, y posteriormente devueltos a sus lugares de residencia en el país, previamente rapados por las fueras de seguridad. En el proceso de preselección de dichos refugiados en los campamentos en los que se encontraban en Tailandia, la delegación argentina pasó películas y videos de publicidad turística en los que aparecían las bellezas naturales de nuestro país, magníficos trigales, etc., que hicieron creer a estos campesinos que aquí iban a tener acceso a alguna pequeña parcela de tierra agrícola! En realidad se los trasladó a diferentes ciudades del interior, donde con dificultad fueron insertados en trabajos de muy baja remuneración. Esta primera experiencia puso fin al programa previsto, sólo implementado en su primera etapa, dado que nunca vinieron las 4 mil familias restantes.

Además de las obligaciones de todos los países miembros de las Naciones Unidas que se describen en la Carta del organismo, sobre el mantenimiento de la paz y la protección de los derechos humanos, los argentinos, y en particular la dirigencia y los militantes de los partidos políticos, debemos tener muy presente que el derecho al asilo político y más tarde las convenciones de refugiados, beneficiaron históricamente a numerosos dirigentes políticos, militantes e intelectuales que sufrieron persecución a lo largo de casi dos siglos de 'independencia' (incluidos varios ex-presidentes). Imposible incluir una lista de todos ellos, pues sería demasiado larga.

En el momento actual, la Argentina es uno de los países signatarios de la Convención con menor cantidad de 'refugiados' con status de tales. Esta observación coincide con el hecho de que, según el censo de 1991, se observa la proporción más baja de extranjeros residentes en nuestro país con relación a la población total (aproximadamente un 5% sobre el total de habitantes), desde el primer censo de población realizado 1869.

A partir de 1983 la Argentina asumió nuevamente sus compromisos internacionales ante los solicitantes de refugio, levantando las reservas temporales y geográficas que había aplicado anteriormente y creó, por decreto 464/85, el Comité de

Eligibilidad para los Refugiados (CEPARE), en el ámbito del Ministerio del Interior (Dirección Nacional de Migraciones), que incluye a un representante del ACNUR.

Con respecto a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, organismo a cargo de velar por las responsabilidades que emergen de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, a partir de 1965 se estableció en Buenos Aires una Oficina Regional, que hoy tiene competencia sobre la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay; cuyos gobiernos son también signatarios de los instrumentos mencionados. Actualmente la Oficina Regional del ACNUR en Buenos Aires otorga protección internacional a aproximadamente 12 mil refugiados provenientes de distintas partes del mundo que residen en la Argentina. Casi 800 de entre ellos reciben ayuda material del ACNUR; la asistencia social a estos refugiados es también brindada por algunas organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, como la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM) y la Fundación Tolstoi, entre otras. Cabe destacar el Convenio suscrito por el ACNUR con el Laboratorio de Idiomas de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA) para la enseñanza del idioma español a refugiados extracontinentales. Existen asimismo, convenios de capacitación con el Sindicato de Empleados de Comercio y la FCCAM, con el Ministerio del Interior, que han facilitado la inserción laboral de refugiados. El Colegio de Traductores Públicos de la Ciudad de Buenos Aires exceptúa del pago de arancel a la legalización de la documentación personal presentada por los refugiados.

5. Convenios bilaterales sobre Migraciones

A partir de 1998 se han firmado convenios bilaterales con países latinoamericanos —Bolivia y Perú— que se refieren a aspectos fundamentales sobre política inmigratoria. Dichos Convenios, que aquí analizaremos, constituyen un progreso para resolver los problemas migratorios con países latinoamericanos, desde una nueva perspectiva. Los convenios, una vez aprobados por los respectivos parlamentos, constituirán la normativa vigente con relación a los inmigrantes provenientes de esos dos países. Esto difiere de la postura tradicional que encaraba la política inmigratoria casi exclusivamente desde el ámbito del Ministerio del Interior, el que definía dicha política unilateralmente.

El acuerdo bilateral con Bolivia, firmado en la ciudad de Buenos Aires el 16 de febrero de 1998, consta de 26 artículos y tendrá una duración de 5 años contados desde su entrada en vigencia, es decir desde su ratificación y consagración por ley nacional, prorrogados automáticamente por 5 años más.

Comienza con el reconocimiento por ambos países de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos adoptados por las Naciones Unidas y la OEA. Asimismo, ambos gobiernos —el boliviano y el argentino— reconocen expresamente la responsabilidad compartida en la adopción de medidas que "organicen y orienten los flujos migratorios", con el fin de lograr la "integración" entre ambos países — sin dejar de reconocer la complejidad del fenómeno vinculado a las dificultades en el acceso a los sistemas de salud, educación, previsión social y de contralor fiscal—.

Ambas partes reafirman la voluntad de "incentivar" una política de desarrollo que permita generar empleo y mejores condiciones de vida para sus ciudadanos. Uno de los objetivos generales declarados es estabilizar las poblaciones de frontera.

El convenio define algunos conceptos: "nacionales de las partes", "inmigrantes", "país de origen" y "país de recepción". El mismo prevé que los ingresantes bolivianos hacia la Argentina, que pretendan desarrollar actividades en relación de dependencia, deberán presentar una solicitud de ingreso y documentación necesaria ante la Sede Consular argentina en Bolivia. Por otra parte, las personas que ya se encuentren residiendo en nuestro país, —aunque de manera irregular o ilegal— y pretendan regularizar su situación para desarrollar tareas de forma autónoma o con relación de dependencia, deberán presentar su solicitud de regularización ante la Dirección Nacional de Migraciones —en la Argentina— dentro de los 180 días de vigencia del Convenio.

El instrumento aclara que la expresión "irregular" significa la permanencia de nacionales de una parte en el territorio de la otra, que no cumplen los requisitos vigentes en las respectivas legislaciones inmigratorias. Resulta interesante señalar que el Convenio se extiende al grupo familiar del inmigrante, el que se entenderá constituido por su cónyuge, los hijos solteros menores de 21 años o discapacitados y los padres.

Sin embargo, quedan excluidos de la aplicación del Convenio los que tengan residencia transitoria o para cursar

estudios de nivel terciario o universitario, así como los expulsados del territorio.

Podrán radicarse inmigrantes que quieran venir a la Argentina y los que ya estén en nuestro país en forma ilegal. Lo que difiere en uno u otro caso es dónde deberán presentarse los papeles y el plazo de presentación. Para los ingresantes el plazo es de diez años (término de vigencia del Convenio), en cambio para los que deseen regularizar su situación ya viviendo en nuestro país, el plazo es de seis meses contados a partir de la entrada en vigencia del Convenio, es decir una vez ratificado por ley (en este último caso el procedimiento sería similar al de las últimas amnistías inmigratorias, aunque el plazo es mucho más breve).

La residencia que podrán obtener los inmigrantes es la Residencia Temporaria de seis meses, la que podrá renovarse, antes de su vencimiento, por un año más.

Los papeles o documentos a presentar no difieren demasiado de los que comúnmente se exigen en los decretos de amnistía que históricamente la Argentina ha ido otorgando desde 1949: pasaporte o cédula de identidad, partidas de nacimiento, certificado de antecedentes penales y/o policiales, declaración jurada acreditando que no se tienen antecedentes penales o policiales internacionales, y certificado médico.

La nueva exigencia radica en que los que quieran desarrollar tareas en relación de dependencia deben poseer el CUIL (Constancia de Identificación Laboral), además de todos los datos del empleador. Por su parte, para los que realicen tareas autónomas, el Convenio exige la inscripción del trabajador en los organismos de recaudación impositiva (Código Unico de Identificación Tributaria —CUIT—).

La renovación de la residencia temporaria de seis meses por doce meses, otorga un plazo de gracia de tres meses más para presentar la totalidad de los requisitos exigidos; en caso contrario, los inmigrantes deberán abandonar el país.

El Convenio reproduce en su IV Parte, varios artículos de la Constitución Nacional, consagrando derechos del inmigrante y su familia. Debe puntualizarse el artículo 13, mediante el cual se establece que los hijos de los inmigrantes tendrán acceso a todos los niveles de educación, aún cuando sus padres circunstancialmente se encuentren en situación de ilegalidad.

Asimismo, el Convenio dispone que se penalizará y castigará a las organizaciones que lucren con inmigrantes

ilegales o clandestinos, así como a los empleadores que mantengan a sus trabajadores en condiciones de ilegalidad. Esta última situación no afectará los derechos de los trabajadores migrantes, ni tampoco el reconocimiento de sus derechos como consecuencia de los trabajos realizados.

El artículo 19 especifica que, ante cualquier emprendimiento de carácter binacional en zonas de frontera, se promoverá y privilegiará la mano de obra local.

La Parte VII crea una Comisión Mixta Consultiva que se encargará de interpretar, asesorar, y proponer modificaciones y ampliaciones.

El Convenio que nuestro país firmara con el gobierno de Perú**,** en Lima, el 12 de agosto de 1998, consta de 27 artículos, y resulta muy similar al anteriormente comentado. Se ratifican los instrumentos internacionales sobre derechos humanos de Naciones Unidas y la OEA, lo relacionado con el propósito de incentivar una política de desarrollo, así como las definiciones del artículo 1 ya citadas.

Similar resulta el ámbito de aplicación, así como el tipo de residencia a otorgar y los requisitos exigidos. También se excluyen a las mismas personas.

En el artículo 5 se agrega, que antes de su vencimiento, la residencia temporaria podrá renovarse "sólo en el país de recepción".

Asimismo, no se incluye en este convenio la factibilidad de suscribir convenios de reciprocidad en materia previsional, que el boliviano sí lo establecía.

Se agrega también un párrafo que establece la necesidad de controlar la existencia de organizaciones "que mediante engaños capten trabajadores para ocupar empleos inexistentes en territorio de cualquiera de las partes". Nada se menciona en este convenio sobre el desarrollo de las zonas fronterizas, ni del desarrollo nacional mediante la creación de nuevas oportunidades de empleo; ideas presentes en el convenio boliviano.

También se estipula la necesidad de reforzar los controles a efectos de detectar los "falsos turistas".

Una restricción que aquí aparece —y que no existe en el instrumento anteriormente citado— es el artículo 19, que establece que las partes se reservan el derecho de negar la admisión a sus respectivos territorios al nacional de una de las partes, conforme a la normativa vigente del Estado receptor.

La Comisión Mixta Consultiva que aquí también se crea, esta compuesta por ocho miembros, de los cuales cada parte nombrará cuatro (mientras en el boliviano estaba compuesta por seis miembros), manteniendo los mismos Ministerios involucrados: Relaciones Exteriores, Interior y Trabajo. En ambos convenios, la Comisión se reunirá ordinariamente cada seis meses, y extraordinariamente a requerimiento de cualquiera de las partes. Pero aquí se le agrega una función más, "evaluar anualmente los resultados logrados por el Convenio", evaluación que será tenida en cuenta para estudiar la posibilidad de eventuales prórrogas.

La duración es también de cinco años, prorrogable a su vencimiento por idéntico plazo.

Los comentarios periodísticos sobre la firma de este Convenio, aparecidos en el diario La Nación el 23 de agosto de 1998, recalcan la importancia del mismo, dado que según dicha fuente, facilitará notablemente la legalización de los trabajadores migrantes. El principal punto de acuerdo es que los trabajadores podrán regularizar su situación con el pago de aportes previsionales como trabajadores autónomos, situación antes no prevista por la normativa vigente, que requería un contrato de trabajo certificado ante escribano público. Es decir, por el pago de aproximadamente 100 pesos mensuales, los migrantes pueden regularizar su situación como trabajadores autónomos.

Finalmente, debemos acotar, que la firma de ambos convenios bilaterales, y la posibilidad de la próxima firma de uno semejante con el Paraguay —según fuentes gubernamentales— demuestran el rol protagónico asumido por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el área de la política migratoria, tradicional e históricamente en manos casi exclusivas del Ministerio del Interior.

Si bien ambos instrumentos no han sido aún ratificados por las respectivas legislaturas, los consideramos un paso positivo en el tratamiento de este complejo fenómeno de los flujos migratorios de la región, lo que puede a su vez constituir un avance importante para un acuerdo sobre migraciones en el ámbito del Mercosur ampliado. Cabe pues esperar que el Congreso ratifique ambos acuerdos a comienzos de 1999, pues constituyen una contribución significativa, aunque parcial, a la mejora de la situación en materia de derechos humanos de los inmigrantes.

6. Consideraciones finales: inmigración y Discriminación

El examen de la situación de los inmigrantes durante el año 1998 pone en evidencia nuevamente tendencias discriminatorias preocupantes que vulneran los derechos humanos. Dichas tendencias se manifiestan tanto en las dimensiones legislativas de la política migratoria y la forma de interpretar y aplicar la ley, como a través del discurso oficial pronunciado desde altas magistraturas del Poder Ejecutivo Nacional y de la Provincia de Buenos Aires. Resulta oportuno recordar que una de las características más salientes de la discriminación consiste precisamente en la denegación a una persona, grupo o grupos, derechos fundamentales vigentes, real o aunque más no fuera formalmente, para el resto de una comunidad —por ejemplo una comunidad nacional—. Esta denegación puede ser el resultado de normas legales intrínsecamente discriminatorias, formas de aplicación de la ley que así lo sean, falta de protección de los derecho humanos por parte del Estado —cuya aplicación universal debería incluir también a los extranjeros habitantes de un país que no es el de su nacimiento—, así como formas del discurso oficial (gubernamental) estigmatizantes y, en general, tendientes a alimentar prejuicios contra el diferente o el extranjero, existentes en sectores de la sociedad. En su expresión más extrema, este tipo de manipulación discursiva realizada desde el poder gubernamental, constituye una operación de construcción en el imaginario social de la figura del 'chivo expiatorio' a quien se le endilgan los peores males de la sociedad. En cuanto la desprotección por parte del Estado en materia de discriminación, el ejemplo más visible aparece en relación a la sobreexplotación laboral de trabajadores extranjeros, cuyas remuneraciones y condiciones de empleo son peores aún que las ya muy deterioradas existentes en el mundo del trabajo en nuestro país.

En relación a las formas de discriminación, como las mencionadas en el párrafo anterior, de acuerdo a las convenciones internacionales a las que nuestro país ha adherido y que actualmente forman parte de los anexos incorporados a la Constitución Nacional de 1994[14], nuestro gobierno tiene

[14] Constitución de la Nación Argentina, Cap. I, Declaraciones, derechos y garantías; ver en particular artículos que se refieren a derechos fundamentales de todos los habitantes de la Nación: artículos 14, 14 bis, 16, 18, 19 y 20. Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, ver en

naturalmente la obligación de eliminarlas de sus propias políticas y prácticas, y vigilar para que las mismas no sean permitidas en nuestra sociedad.

La discriminación, como fenómeno violatorio de los derechos humanos, se apoya en prejuicios, con frecuencia exacerbados de manera intencionada. Con respecto a los inmigrantes o a ciertos grupos dentro de ellos, el prejuicio parte de la estigmatización de ciertos grupos, por ejemplo los extranjeros, convirtiéndolos en personas, grupos o colectividades indeseables. Los prejuicios se fundan, para los sectores de la sociedad que ejercen sobre 'otros' esta forma arbitraria e ilegal de negación de sus derechos, en seudomotivos raciales, religiosos, culturales, político-ideológicos, o de nacionalidad de origen. En el caso de la discriminación originada en el prejuicio racial, es importante recordar que la etnicidad es una construcción histórica realizada fundamentalmente desde el poder. Un ejemplo de esta visión prejuiciosa, que ha sido bien estudiada[15], se observa en relación a los mal llamados 'indios' de origen americano, sencillamente descendientes de sobrevivientes de la población existente en América antes de la llegada de Colón. La operación histórica de despojo, genocidio y explotación de esta población estuvo asociada a lo largo de 500 años a formas de estigmatización y dominación que tiñen aún hoy la visión de una proporción muy grande de los propios

---

especial artículos 1 al 14, que definen derechos fundamentales válidos para todas las personas por el simple hecho de ser seres humanos. Convención Internacional sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial de la ONU: El artículo 1 de esta Convención define que "discriminación racial denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivo de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública". La Convención acepta distinciones que haga un Estado parte de la Convención entre ciudadanos y no ciudadanos, pero no entre nacionales y extranjeros u otras distinciones como las mencionadas anteriormente. Las Declaraciones y Convenciones aquí mencionadas han sido incorporadas a la Constitución Nacional, que incluye también otros documentos provenientes originalmente en el ámbito jurídico internacional.

[15] Ver, por ejemplo: Todorov, Tzvetan: La Conquista de América, el problema del Otro, Siglo XXI, sexta edición en español, 1995, México. Arispe, Lourdes: Migración, etnicismo y cambio económico; El Colegio de México, 1978, México. Rea, Andrea (dir): Immigration et Racisme en Europe; Éd. Complexe, Bruselas, 1998.

habitantes de América que no son del mismo origen. En la Argentina actual, esta patología social se pone en evidencia con fuerza en relación a las inmigraciones de origen boliviano o peruano, que con frecuencia son las más discriminadas en comparación con la inmigración proveniente de Europa o de América del Norte blanca (flujos migratorios de todas maneras casi inexistentes en la Argentina de hoy) o incluso de América Latina, como por ejemplo del Uruguay.

En el libro "Inmigración y discriminación. Políticas y discursos" antes citado se realiza un examen más pormenorizado de los fenómenos de la inmigración y la discriminación en nuestro país. Dicho trabajo muestra cómo el cambio de patrón migratorio internacional en el que nuestro país estuvo inserto desde la segunda mitad del siglo pasado, cambio experimentado fundamentalmente a partir de la terminación del período de la gran emigración europea transcontinental en la década de los '50, puso en evidencia la inadecuación de una política inmigratoria tradicional que en grandes líneas tiende a idealizar una inmigración hoy casi inexistente (la europea), y a discriminar buena parte de la inmigración real, en particular la que proviene de países de la propia región, sobre todo de países vecinos y del Perú. Paradójicamente, y al contrario de lo que se observa en la Unión Europea actual, se rechaza a los inmigrantes de los países vecinos y se mantiene la ilusión de poder atraer inmigrantes de la lejana Europa occidental.

En los aspectos legales de la política inmigratoria esta tendencia discriminatoria se manifiesta en primer lugar, en el artículo 25 de nuestra Constitución —no modificado en 1994— que reitera la preferencia, ya expresada en la Constitución de 1853, cuyo primer párrafo dice textualmente: "El Gobierno federal fomentará la inmigración europea." Asimismo, se mantiene en vigencia la Ley General y de Fomento de la Inmigración cuyo articulado, como ya hemos analizado en los Informes de años anteriores, vulnera derechos fundamentales de los inmigrantes reales, en su mayoría los de menores ingresos, mayoritariamente de origen latinoamericano.

Lamentablemente durante los años 1997 y 1998 se impulsaron iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo y del bloque de diputados mayoritario del Congreso de la Nación —gobernante— que agravan aún más la situación de los derechos humanos de los inmigrantes en materia de derechos humanos. En

1997 el oficialismo presentó un proyecto de ley[16] que, por sus características policíaco-restrictivas y discriminatorias de hecho para los inmigrantes latinoamericanos, fue seriamente cuestionado por varias iglesias, colectividades extranjeras, la comunidad académica especializada en el estudio de las migraciones, y autoridades de países vecinos, lo que llevó finalmente a que dicho proyecto de ley fuera retirado por sus propios patrocinantes.

Esta misma tendencia del gobierno actual se puso de manifiesto, como ya dijimos, bajo la forma del decreto nº 1117. Cabe mencionar que su articulado afecta negativamente los derechos humanos de los trabajadores inmigrantes de bajos ingresos y sus familiares. La ampliación de la competencia de la Dirección Nacional de Migraciones, que depende del Ministerio de Interior, en detrimento de la Autoridad Consular argentina, que mencionáramos anteriormente, fortalece la jurisdicción más vinculada con las políticas de seguridad, mientras debilita la jurisdicción del Ministerio de Relaciones Exteriores, que por atender la política externa con los países del área latinoamericana, tiene una mayor sensibilidad frente a los problemas que padecen los inmigrantes, por lo menos desde la perspectiva tradicional de las 'buenas relaciones' y los intereses económico-comerciales y de integración (Mercosur ampliado y posibles ampliaciones futuras). De esta manera la legislación vigente pone el acento en las dimensiones de control policial, y no en los aspectos que hacen a la integración de los inmigrantes en la sociedad, en el marco de la vigencia de los derechos humanos, como correspondería con un régimen político democrático.

Al imponer la nueva normativa, el requerimiento obligatorio de realizar el trámite desde el exterior, con exigencia previa de contar con un contrato de trabajo de una empresa o institución con sede en la Argentina, así como el pago de tarifas prohibitivas para un trabajador manual, como la mayoría de los que migran de los países vecinos, constituye de hecho un cierre inmigratorio y dificulta al extremo la regularización de la situación de los inmigrantes de dichos países que lleguen en el futuro al territorio argentino. La exigencia de obtener un contrato de trabajo extendido por una empresa o institución

[16] Suscrito por los legisladores C. Dellepiane, S. Acevedo, P. Rampi, M. A. Robles, A. Homero y L. Mondelo.

privada o un ente público argentino, constituye también un obstáculo prácticamente insalvable en las circunstancias actuales, para la mayor parte de los trabajadores inmigrantes provenientes de la región, teniendo en cuenta que aproximadamente el 50% de los trabajadores argentinos en situación de dependencia trabajan sin contrato.

Los trabajos de investigación existentes muestran que la inmigración proveniente de los países latinoamericanos no es nueva y que dada la magnitud de los flujos migratorios respectivos, se han ido conformado, con el tiempo, importantes colectividades radicadas en las grandes ciudades del país y en las zonas limítrofes más próximas a los países de origen. Esta situación constituye hoy en día una realidad estructural de la sociedad argentina, en lo que a colectividades extranjeras se refiere, las que dada la proximidad de los países de proveniencia, exhiben un permanente ir y venir de sus integrantes. Como es obvio, la discriminación en sus distintas formas dificulta y demora la integración de estos inmigrantes, que naturalmente debe hacerse respetando sus características culturales e identitarias y respetando los derechos humanos garantizados en la Constitución a todos los habitantes de la Argentina.

De acuerdo a la información proporcionada por el censo de 1991, y la que surge de los datos de la última amnistía inmigratoria que tuvo lugar en 1992-94 así como la escasa información confiable más reciente, la cantidad de habitantes extranjeros sobre el total de la población, constituye el porcentaje más bajo en relación a la cantidad de argentinos nativos desde la realización del primer censo, en 1869. También, dentro de la cifra de residentes nacidos en el exterior, el porcentaje de ilegales no excedería el 10 % y, sin duda, este porcentaje podría disminuir rápidamente si se revisara la política inmigratoria, ajustándola a la realidad estructural del Cono Sur. Cabe observar que con frecuencia, tanto en el discurso oficial como en el de algunos medios de opinión pública, estos datos de carácter estadístico, bastante confiables, son reemplazados ligeramente por cifras antojadizas, que tienden a inflar desmesuradamente ya sea la cantidad de inmigrantes recientes de origen latinoamericano, como el número de los ilegales residentes en nuestro país. Este manejo irresponsable de los órdenes de magnitud simplemente sirve para alimentar prejuicios y temores existentes en sectores de la sociedad, lo que

contribuye al proceso de construcción de la figura del 'chivo expiatorio'.

También dentro de los aspectos jurídico-reglamentarios que atentan contra derechos humanos de los inmigrantes, aparecen en la Argentina, tanto a nivel del gobierno nacional como de gobiernos provinciales, normas y otros tipos de disposiciones públicas de carácter netamente discriminatorio. Así por ejemplo, la Resolución 2256 del 6 de diciembre de 1988, emanada del Consejo Provincial de Educación de la Provincia de Neuquén, establece que sólo los argentinos nativos pueden ser abanderados en los establecimientos educacionales. El ser designado abanderado constituye una vieja tradición de la escuela argentina, cuyo significado tradicional consiste fundamentalmente en premiar, de manera simbólica, al mejor alumno de un grado o de la escuela. En un país que fue constitutivamente 'de inmigrantes', esta ceremonia también representaba una forma de asimilación a la nueva Nación, en un reconocimiento al que tenían acceso todos los alumnos, fueran argentinos nativos o no. Afortunadamente autoridades educativas de la Nación y de varias provincias se expidieron a favor de la derogación de la Resolución neuquina mencionada, la que es de esperar sea dejada sin efecto a la brevedad. En 1998 las alumnas Natalia Rocha, —de 13 años, nacida en Chile—, y Citlalí Marina Vilte, —de 17 años, nacida en México (hija de exilados argentinos durante la última dictadura)—, fueron impedidas de ser abanderadas en Neuquén, como les correspondía por su desempeño, a raíz de esta Resolución. Sin duda se puede polemizar sobre el peso y los efectos de los símbolos y de los actos patrios en la escuela pública tradicional de nuestro país, pero que una Resolución de 1988 transforme este premio en una instancia de exclusión de un niño o un joven que se está educando en nuestro país, sólo puede ser visto como un resabio de las formas del patrioterismo militarista excluyente que cultivaron nuestras dictaduras militares a partir de 1930.

Ya en el Informe del CELS correspondiente a 1997 se hizo referencia a las dificultades que confrontan muchas familias de trabajadores inmigrantes de países latinoamericanos en lo que se refiere a la obtención de documentación para sus hijos. Los principales obstáculos están relacionados con las dificultadas y los costos para cumplimentar la documentación solicitada por los órganos pertinentes del gobierno argentino y las legalizaciones y certificaciones ante escribano que el trámite

establece. Estas dificultades se ven agravadas por el carácter informal —en términos burocrático-administrativos— de muchas de dichas familias, todo lo cual hace prácticamente imposible obtener en los países de origen partidas de nacimiento y casamiento, así como otros documentos formales aquí requeridos. De esta manera muchos menores integrantes de familias de inmigrantes trabajadores, ven impedido o dificultado su acceso a servicios sociales fundamentales, como establecimientos de educación o salud públicos. El decreto 1117 agrava esta situación, tal como ha sido indicado. La Convención Internacional sobre los Derechos Humanos de los Trabajadores Inmigrantes y sus Familiares, establece explícitamente que el acceso a servicios sociales básicos (educación y salud públicos), no debe ser negado por parte del gobierno del país de residencia de una familia inmigrante, ni aún en el caso de que alguno de los padres o ambos fueran inmigrantes 'ilegales'. Esta también es una zona oscura de la normativa vigente en la Argentina que debe ser urgentemente revisada.

En 1998, además de la profundización de una tendencia negativa en los aspectos jurídico-institucionales de la política inmigratoria, reapareció en boca de funcionarios que ocupan las más altas magistraturas del Poder Ejecutivo Nacional y de la Provincia de Buenos Aires un tipo de discurso xenófobo que en el contexto argentino de hoy se entiende referido en particular a los inmigrantes de origen latinoamericano. En efecto, tanto el presidente de la Nación como el gobernador de dicha provincia hicieron referencia explícita a los trabajadores inmigrantes 'ilegales', como responsables de sacarles el trabajo a los trabajadores nativos. Esta noción ha sido ya fuertemente cuestionada tanto en nuestro país como en Europa (en ese continente en relación a un tipo de discurso similar proferido por dirigentes como Le Pen, en Francia). En efecto, una tasa de desempleo y subempleo como la que se experimenta en la Argentina de ninguna manera puede ser causada por un pequeño porcentaje de la Población Económicamente Activa residente en el país[17]. Las causas del desempleo en la Argentina están sin duda muy fuertemente relacionadas con las políticas de ajuste que se

[17] Benecia, R. Y Gazzotti, A.: "Migración limítrofe y empleo: precisiones e interrogantes" en Estudios Migratorios Latinoamericanos; CEMLA; Buenos Aires, 1995; Maguid, Alicia: "Migrantes limítrofes en la Argentina: su inserción en el mercado de trabajo" en Estudios de Trabajo; ASET; Buenos Aires, 1995.

han implementado —sobre todo durante la década del ‘90— en lo que se refiere a la transformación del Estado, la falta de protección al universo de pequeñas y medianas empresas que en todas partes del mundo son generadoras importantes de empleo, el debilitamiento de actividades como la industria de bienes de capital, la educación, los servicios sociales y en general, la investigación científica y tecnológica; todas actividades productoras de empleo-mano de obra calificada extensiva; recursos humanos que el país tenía, etc. Por otra parte, los economistas saben bien que el trabajo genera riqueza y que esa riqueza si está bien canalizada y distribuida genera a la vez más trabajo. Asimismo, los inmigrantes, como todos los trabajadores, pagan impuestos —por lo pronto el IVA— cada vez que efectúan las compras de su canasta familiar mínima, por lo que tampoco puede argumentarse que reciben de regalo los pauperizados servicios sociales que provee el Estado. El manejo político de este tipo de discurso por parte de altos funcionarios o dirigentes políticos es particularmente grave, pues alimenta el prejuicio que existe en algunos sectores de sociedades como la Argentina y muchas otras; contribuyendo a la construcción y desencadenamiento de procesos estigmatizantes y discriminatorios que terminan atribuyendo a un ‘chivo emisario’ (con frecuencia a los extranjeros pobres), los graves males por los que atraviesa nuestra sociedad.

En el programa de TV "Hora Clave", conducido por el periodista Mariano Grondona, del 3 de diciembre de 1998, dedicado al tema de la ‘seguridad’, en un clima creado en buena medida por la estructura de dicho programa que llevó a un crescendo del sentimiento de inseguridad, el señor Miguel Ángel Toma, secretario de seguridad interior del Ministerio del Interior, seguramente para descargar responsabilidades del Gobierno y de su Secretaría en esta materia, hizo una referencia imprecisa a los inmigrantes, que en el contexto se leía como que este grupo de habitantes de nuestro país (sobre todo los de origen latinoamericano —eso estaba implícito—) eran co-responsables de la grave situación de inseguridad que se está experimentando. Se refirió de manera explícita a las prostitutas dominicanas de la Recoleta, dentro de un discurso en el que los extranjeros aparecían como una grave amenaza. Sin duda el Sr. Secretario tomó un mal ejemplo para asustar a los argentinos a través de la movilización de prejuicios xenófobos, ya que ahora, igual que antes con la inmigración de prostitutas de origen

polaco o francés que llegaba a nuestras orillas para desempeñar tareas similares, lo que hay detrás son grandes empresarios y/o mafias muy bien organizadas e impunes, que explotan sistemáticamente el 'negocio'. Sin duda el Secretario Toma, por sus funciones, debería estar en condiciones de informar al público respecto a quienes están detrás de la actividad de la Recoleta, en lugar de proporcionar información incompleta, alimentando así el temor a la inseguridad. Este ejemplo concreto del manejo discursivo de un alto funcionario en los medios masivos es ilustrativo del peligro de su utilización, en momentos de elevada sensibilidad y emotividad públicas, con el fin de exacerbar el prejuicio. Por el contrario, de acuerdo a nuestra Constitución y a los instrumentos del derecho internacional incorporados a ella, la obligación de los altos funcionarios es la de esclarecer, con la información precisa y pertinente, a la opinión pública en relación a los problemas sociales concretos y complejos, como por ejemplo el desempleo, contribuyendo de esa manera a superar brotes socialmente patológicos de xenofobia que alimentan tendencias discriminatorias hacia los inmigrantes.

Capítulo VIII. Derecho a la salud[Σ].

1. Introducción.

En este capítulo hemos decido realizar un aporte al análisis de la situación del derecho a la salud en Argentina. En tal sentido, incorporamos tres temas que dan cuenta de estado de situación de este derecho.

En primer lugar, nos dedicamos a la prestación en materia de salud, otorgando especial atención al subsector público. Para ello, examinamos algunos cambios en esta materia que afectan el derecho en cuestión.

En el segundo apartado, comentamos el resurgimiento de la enfermedad denominada leishmaniasis y analizamos las omisiones del Estado como causas de tal resurgimiento.

El último apartado, está dedicado a una decisión judicial que constituye un importante precedente en lo que refiere al efectivo cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones internacionales en materia de derecho a la salud.

2. Organización de los servicios de salud.

En este capítulo analizamos los efectos del proceso de descentralización en los servicios públicos de salud, y las políticas de autogestión en la administración hospitalaria, sobre los principios que caracterizan el derecho a la salud como derecho humano, en particular el acceso universal al goce de las prestaciones. En un país marcado por profundas desigualdades regionales, el proceso de descentralización parece conducir a aumentar las diferencias, eliminando el piso mínimo de cobertura que pretendía compensarlas.

En Argentina, el sector salud, —conjunto de recursos y actividades que cubren las necesidades de la salud y la atención médica—, comprende tres subsectores: público, obras sociales y el privado.

El subsector público se brinda a través de tres niveles administrativos: nacional, provincial, y municipal. Su gestión y funcionamiento depende del Estado. Se caracteriza por tener financiación pública, y debe proveer el acceso en forma universal. Fundamentalmente, es utilizado por la población de menores ingresos, que no poseen ningún sistema de protección. Este subsector atiende, además de las patologías agudas, algunas

---

[Σ] Informe elaborado por Roxana Otero, abogada, miembro del Programa de Derechos Económicos Sociales y Culturales del CELS.

enfermedades crónicas que no son tratadas por los otros dos subsectores. El 26 % de sus camas está destinadas a este fin. Además se encarga en su mayoría de la formación y capacitación del recurso humano.

El subsector de las obras sociales, es el sistema de cobertura de la atención médica por parte de la Seguridad Social. Se financia con aportes y contribuciones de los empresarios y los trabajadores.

Este subsector se estructura por gremios, entidades intermedias no gubernamentales que organizan los servicios y administran los recursos. Estos, a su vez, se estructuran por ramas de producción. Este sector no ha desarrollado una capacidad instalada propia y sólo tiene un 5.4% de las camas del país. De este modo canaliza principalmente su flujo financiero en el subsector privado. Este último creció en forma considerable desde la década del 70.

El subsector privado está constituido por los profesionales de la salud que en forma independiente atienden a pacientes particulares, afiliados de obras sociales, o al sistema de prepago; y los establecimientos asistenciales que contrataron con el sector de obras sociales. Además algunos organismos de pre-pago con fines lucrativos.

Tiene escasa regulación pública y se financia fundamentalmente por los recursos que obtiene de los convenios con las obras sociales.

2.1. Descetralización del sector público y autogestión hospitalaria.

En la actualidad se observa en los servicios nacionales de salud, un proceso que tiende a la desconcentración y descentralización del poder del Estado nacional. Este proceso de transformación ocurre no sólo en nuestro país, sino a nivel mundial. En la Argentina se ha operado la delegación de las actividades típicamente administrativas de los establecimientos hospitalarios por parte de la autoridad sanitaria nacional a las autoridades sanitarias provinciales. Además, éstas últimas han transferido algunos establecimientos a la competencia del ámbito geográfico de los municipios. Así también, es de señalar que “en la actualidad el Presupuesto de la Administración Nacional destina sólo el 2.4% de sus erogaciones a la salud, estando la

mayor parte de las erogaciones públicas en atención médica (el 87%) en manos de los gobierno s provinciales"[1].

En este sentido cabe puntualizar que "el proceso de descentralización fiscal, encarado por las autoridades nacionales a inicios de los 90, tiene como contrapartida en el campo sanitario, una multiplicidad de respuestas desde la perspectiva de los efectores públicos provinciales en lo referido tanto a la forma en que adopta el proceso como a sus resultados en términos de equidad y eficiencia"[2].

En lo que respecta a la autonomía hospitalaria, "desde 1991 comenzó a instrumentarse un nuevo 'modelo' al cual han ido ingresando los principales hospitales provinciales"[3] El decreto 9-578 del año 1993 estableció que el Hospital Público de Autogestión "dispone sobre la ejecución del presupuesto y sobre los recursos generados por el propio hospital"[4], pero además "continuará recibiendo los aportes presupuestarios que le asigne la jurisdicción para el habitual funcionamiento del mismo de acuerdo con la producción, rendimiento y tipo de población que asiste tendiendo a reemplazar progresivamente el concepto de subsidio de la oferta por el de subsidio a la demanda"[5]. El Ministerio de Salud ha señalado que los recursos genuinos obtenidos mediante el cobro de prestaciones no son motivo de reducción para el crédito presupuestario por el nivel central para el establecimiento[6]. Pero como han observado algunos especialistas, si bien el decreto prevé que los Hospitales sigan recibiendo los aportes presupuestarios, sugiere ir reemplazando el financiamiento a la oferta por un subsidio a la demanda, dejando abierta de ese modo la posibilidad de la creación de seguros públicos de salud[7].

Se plantea entonces el interrogante sobre la posibilidad que tiene el subsector público de financiarse, si tenemos en cuenta

---

[1] Cetrangolo, Oscar y Devoto, Florencia: Reformas en la política de salud en Argentina durante los años noventa, con especial referencia a la equidad, Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Serie Estudios, nº 27, septiembre de 1998, p. 28.

[2] Centrangolo y Devoto, op. cit., p. 28.

[3] Centrangolo y Devoto, op. cit. p. 28.

[4] Artículo 6 del decreto citado.

[5] Artículo 10.

[6] Ministerio de Salud y Acción Social. Secretaría de Salud: Hospital público de Autogestión, 1997 p.91.

[7] Tafani, Roberto: Privatización, subcobertura y reforma competitiva en salud, Universidad Nacional de Río Cuarto, p. 148.

también que el logro de la autogestión de los establecimientos hospitalarios se encuentra limitado también por el bajo flujo financiero que las obras sociales efectúan al subsector público. En este sentido, se ha observado que este último en 1991 tuvo el 19,3% del gasto en salud, mientras que las obras sociales con sus 4.278 millones de dólares, lo superaron ampliamente llegando al 32,7% del total del gasto. Remarcamos que de ese financiamiento, el 89% fue para la oferta privada de servicios. En 1993, el financiamiento de las obras sociales creció en un 37,5%, manteniendo dicho porcentaje de gasto en el sector privado. Los hospitales sólo cuentan con una pequeña parcela de los recursos de las obras sociales que siguen prefiriendo la atención del sector privado[8].

Además, los hospitales tienen costos fijos muy elevados por la concentración de camas existentes en el sector público, debido a que en la Argentina el número total de camas es de 151 mil, de las cuales el 71% pertenecen al sector público (102.962) —se incluyen las camas propias de seguridad social, con 5,4% del total—[9].

Otro problema señalado por los profesionales de la salud es que por un lado "en Buenos Aires se pretende que los médicos tengan una dedicación casi de tiempo completo, que limita inclusive hasta su actividad privada", mientras que "en lugares más chicos del interior del país es muy difícil porque la actividad médica privada es probablemente la que predomina y al médico se le plantea la disyuntiva de elección entre el lugar público donde esta trabajando y que tiene algunas posibilidades de transformase, y la actividad privada que al mismo tiempo le da ingreso económico y la posibilidad de crecer"[10]. Este último factor dificulta además la competencia del establecimiento hospitalario, con el subsector privado por la facturación a las obras sociales.

El Dr. Alberto García, médico sanitarista de la asociación civil "Grupo Solidario del Sur", ha señalado que los cambios implementados en nuestro país, pueden afectar la equidad

---

[8] Tafani, Roberto: op. cit., pp. 35-37.

[9] O´Donnel, Juan Carlos: "El Futuro de los Hospitales y el Hospital del Futuro" en Medicina y Sociedad, vol. 20, nº 1, primer trimestre 1997, p.63.

[10] Así lo expone el Dr. Guillermo Gonzáles Prieto, director asociado del Hospital Garrahan de Buenos Aires, en el artículo "El Hospital Garrahan y la Autogestión" en Medicina y Sociedad, op. cit.

nacional, si se tienen en cuenta las desigualdades que hay en los hospitales de las distintas regiones. Se puede correr el riesgo de que la descentralización incremente la situación de desproporción, considerando que las regiones que tienen mejores niveles de salud porque son más ricas, recibirán mayores recursos, mientras el sector de bajos ingresos será menos eficiente.

Las personas y organizaciones que trabajan en el campo de la salud se enfrentarán a un grave problema; se trata de una acentuación de las disparidades entre los estados de salud de las poblaciones del interior del país con respecto a las zonas urbanas. Además se debe tener en cuenta que las personas más prósperas tienen un mejor acceso a los servicios no gubernamentales debido a que pueden solventarlo, pero además a los del Gobierno porque residen en zonas urbanas.

En este orden de ideas, "la diversidad de situaciones a nivel jurisdiccional y microeconómico deriva en la inexistencia de un nivel único básico de cobertura asegurada por la salud pública a todos los habitantes; por el contrario, nos encontramos con una cobertura variable, al menos en 24 niveles, determinada por la política de salud de cada una de las provincias y Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires. Adicionalmente, la localización de cada individuo dentro de cada jurisdicción lo coloca en una posición diferencial frente al acceso a cada unidad pública proveedora de salud"[11]. Ejemplificando lo dicho, "no tiene el mismo acceso a la salud el habitante de una zona rural de la provincia de Buenos Aires que el que vive en Avellaneda, con rápido acceso a los servicios ubicados en la ciudad de Buenos Aires, o que el que está radicado en la ciudad de Carmen de Patagones, vecino de Viedma. Asimismo, el rionegrino que vive en esta ciudad tiene muy diferentes posibilidades de atención que el que está en Maquinchao o en Cipoletti, vecino de Neuquén"[12].

En relación a las políticas oficiales encaminadas a mejorar la salud, el Banco Mundial, en el Informe sobre el desarrollo mundial 1993[13], considera que para obtener la calidad y eficacia de los servicios de salud estatales, la descentralización debe llevarse a cabo a través de una reglamentación estatal y

[11] Centrangolo y Devoto: op. cit., p. 31.
[12] Centrnagolo y Devoto: op. cit., p. 31.
[13] Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993, "Invertir en Salud", Banco Mundial Washington D.C. pp.1-17

planificación adecuadas, y no como reacción a presiones políticas que pueden plantear nuevos problemas. Por otro lado debe promoverse la diversidad y competencia. Este financiamiento estatal de medidas de salud pública haría que el resto de la de la asistencia clínica se financiara privadamente o mediante seguros sociales, en el contexto de marcos de política establecidos por los gobiernos, promoviendo el acceso equitativo.

De acuerdo a lo expuesto precedentemente surge la necesidad de que el Estado ejerza un control a nivel nacional ocupándose de evaluar los beneficios de salud en su conjunto, regulando con un marco adecuado el sistema de salud y asegurando el derecho a la salud a toda la población. En este sentido, debemos señalar que "las distorsiones –en términos de equidad y eficiencia— ubicadas a nivel regional requieren una definición de una política a nivel nacional"[14].

3. Leishmaniasis: nuevamente las omisiones del Estado como causa principal del resurgimiento de enfermedades.

A partir de los últimos meses del año 1997 en la localidad de Orán, provincia de Salta , se produjo un brote epidémico de leishmaniasis[15] que afectó a 136 personas. Sólo hasta mayo de este año, la cifra llegó a 63 casos.

En fecha 20 de enero de 1998, el diario Página 12 publicó la noticia titulada "Brote de leishmaniasis"[16], en la cual informó sobre los hechos expuestos. El especialista de la Universidad de Salta, delegación Oran, Dr. Néstor Taranto explicó en dicha oportunidad que la enfermedad carcome los tejidos cutáneos, llegando a la destrucción de párpados, orejas o nariz. La mayoría de los enfermos son niños y trabajadores rurales de bajos

---

[14] Centrangolo y Devoto: op. cit., p. 31.

[15] Las leishmaniasis son afecciones tropicales producidas por parásitos (protozoos). La *Leishmaniasis cutáneamucosa* es producida por la *Leishmanía brasiliensis* y existe en América Central y parte de América del sur, especialmente en Brasil, Perú, Bolivia, Paraguay y norte de Argentina (Tucumán, Salta, Jujuy). Afecta la región boscosa del norte y nordeste de nuestro país. Es transmitida por cualquiera de las diferentes especies de los mosquitos del género de los Phlebotomus. La enfermedad fue descripta ya en la época de la conquista de América por los médicos españoles, quienes vieron su relación con la picadura de un mosquito. Ver: Revista La Semana Médica, 1977-151, nº 11, pp. 363-369.

[16] A partir de un cable de la agencia DYN.

recursos que se atienden en el Hospital San Vicente de Paul instalado en Orán.

Entre las causas del brote de leishmaniasis se señalaban: la apertura de un camino —obra pública que se realizaría por encargo de una empresa petrolera que ejecuta una explotación en la zona—, explotaciones forestales —que han provocado la extensión de las áreas de desmonte ocasionando el éxodo de especies de insectos que actúan como reservorio del virus que transmite la enfermedad—; y las condiciones sanitarias adversas que soportan los trabajadores rurales.

Señaló el Dr. Néstor Taranto que para el tratamiento de la enfermedad se utiliza una droga denominada Glucantime. Pese a la existencia de drogas, estas no llegaban a la zona de Oran hasta mayo de este año. El profesional de la salud dijo también en aquella oportunidad que resultaba oneroso afrontar el tratamiento para los pacientes de la zona rural de bajos recursos. El costo del tratamiento de la enfermedad superaba los 2 mil dólares.

De este modo se ponen de manifiesto las consecuencias de la ausencia de control por el Estado de las deforestaciones abruptas y su correspondiente estudio del impacto ambiental. Estos dos omisiones originaron una situación sanitaria sumamente grave.

Por otra parte, tampoco se tomaron ulteriormente las medidas necesarias para evitar las consecuencias de su omisión. Recién a mediados de mayo de este año el Ministerio de Salud Pública de la Nación proveyó la droga.

Frente a esta situación, el CELS se presentó ante el Defensor del Pueblo de la Nación solicitándo la adopción de medidas que aseguren el suministro de la droga que se utiliza para el tratamiento de la enfermedad en las áreas afectadas; y la supervisión adecuada de las actividades económicas y las obras públicas que alteraron el medio ambiente.

En virtud de la presentación efectuada, el Defensor del Pueblo de la Nación[17] solicitó informes al Ministerio de Salud de la Nación, al Ministerio de Salud Pública de la provincia de Salta, a la Municipalidad de Orán, al Hospital de San Vicente de Paul y la

[17] Defensor del Pueblo de la Nación: actuación n° 893/98, “Centro de Estudios Legales y Sociales sobre solicitud de intervención del defensor del Pueblo de la Nación ante la aparición de un brote epidémico de leishmaniasis en la localidd de ORAN, pcia. de Salta”.

sede regional de la Universidad Nacional de Salta que permitieron constatar el aumento de personas afectadas por la enfermedad, así como también el sector social afectado y las causas del rebrote de la enfermedad.

En efecto, en el informe presentado, el Ministerio de Salud de Salta señala que las causas de los casos ocurridos se pueden encontrar en 'los grandes desmontes' de la zona norte de la provincia, por expansión de la frontera agropecuaria que introduce a los trabajadores en los ciclos selváticos de la enfermedad; a su vez, el desmonte ocasiona el desplazamiento de los vectores hacia zonas urbanas.

Además, agrega el informe que hay que tener en cuenta especialmente la situación de los trabajadores rurales que viven en condiciones muy precarias en los desmontes, sin agua potable, sin letrinas, en casas en que sólo constan de un plástico sobre algunas ramas; como así también la falta de inspecciones permanentes de autoridades nacionales y provinciales, en relación a las condiciones mínimas de trabajo.

Asimismo, el Ministerio de Salud de la Nación a través del Departamento de Zoonosis, informa que la ocurrencia de casos corresponde generalmente a jornaleros que trabajan en el desmonte y que consultan las lesiones entre los 30 y 60 días posteriores a la exposición. El citado informe agrega que las medidas preventivas recomendadas, incluidas en el Boletín Epidemiológico Nacional, deben ser implementadas por los contratistas de los jornaleros y las autoridades provinciales.

Del informe surge claramente que el sector principalmente afectado por el rebrote de la enfermedad es aquel que ante situaciones sociales adversas debe trabajar bajo condiciones que afectan severamente su salud, sin la prevención ni la protección requerida para estos casos y los controles ambientales necesarios por parte de las autoridades públicas.

El Defensor del Pueblo de la Nación, una vez concluidas las actuaciones, elaboró un informe que fue remitido a la Cámara de Senadores y a la Cámara de diputados de la provincia de Salta, a su vez también dicho informe fue remitido al Consejo Deliberante de Orán, en el que señalo "la procedencia de alentar la concreción de las tareas de prevención, en forma sostenida de modo de evitar nuevos casos y continuar atendiendo adecuadamente los existentes".

El 10 de noviembre de 1998 el congreso de Salta sancionó una ley que declaró "el alerta sanitario en el departamento de Orán a raíz del incremento del numero de casos de Leishmaniasis" y autorizó al Poder Ejecutivo a "incorporar las partidas presupuestarias pertinentes en el presupuesto vigente para atender las erogaciones generadas por las acciones de prevención, investigación y control de la zoonosis".

4. Fiebre Hemorrágica Argentina (FHA).

En un fallo que sienta un importante precedente en la jurisprudencia nacional, la Sala IV de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal ordenó al Ministerio de Salud y Acción Social y al Ministerio de Economía, cumplir estrictamente y sin demoras con el cronograma para la fabricación de la vacuna Candid 1 contra la enfermedad denominada Fiebre Hemorrágica Argentina (FHA), responsabilizando en forma personal a los respectivos ministros y poniendo la sentencia en conocimiento del presidente de la Nación y del jefe de gabinete de ministros.

El fallo dictado por los jueces María Jeanneret de Perez Cortés, Alejandro J. Uslenghi y Guillermo Pablo Galli, hizo lugar a una acción de amparo iniciada por la Srta. Mariela Cecilia Viceconte, con el patrocinio del CELS[18].

La sentencia funda la obligación estatal en la aplicación directa del derecho internacional de los derechos humanos, y en particular, del artículo 12 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —en adelante PDESC— que impone a los Estados el deber de prevenir y tratar las enfermedades epidémicas y endémicas, tales como la FHA.

El pronunciamiento reconoce además la legitimación de la peticionante para reclamar la vacuna en beneficio de tres millones y medio de personas potencialmente afectadas por la enfermedad, por la única circunstancia de ser ella misma una habitante del área endémica, quien actúa en ejercicio de un derecho de incidencia colectiva, como el derecho a la salud.

4.1. El proceso judicial.

[18] Para observar los antecedentes del caso así como los criterios utilizados para lograr una sentencia que resolviera la situación de todas aquellas personas afectadas ver: CELS: Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina, 1996, Bs. As., 1997.

La acción judicial había sido iniciada en el mes de septiembre de 1996 y tramitó en el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal nº 7, a cargo de la Dra. Maria Cristina Carrión de Lorenzo. El Juzgado admitió la citación del Defensor del Pueblo de la Nación, que se presentó al expediente y adhirió a la presentación del CELS.

El 27 de diciembre el Ministerio de Salud y Acción Social contestó el requerimiento de informes, considerando que excedía el ámbito de su competencia ya que la vinculación de la enfermedad con la preservación del medio ambiente llevaba a compartir su responsabilidad con otros organismos como la Secretaría de Medio Ambiente de la Nación y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, principal zona afectada. Estos organismos contestaron sus informes y expusieron las políticas de sus respectivas áreas, endilgando en algunos casos responsabilidades a los otros demandados.

El proceso se convirtió de tal modo en un ámbito de debate sobre políticas públicas en materia de salud y medio ambiente, en relación al mal de los rastrojos. Este debate no se había realizado en su apropiado espacio institucional, el Congreso de la Nación, pues los reiterados pedidos de informes de los parlamentarios no habían recibido respuesta.

El Ministerio, al presentar su informe, anunció la consignación de partidas presupuestarias en la ley de presupuesto del año 1997 para completar las obras en el Instituto Maiztegui.

Ante ese anuncio el Juzgado de primera instancia rechazó el amparo por considerar que la cuestión había quedado resuelta por la mera previsión presupuestaria. El CELS recurrió el fallo; nuevamente contó con la adhesión del Defensor del Pueblo de la Nación. La causa quedó radicada en la Sala IV de la Cámara.

En el mes de diciembre de 1997, la Sala dispuso una medida infrecuente que puso en evidencia un compromiso con la averiguación de la verdad de los hechos. El juez Uslenghi, integrante de la Sala, realizó una inspección en el laboratorio del Instituto Maiztegui a fin de constatar en forma personal el estado de las obras, e interrogó pormenorizadamente a la directora del Instituto y al personal encargado de la construcción del laboratorio, verificando importantes atrasos en el cronograma de la obra que el propio Ministerio de Salud había informado en el expediente.

La sentencia que hizo lugar a la acción de amparo, estimó que el mero anuncio del Estado no cerraba en absoluto la cuestión. Si bien el Ministerio había asumido el compromiso político de fabricar la vacuna, el tribunal consideró probado que al momento de iniciarse el amparo hubo lapsos en los cuales no se realizaron inversiones para la finalización del proyecto, que estuvo virtualmente paralizado, actitud que configuraba la omisión que tornaba procedente el amparo. En la actualidad, sostuvo, el cronograma fijado por el propio Instituto Maiztegui estaba sujeto a las decisiones políticas, presupuestarias y administrativas de las autoridades nacionales, en particular de los Ministerios de Economía y de Salud, por lo que correspondía establecer claramente el deber legal del Estado de cumplir con ese cronograma, mas allá de los anuncios políticos.

De tal modo, se estableció la obligación del Estado de fabricar la vacuna y se estableció un plazo para el cumplimiento de esta obligación, como se pidiera en la demanda, tomando en consideración los plazos del cronograma oficial que pasaron a tener el valor de plazos legales.

Los jueces fundaron esta obligación del Estado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 12 del PDESC, instrumentos incorporados al derecho interno con jerarquía constitucional. La última norma citada expresamente prevé el deber de prevenir y tratar las enfermedades epidémicas y endémicas.

Se sostuvo en el fallo que cuando en un caso determinado no está previsto —por razones de conveniencia económica o interés comercial— que las personas o instituciones privadas atiendan la salud de la población, no cabe sino concluir que incumbe al Estado, en calidad de garante, brindar los recursos necesarios para hacer frente a la enfermedad.

Ante estos antecedentes, el tribunal estimó que la función judicial no se agota en la letra de la ley con olvido de la efectiva y eficaz realización del derecho.

Por último, es importante destacar que en el pronunciamiento se reconoció la legitimación de la actora para reclamar en representación de la totalidad de los habitantes del área afectada por la endemia, de acuerdo al texto del nuevo artículo 43 de la Constitución Nacional que prevé el denominado amparo colectivo. Por el sólo hecho de ser vecina de la zona

afectada por la enfermedad y estar expuesta al riesgo potencial de contraer la dolencia, se entendió que revestía la calidad de "afectada" por la no disposición de la vacuna.

4.2. Valor de precedente.

Además de haberse garantizado la fabricación de la vacuna, varias son las cuestiones que convierten a este caso en un valioso precedente.

Por una parte, destacamos la consagración del proceso como espacio para el diálogo entre una ciudadana y diversas dependencias estatales sobre los méritos de las políticas ambientales y sanitarias tendientes a solucionar el problema de esta terrible enfermedad, y el reconocimiento a la demandante de su legitimación para pedir una vacuna para tres millones y medio de habitantes de la zona afectada. Estos son factores que refuerzan el rol del amparo colectivo como vía de participación y control ciudadano de los asuntos públicos.

Por otra parte, la aplicación directa por un tribunal nacional de normas sobre derecho a la salud consagradas por los tratados internacionales contribuyen a enriquecer el aparato legal disponible para la lucha por los derechos humanos.

Asimismo, la imposición de responsabilidad personal a dos ministros por la fabricación de la vacuna en los plazos señalados, ayudan a fijar la idea de que las obligaciones que emanan de los derechos sociales tienen carácter jurídico y pueden acarrear responsabilidades también jurídicas, excediendo por lo tanto la mera discrecionalidad política.

La sentencia reafirma además el rol de garante del Estado en relación al derecho a la salud cuando determinadas prestaciones no resultan rentables o convenientes para la actividad privada. De tal modo propicia un balance entre Estado y mercado como única vía para asegurar el respeto de los derechos sociales.

Por último, las definiciones de la sentencia sobre cómo debe ser la actuación judicial ante la falta de acción de las autoridades sanitarias, permiten afirmar que en este precedente la justicia no ha dudado en asumir sus funciones como poder independiente frente a los otros poderes del Estado, garantizando la efectividad de los derechos fundamentales conculcados.

Capítulo IX. Derecho al trabajo[Σ].

1. Introducción.

En este capítulo se analizan los principales defectos e irregularidades que presentan los actuales programas públicos destinados a la creación de empleo. El derecho al trabajo es quizá el derecho social más castigado en los años recientes en nuestro país, y es deber del Estado utilizar racionalmente el máximo de los recursos presupuestarios disponibles en pos de garantizar el acceso al empleo. La improvisación, la falta de controles, el clientelismo y el aprovechamiento privado de los esfuerzos públicos, que caracterizan lamentablemente el diseño y la ejecución de las políticas sociales del Estado en esta materia, impiden dedicar con eficacia los ya escasos recursos que se disponen para combatir el desempleo.

2. Programas de empleo y capacitación laboral. Análisis técnico

La ley Nacional de Empleo[1], además de modificar aspectos de la normativa que regula el contrato de trabajo, incorporó en forma novedosa para Argentina las denominadas "políticas activas y pasivas de empleo". Las políticas activas, comprenden un conjunto de acciones que promueven esquemas de autogeneración de empleo y contratación directa del personal temporal, esquemas de capacitación y se orientan a generar una intermediación entre la oferta y la demanda laboral, ya sea mediante sistemas de información y asesoramiento, o por medio de la adaptación en materia de calificaciones básicas. Las políticas pasivas, por su parte, tienen por objetivo asegurar un ingreso a los desempleados/as o a otros trabajadores/as excluidos del mercado laboral.

El presente informe consiste en un análisis técnico sobre los programas de empleo y de capacitación laboral implementados a partir de la vigencia de la ley 24.013.

3. Programas de empleo.

Desde fines de 1992 el Ministerio de Trabajo —a través de la Secretaría de Empleo—, puso en marcha una serie de programas focalizados de generación de empleo. Algunos de ellos

---

[Σ] Informe elaborado por Laura Pautassi. Abogada. Centro de Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. CIEPP.

[1] Ley 24.013 del año 1991.

buscaron otorgar subsidios al sector privado con el objeto de incentivar la generación de nuevos puestos de trabajo y otros intentaron generar empleos a través de la realización de obras de utilidad social pero sin rentabilidad económica directa, con el objetivo de otorgar un monto que permita a los trabajadores desocupados satisfacer sus necesidades básicas.

Desde entonces fue tal el "aluvión" de programas, muchos de los cuales sólo reemplazaban al anterior, que se conformó una suerte de cadena ininterrumpida de programas a los que se les va "ajustando" un par de requisitos, y se les cambia el nombre, pero en esencia tienen un mismo diseño y objetivos similares. A continuación se detallan.

3.1. Programas de empleo transitorio.

Programas Intensivos de Trabajo (PIT):

Estos fueron los que primero se implementaron. Su objetivo era brindar ocupación transitoria a desempleados/as para la realización de obras de utilidad pública provincial o municipal. Estaban destinados a trabajadores/as desocupados, inscriptos en la red de servicios de empleo (este requisito nunca se cumplió), preferentemente sin calificación laboral o con las mismas obsoletas. La duración estipulada fue de seis meses con posibilidad de prórroga por otros seis más.

Durante 1993 se ejecutaron proyectos por un monto de 92.342.000 pesos y en 1994 por 89.920.000 pesos. La relación costo-beneficiario se estimó en 2.088 pesos (estimación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social —en adelante MTySS—).

Programa de Asistencia Solidaria (PROAS):

Este programa siguió al anterior. Su duración establecida era de tres a doce meses, durante los cuales se entregaban a cada beneficiario —en concepto de "ayuda económica no remunerativa"— la suma de 200 pesos, más cobertura de salud y seguro de responsabilidad civil.

Durante 1995 los montos erogados fueron de 54.517.500 pesos (aportes del Fondo Nacional de Empleo —en adelante FNE— principalmente y de Secretaria Desarrollo Social y las provincias). La relación costo-beneficiario se estimó en 2.189 pesos.

Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO):

Posteriormente se creó este programa que centró su esfuerza en generar "empleo masivo" por un período de tiempo determinado; la población beneficiaria era la misma que la del programa anterior; y la duración era de tres a doce meses; se otorgaban 200 pesos de ayuda económica a cada beneficiario.

Durante 1995 los montos ejecutados fueron de 20.365.200 pesos y la relación costo-beneficario de 1.780 pesos.

Programa TRABAJAR:

Este es el único programa que se encuentra vigente. Podemos decir que mantiene los mismos objetivos que el anterior. Se complejizaron los mecanismos de realización de obras públicas; se otorga igual ayuda económica a beneficiarios; y la duración es de tres a seis meses.

La asignación presupuestaria para 1996 fue de 65 millones de pesos y en 1997 el crédito del Banco Mundial fue de 200 millones de pesos.

Este último programa es el único en el que se han realizado algunas acciones de fiscalización, sin embargo los resultados curiosamente no fueron difundidos.

3.2. Programas de Interés Social.

Este tipo de políticas se insertan en la lógica de crear una serie de programas de ejecución descentralizada en organizaciones no gubernamentales o comunitarias sin fines de lucro, pero también, y principalmente, con administraciones municipales. En la mayoría de ellos el objetivo es la realización de obras definidas como "socialmente útiles" por parte de dichas organizaciones. El MTySS aporta la ayuda económica a los beneficiario/as. En todos estos programas, especialmente los que ya han concluidos, la supervisión y evaluación por parte del MTySS fue prácticamente nula. Entre ellos figuran los siguientes.

Programa de servicios comunitarios:

Este es el único que se encuentra vigente.

Programa Interinstitucional de Interés Social (PRIDIS):

Este programa ya ha concluido y, según datos del MTySS, la relación costo-beneficiario es de 1.210 pesos por cada beneficiario/a.

Para 1994 el monto de presupuesto comprometido fue de 2,4 millones de pesos. La cobertura que alcanzó fue muy limitada: 930 personas.

Programa de Empleo de Interés Social (PROEDIS):

El monto del presupuesto comprometido para 1994 fue de 3.656.500 pesos y para 1995 fue de 3 millones de pesos. La relación costo-beneficiario fue calculada por el MTySS en 1.920 pesos para contratos de seis meses. La cobertura estimada fue de un máximo de 5 mil personas (30 mil sueldos por semestre), aunque en 1995 cubrió a 6.043 personas.

Programa ASISTIR:

El monto ejecutado en el programa alcanzó los 6.500.000 pesos aproximadamente, con una cobertura de 32 mil beneficiarios/as.

3.3. Programas de Empleo Privado.

Uno de los programas de empleo privado es el denominado FORESTAR, que tiene por objetivo "incentivar la ocupación transitoria de trabajadores desocupados en proyectos forestales realizados por productores del sector privado, y alentar la contratación posterior de dichos trabajadores. El MTySS otorga una ayuda económica no remunerativa a los beneficiarios (desocupados) de 200 pesos mensuales y la cobertura de un seguro de responsabilidad civil. Los organismos ejecutores deberán otorgar la cobertura en salud. No existe el compromiso por parte de las empresas para contratar posteriormente a los beneficiario. El costo estimado por la Dirección Nacional de Empleo es de 600 pesos por beneficiario.

4. Programas de formación y Capacitación laboral

4.1. Programas financiados por Organismos Internacionales.

Dentro de esta categoría encontramos el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP), integrado por cuatro componentes: Proyecto Joven, Micro, Imagen y Fortalecimiento Institucional de las Oficinas de Empleo. El financiamiento proviene de un crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 350 millones de pesos para la primera etapa (cuatro años) y en 1997 se renovó por igual monto.

Proyecto Joven:

Este proyecto aspira a capacitar a 200 mil jóvenes de ambos sexos en el lapso de cuatro años, para la búsqueda de su primer empleo. El nivel de calificación al que acceden es al de semicalificado. La lógica consiste en la contratación de cursos a Instituciones de Capacitación (ICAP) a través del mecanismo de licitación pública internacional. Estas instituciones pueden ser públicas (universidades, escuelas técnicas, etc.) o privadas.

Desde 1993 a 1996 fueron cinco los llamados de licitación, adjudicándose en total 3.503 cursos de capacitación, por un monto total de 89.265.125 pesos[2].

[2]En lo que sigue se utilizó como fuente: PARP, MTySS, Secretaría de Empleo y Formación Profesional: Estado de Ejecución de los proyectos, Bs. As., abril 1996.

Los beneficiarios/as son jóvenes entre 16 a 24 años de edad, subocupados, inactivos o desempleados/as, de bajos recursos, con nivel de instrucción no superior a secundario incompleto y sin experiencia laboral previa.

Este es uno de los pocos proyectos que realiza un seguimiento de los beneficiarios/as hasta 18 meses de finalizado el curso, con el objetivo de evaluar los impactos del programa —especialmente la inserción ocupacional de los beneficiarios/as—. Sin embargo, no se ha dado a conocer la evaluación completa. En los datos difundidos por el MTySS, resulta sumamente llamativo, que sobre una muestra de 33.611 beneficiarios, el 55% corresponde a desocupados/as con experiencia, en tanto el objetivo del programa es dar inserción ocupacional "para primer empleo". Le sigue un 19% de desocupados/as sin experiencia. Asimismo, si se analizan los grupos de edad, que se han admitido, un grupo importante de beneficiarios/as son mayores de 24 años, representando un porcentaje total de 28, 5%, mientras que el grupo comprendido entre los 16 a 24 años representa el 71,2%. En otros términos, aproximadamente un 30% de la muestra analizada contempla a "no jóvenes"[3].

Proyecto Imagen:

Este componente esta destinado hacia la búsqueda de empleo por parte de desocupados/as —personas mayores de 16 años— tanto del sector público o privado. También se convoca a los desocupados/as beneficiarios del seguro por desempleo, a los egresados del proyecto Joven, y "a todos aquellos que estén próximos a enfrentar la pérdida de su empleo, por efecto de los procesos de reestructuración de sus empresas". Se ofrecen cursos cortos —cada uno de 18 horas— destinados a dar orientación gratuita para la inserción ocupacional.

4.2. Programas de Formación Profesional financiados por el Fondo Nacional de Empleo.

Programa Emprender:

Define como actividades de "capacitación inicial" a las actividades realizadas en el puesto de trabajo y/o fuera de él, previas a la contratación laboral de los beneficiarios/as. Las empresas sólo pueden incorporar como beneficiarios/as del programa a quienes tengan intención de incorporarlos para ocupar los nuevos puestos de trabajo. El número máximo de

[3] Fuente: PARP, MTySS (1996).

beneficiarios/as a incorporar deberá ser equivalente al número de potenciales trabajadores/as a incorporar con motivo del aumento previsto en la planta de personal. Para la ejecución de este programa se presupuestaron unos 5 millones provenientes de la Línea de Formación Profesional, del Fondo Nacional de Empleo, pero sólo se ejecutaron —hasta finales de 1996— 1.800.000 pesos, de los cuales el 58.6%, es decir, unos 1.054.800 millones, fueron asignados a FIAT Auto Argentina S.A.

5. Consideraciones finales.

En la secuencia de los programas de empleo —salvo el programa Trabajar que lo hizo parcialmente— no se realizó un control efectivo de la contratación de los trabajadores/as, como tampoco de la efectiva prestación de servicios, ya que según los responsables del MTySS, no se contaba con infraestructura adecuada. Se registraron errores en la liquidación de los sueldos, y en algunos casos se presentaron irregularidades en la efectiva percepción de las remuneraciones de algunos trabajadores/as y demoras en el envío de los fondos comprometidos por el MTySS. También se produjeron demoras en el deposito de aportes y contribuciones por parte del Estado nacional. Por ello, a partir de 1994 se implementó el sistema de pago directo a los beneficiarios/as por correo y administrado por el ANSES. En otros términos, los PIT fueron utilizados como una herramienta de clientelismo municipal. Estas características se fueron repitiendo con diferentes nombres, —PROAS, PRENO, PROEDIS— que buscaban dar ocupación a desempleados/as por razones climáticas o por desempleo estructural en las provincias más afectadas. Sin embargo, no se pudo mantener esta "focalización" ya que ni en relación con el nivel socioeconómico, ni educativo se logró respetar dichos criterios.

El aumento del clientelismo se debió a que la mayoría de los beneficiarios/as se encontraban en relación directa con los organismos ejecutantes (municipios, organizaciones no gubernamentales). En otros casos los proyectos no se pusieron en marcha por no ponerse de acuerdo las fuerzas políticas en la distribución de beneficiarios/as. En todos los casos la responsabilidad principal respecto de los mecanismos de focalización implementados recae en el MTySS en tanto, en el LNE se propuso "crear la red de servicios de empleo" y a varios años aún no se ha logrado, y en su defecto tampoco se buscó reemplazar los mecanismos de selección, con el objetivo de transparentar la selección.

Asimismo, la percepción que queda es que los beneficiarios/as "rotan" de programa en programa, al igual que los organismos participantes (empleo transitorio) o las empresas adherentes (empleo privado, capacitación profesional). La autofocalización se da en función de las empresas (quienes toman a quienes quieren) o de los organismos responsables, ya se trate de municipios o de organismos no gubernamentales que utilizan estos programas para acciones clientelares o beneficiar a sus propios empleados municipales. En otros términos, los principales afectados por el problema del desempleo —los trabajadores/as desocupados, no calificados, precarizados— son quienes tienen menores chances de "autoseleccionarse o focalizarse" como beneficiarios/as de estos programas.

Por otra parte, resulta notable que en varios sondeos y evaluaciones realizadas por el MTySS se comprobó que los beneficiarios/as no estaban enterados de que tenían cobertura médica, como tampoco seguros por responsabilidad civil. Es más, en muchos casos ni siquiera sabían que se trataba de un programa de empleo financiado por el MTySS. Asimismo, las altas y bajas de los trabajadores/as eran frecuentes, muchas veces acudían al correo a retirar su ayuda económica (y ya no pertenecían al programa por incumplimiento u otra causal) y la cobraban, mientras que otros no lograban percibir la ayuda económica por la cual efectivamente habían trabajado.

Son numerosas las irregularidades de este tenor que se detectan en éstos programas, más allá que los responsables del gobierno se manifiesten muy preocupados por lograr mejorar el sistema. El principal indicador de ello es el alto costo por beneficiario. Si se observa en perspectiva la "evolución" de los programas de empleo y de formación profesional se puede visualizar que la lógica de funcionamiento es siempre la misma, lo que se ha ido logrando con el transcurso de los distintos programas es "ajustar" los controles, la asistencia técnica y en algunos casos, mejorar los proyectos que presentan los organismos interesados. Ahora bien, el costo unitario de cada programa continúa incrementándose (y en ningún caso se considera el costo de administración de todo la "superestructura" del MTySS, con sus gerencias de empleo, direcciones regionales, etc.), como también se mantienen numerosos problemas de gestión. Además no se conoce todavía, con tantos años de implementación de estas políticas el impacto sobre el desempleo y situación ocupacional de los implicados.

Queda claro que el principal "beneficiario" es el sector privado, que goza no sólo de rebajas en materia de contribuciones a la seguridad social, sino que puede solicitar apoyo "a medida" en materia de formación profesional, pero también en la utilización directa de trabajadores/as en sus tareas productivas y subsidios a la contratación de personal temporal para realizar determinadas tareas. En efecto, las empresas —en especial las grandes— han aprovechado todas las oportunidades que se les presentaron para conseguir subsidios tendientes a reducir costos y, por ende, aumentar su rentabilidad. El caso más paradigmático es la empresa Fiat con el programa Emprender.

En síntesis, no existen prioridades definidas en materia de promoción del empleo —lo hasta aquí analizado da una muestra de ello— como tampoco se sabe a qué grupo de la población se desea beneficiar, y mucho menos se compadece con el alto monto de recursos afectados. La impresión es que la estrategia más clara en materia de programas de empleo y formación profesional consiste en seguir haciendo “más de lo mismo” —o lo mismo mejorado— sin incorporar otro tipo de medidas de verdadera “promoción del empleo” salvo mayores instancias de control formal durante la implementación de los programas y continuar beneficiando demandas del sector privado o a las provincias y municipios.

Los programas de capacitación no escapan a ésta lógica, en tanto dotan de capacidades y habilidades en algunos casos específicas para un tipo de empresa, las que con posterioridad a la capacitación tampoco aseguran a los trabajadores un puesto de trabajo. De hecho, muchas empresas utilizan programas del MTySS —como el caso del programa Emprender— para no utilizar la figura de periodo de prueba, así de este modo no pagar el salario básico de convenio.

Otro rasgo a destacar es que la “transitoriedad” de estos programas no es tal, en tanto se van reemplazando permanentemente, con una clara visión “asistencial” del desempleado/a, marginado/a, y no una idea de apoyo a la generación de empleo. De alguna manera, se estaría reubicando gran parte del personal despedido por la reforma del Estado de la administración publica, en una nueva relación “no laboral” o “rotando desempleados” para que no acrecienten las estadísticas, de por sí elevadas[4].

[4]En algunas de las consultas realizadas a los técnicos del MTySS, se inclinan por aceptar la hipótesis de la rotación de desempleados, estimando un índice de rotación por programas de más del 50% de los beneficiarios.

Capítulo X. Derechos de los pueblos indígenas[Σ].

1. Introducción

A partir de 1997 comenzó el desarrollo del Programa de Participación de Pueblos Indígenas —en adelante PPI— que tuvo varias etapas y facetas. Surgido de la necesidad de dar contenido efectivo a los derechos indígenas reconocidos en la Constitución Nacional reformada en 1994, el programa fue una masiva movilización de casi todos los pueblos indígenas, sus organizaciones y comunidades. En reuniones sucesivas, los participantes indígenas hicieron un pormenorizado análisis de la situación que, aún con variabilidad, actualmente comparten, debido a razones históricas de sometimiento a un sistema económico, político y cultura ajeno.

Tomando como base este diagnóstico redactaron sus demandas al Estado con miras a construir otras bases para una nueva relación entre éste y los pueblos indígenas. Las actividades culminaron en un Foro Nacional Indígena, que tras siete días de trabajo elaboró un documento que fue entregado a los legisladores del Congreso Nacional.

A pesar de la diversidad de culturas y pueblos, que por primera vez se reunían para discutir asuntos de su exclusiva competencia, se puede decir que —aunque con tibieza— se logró construir una plataforma común de reivindicaciones en torno a tres conceptos básicos: pueblo indígena, territorio y organización[1].

Por lo tanto, uno de los mayores desafíos que los pueblos indígenas deberán enfrentar es el de mantener un frente común de organización en la diversidad, anclada en tales reivindicaciones; una organización tal que les permita ejercer el control sobre las acciones que el Estado lleva a cabo en relación con los asuntos que afectan la vida y el futuro de estos pueblos.

Teniendo en cuenta la necesidad de que se dicten leyes para hacer efectivos los derechos consagrados en la Constitución

---

[Σ] El presente informe a sido elaborado en base a un trabajo preparado por Morita Carrasco, antropóloga, miembro del Instituto de Ciencias Antropológicas, sección Etnología y Etnografía, GELIND, Grupo de Estudio en Legislación Indigenísta, de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Agradecemos a la licenciada Carrasco su valiosa participación en este Informe. Colaboraron también en la elaboración de este capítulo, Juana Kweitel, miembro del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS, y María Soledad Belando y Gabriela Michelini, alumnas del práctico UBA-CELS.

[1] Para mayor información sobre el tema ver Asuntos Indígenas 2/97.

Nacional habrá que ser especialmente cuidadosos a fin de evitar que los legisladores no indígenas modifiquen en parte o totalmente los puntos de vista de los pueblos indígenas contenidos en el documento del Foro Nacional.

No obstante la concreción del PPI, resulta difícil creer en la inocencia del Poder Ejecutivo Nacional, cuando a través de sus agencias pone en práctica simultáneamente tres programas-proyectos que aumentan el desconcierto y, posiblemente, retardan la concreción de las expectativas indígenas en torno a sus reivindicaciones. La Secretaría de Desarrollo Social de la Nación a través del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas —en adelante INAI— financió el PPI. A su vez, el INAI, sin esperar el resultado de las deliberaciones indígenas en el PPI, decidió inconsultamente la implementación de la personería jurídica de las comunidades indígenas, según el modelo diseñado por los técnicos del organismo estatal y está ejecutando un programa de entrega de estas personerías en todo el país. Por último, el Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias —CENOC—, también dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, implementó el programa de capacitación del Banco Mundial. En la práctica, la puesta en marcha simultánea de este programa y del PPI produjo una gran confusión y fragmentación en el movimiento indígena.

2. Casos relativos al respeto de los derechos indígenas en Argentina.

2.1. Casos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

2.1.1. Caso de la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honaht (nuestra tierra)[2]

2.1.1.1. Introducción y antecedentes

La asociación Lahka Honaht se encuentra integrada por 35 comunidades aborígenes de los grupos étnicos Mataco (Wichi), Charote (Iyjwaja), Toba (Komlek), Chulupi (Niwacke) y Tapiete (Tap_). Estos grupos habitan, desde tiempos inmemoriales, en la zona del río Pilcomayo, en el departamento de Rivadavia, municipio de Santa Victoria Este en la provincia de Salta, cuyo asiento específico son los lotes fiscales 14 y 55.

Desde 1984 estas comunidades iniciaron pedidos al gobierno para obtener un título colectivo sobre las tierras que

[2] Los datos cosignados surgen de la denuncia presentada por el CELS ante la CIDH.

ocupan. Entre los años 1993 y 1995 se reunió y funcionó una Comisión Asesora Honoraria que examinaría el tema para luego hacer recomendaciones acerca de la metodología para concertar la entrega de las tierras, así lo efectivizó en abril de 1995, pero la entrega de las tierras nunca se concretó. Paralelamente, en 1994 —ignorando la actividad de la Comisón Asesora— el gobierno de la provincia de Salta construyó un puente internacional sobre el río Pilcomayo, que conecta Misión La Paz (Argentina) con Pozo Hondo (Paraguay). Dicho puente desemboca en medio del territorio que estas comunidades aborígenes reclaman, cortando las áreas de los recorridos de caza y recolección. La provincia omitió realizar un estudio previo para establecer el impacto socioambiental que las que las obras tendrían sobre este territorio; y, como si ello fuera poco, las comunidades aborígenes afectadas por las obras nunca fueron consultadas.

En virtud de estos acontecimientos, en septiembre de 1995 el representante legal de la asociación, promovió una acción de amparo contra la provincia de Salta a fin de que se ordenara la inmediata suspensión de las obras de construcción del puente internacional, así como cualquier otra obra de construcción, de urbanización o actos de alteración de los lotes fiscales 14 y 55. En la acción de amparo se invocaron varias normas y, especialmente, los derechos reconocidos a los pueblos indígenas por la Constitución Nacional. Como medida cautelar previa se solicitó una medida de no innovar respecto de la construcción del puente y demás obras, a fin de evitar con ello mayores daños ambientales.

En noviembre de 1995, la Corte Suprema de la provincia de Salta resolvió no hacer lugar a la prohibición de innovar solicitada.

En abril de 1996 se rechazó también la acción de amparo sin considerar el planteo de fondo y reproduciendo la tan reiterada frase “la dilucidación de esta cuestión exige un mayor debate y amplitud de prueba impropios en el juicio expeditivo y rápido que nos ocupa”.

Consecuencia de ello, en mayo de 1996 se interpuso un recurso extraordinario federal que también fue rechazado.

Finalmente en febrero de 1997 se interpuso recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por denegación del recurso extraordinario. Este recurso también fue rechazado consumándose de esta manera múltiples violaciones a los derechos humanos. En virtud de ello, en agosto de 1998 se

realizó una presentación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —CIDH—.

2.1.1.2.La denuncia ante la CIDH

A pesar de los reclamos afectuados por las tierras, la denuncia presentada ante la CIDH no está relacionada con el título de propiedad que se les niega, sino con la iniciativa del gobierno provincial —avalada por el gobierno nacional— que pone en riesgo la integridad sociocultural de estas comunidades. El proyecto —que incluye el puente internacional y otras construcciones— modificará sensiblemente la forma de vida de las comunidades que integran la asociación Lhaka Honaht. Si bien ellas no se oponen a que se realicen las mejoras, exigen que las mismas sean precedidas de un análisis del impacto socio-ambiental que tendrán sobre ellos, y que se considere el interés y la opinión de quienes históricamente han ocupado esas tierras.

Los indígenas reclaman por la violación al derecho a un ambiente sano y otros derechos sociales como el derecho a que se le informe a las comunidades afectadas las obras a construir en las tierras que ellos habitan. Sin embargo, la denuncia sólo puede basarse en violaciones a los derechos contemplados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, eventualmente, en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, únicos instrumentos internacionales por los cuales se puede peticionar a la CIDH[3].

2.1.1.3. El derecho a la tierra ancenstral (cultural land): un derecho conocido pero no reconocido

El derecho a la tierra que tradicionalmente ocupan los indígenas –como en este caso los Wichis— se basa fundamentalmente en la vida que estas comunidades desarrollan en ellas desde tiempos inmemoriales; allí cazan, pescan, recolectan frutos de los árboles. De tal manera, si se los despoja

[3] En la denuncia también se hizo referencia a otros instrumentos internacionales tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pero a modo de guía interpretativa de los derechos violados de la Convención Americana y de la Declaración Americana de Derechos Humanos. En tal sentido, se invocó el principio pro homine como regla hermenéutica a fin de desentrañar las obligaciones internacionales asumidas por el Estado Argentino, obligando a éste a integrar el significado de los textos mencionados con el resto de los instrumentos internacionales en los cuales ha comprometido su responsabilidad internacional, en tanto conduzcan a una mayor protección de las personas afectadas.

de las tierras en la que desarrollan toda su actividad económica se afectaría su supervivencia física —su vida y su salud— pero, además, su identidad cultural —sus creencias, sus motivos de asociación, sus costumbres y hábitos, tanto como su vida familiar y social— puesto que todo ello se encuentra atado de manera inescindible a ese espacio esencial que es la tierra de sus ancestros.

Esta relación es la que ha dado origen a la consagración de un principio central de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el derecho internacional moderno. Este derecho, conocido como el derecho a la tierra ancestral (cultural land), se encuentra plasmado entre otros documentos internacionales en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo —en adelante OIT— y en el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas. Asimismo, la CIDH ha reconocido esta relación especial entre la tierra y la vida cultural de los indígenas, tal como lo demuestra el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador[4].

Las nuevas rutas y caminos, tal cual han sido proyectados, afectarán los ancestrales recorridos de caza, es decir, la marcación de los accidentes naturales que han servido tradicionalmente para guiar al cazador en el terreno para la obtención de recursos y alimentos. Estos recorridos son el producto de una enseñanza que se tramite de generación en generación y constituye un bagaje cultural valiosísimo e irremplazable.

Por lo tanto, la vulneración del derecho a la conservación del vínculo especial entre las comunidades y la tierra ancestral, es el eje del problema en este caso.

Además, la escala de valores sociales se construye a partir de la actividad de supervivencia; el eje central de los cazadores recolectores son el igualitarismo y la reciprocidad, de modo tal que la solidaridad en la distribución de los frutos y víveres entre las familias es el valor más importante a conservar.

La transformación y la degradación ambiental de estos territorios tradicionales —por las obras públicas emprendidas por el gobierno salteño con el aval del gobierno nacional— sin la valoración de las consecuencias, afectará claramente la posibilidad de estos pueblos de continuar habitando en el lugar que han fijado, desde tiempos remotos su residencia.

---

[4] CIDH: "Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador", OEA/Ser.L/VII.96, doc.10, rev.1, 24 de abril de 1997.

En tal sentido, la degradación ambiental y la alteración de los campos de caza y recolección en el territorio ancestral de esas comunidades aborígenes, impedirá el uso y goce tradicional del lugar de residencia y provocarán profundas alteraciones en la forma de vida de cada miembro de estas comunidades y, fundamentalmente, sus prácticas económicas.

Por todo ello, en la denuncia presentada por el CELS ante la CIDH se han considerado violados los derechos a la vida, a la integridad física, a la salud y a la subsistencia; el derecho a la cultura; el derecho a fijar el lugar de residencia; el derecho a la no injerencia en la vida privada y familiar, y a la protección de la familia; el derecho de asociación y el de propiedad; el derecho a la información y, por sobre todas las cosas, el derecho a la protección judicial; todos ellos contemplados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en el Pacto Internacional de Derechos Políticos y en el Convenio 169 de la OIT.

2.1.2. Caso de las Comunidades indígenas Paymemil y Kaxtripaiñ[5]:

Las comunidades indígenas Paynemil y Kaxtripaiñ, habitan en la provincia de Neuquén. Cerca de la zona habitada existe una explotación petrolífera que ha contaminado la napa freática desde 1995. Esta situación motivó la presentación —en mayo de 1996— de una nota dirigida al director de Recursos Hidrológicos de la provincia de Neuquén, en la que se denunció la contaminación con metales pesados del acuífero freático, del cual se abastecen los integrantes de la comunidad Paynemil. La nota fue acompañada por análisis de la potabilidad de aguas extraídas de pozos para consumo de los pobladores que indicaban la inaptitud del agua para el consumo[6].

Estos informes constataron la existencia de una contaminación grave en el agua utilizada para el consumo y, a su vez, sirvieron para que las autoridades provinciales tomasen conocimiento de la cuestión. Sin embargo, no se adoptaron las medidas necesarias para impedir la continuación del daño grave

---

[5] Los datos consignados surgen de la denuncia presentada ante la CIDH por la Dra. Nara Osés, Defensora de Menores, a quién agradecemos especialmente su participación en el presente Informe.

[6] Nota presentada por el equipo jurídico del Proyecto Especial Universidad de Comahue-Asamblea por los Derechos Humanos sobre las tierras indígenas.

que se estaba generando en la salud de los integrantes de la comunidad indígena.

Verificada la contaminación de las aguas extraídas de los pozos, y ante la inactividad del Estado ante las denuncias presentadas, en el mes de marzo de 1997 la Defensoría de Menores de Neuquén, interpuso una acción de amparo en representación de los niños y jóvenes de las comunidades Paynemil y Kaxtripaiñ, a raíz del daño a la salud y al medio ambiente. El motivo de la acción, dirigida contra el Poder Ejecutivo provincial, fue su inacción frente a las graves consecuencias producto de la ingesta de metales pesados como el plomo, el mercurio y el cadmio, así como en la falta de control de las explotaciones petrolíferas y sus correspondientes residuos tóxicos.

En efecto, los estudios efectuados a los integrantes de la comunidad indígena demostraron que 16 de los niños tenían en sus cuerpos niveles elevados de metales pesados vinculados con la explotación petrolera y con la ingesta de agua de pozo y la presencia de gasolina en las napas freáticas del lugar[7].

La sentencia de primera instancia provincial, hizo lugar a la demanda, condenando al poder administrador a:

1) realizar los diagnósticos de salud pertinentes a toda la población, como asimismo los tratamientos que correspondiesen;

2) suministrar provisoriamente agua potable —en el plazo de 48 horas—, en la cantidad de 300 litros por persona y de modo definitivo en 45 días;

3) sanear la zona afectada por la contaminación de los acuíferos.

La sentencia fue confirmada por la segunda y tercera instancia local. Dicha resolución nunca fue cumplida por el Estado a pesar de la imposición de sanciones por los tribunales intervinientes. Las napas continúan contaminadas; no se han tomado medidas para sanearlas ni se provee a los integrantes de la comunidad de cantidades de agua potable suficiente para asegurar la salud de los niños y jóvenes de la comunidad.

Ante esta situción la Defensoría de Menores de la primer circunscripción judicial de Neuquén presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tendiente a lograr que el gobierno de Neuquén cumpla con la decisión

[7] Informe solicitado por el propio gobierno provincial a través de la Subsecretaría Provincial de Salud, contestado en el mes de octubre de 1996. A pesar de los resultados preocupantes el organismo gubernamental no había tomado las medidas de prevención y tratamiento pertinente.

judicial y garantice el derecho a la salud de los integrantes de la comunidad indígena y especialmente de los menores afectados por la contaminación.

2.1.2.1. Caso de las Comunidades Mapuche Salazar y Aigo[8]:

Aproximadamente 200 familias mapuches utilizan para invernada de su ganado una parcela que integra el área conocida como Pulmarí en la provincia de Neuquén. Sólo a través de esta ocupación se evita la mortalidad de animales en el invierno. Este territorio, utilizado para la invernada, es el que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas de la zona.

En septiembre de 1984 la comunidades Mapuches recibieron la promesa por parte del Estado de que la región de Pulmarí sería explotada por la propia comunidad mapuche, lo que se denominó "Pulmarí para los Mapuches". La promesa se cumpliría a través de un ente encargado de la administración de estas tierras integrado por el gobierno provincial y el gobierno nacional denominado Corporación Interestadual Pulmarí (CIP). Sin embargo, este ente lejos de proteger los intereses de la comunidad aborigen, es el que formula constantes denuncias contra las comunidades Mapuches por la ocupación de las tierras que históricamente han ocupado en la zona[9].

Durante este año el CIP decidió entregarlas a particulares sin consultar a las comunidades, ni proveerles de otras tierras aptas. En virtud de ello, integrantes de las comunidades ocuparon pacíficamente las tierras que reclamaban.

Las autoridades iniciaron contra ellos una causa penal por usurpación y una acción de desalojo. Posteriormente, y por disposición del Tribunal Oral federal de Neuquén, el juez federal de Zapala dictó el procesamiento de cuatro mapuches por el delito de usurpación. Por su parte, la acción de desalojo ha agotado las vías disponibles para su apelación y se encuentra lista para ser ejecutada.

Ante el inminente desalojo, los cuatro mapuche procesados y la Comunidad Mapuche Neuquina, en representación de las

[8] Los datos consignados surgen de la denuncia presentada ante la CIDH por el Dr. Marcelo Ojea, a quién agradecemos su participación en el presente informe.

[9] Ver al respecto un análisis cronológico de los ataques sobre las tierras que los Mapuches han habitado históricamente y la constante agresión que recibe esta comunidad por parte de las autoridades del CIP en la revista: Nosotros los otros, año 2, n°3, septiembre de 1998, editada por el Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, p. 20.

comunidades "Salazar" y "Aigo", resolvieron recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para evitar los daños irreparables que generaría una medida de este tipo.

2.2. Casos en el ámbito interno.

2.2.1. Caso del Pueblo Kolla.

La organización kolla Tincunaku, conformada aproximadamente por 300 familias, enfrenta un conflicto de larga data con particulares que no quieren reconocer su derecho originario a la posesión y propiedad de los recursos naturales en sus territorios. Desde hace años, la organización se encuentra en litigio por este tema en contra de particulares y de la provincia.

A comienzos de este año se inició en su territorio la construcción del gasoducto Nor Andino que transportaría gas a Chile. El trazado de la obra pasa exactamente por el territorio que reclaman. Dicho proyecto cuenta con la aprobación de las autoridades nacionales y provinciales y con financiamiento privado.

Una vez iniciadas las obras, la organización no gubernamental Greenpeace presentó un recurso de amparo, ya que el gasoducto atraviesa, además, la última selva de montaña del país. Si bien en un comienzo mediante una medida cautelar se logró paralizar las obras, posteriormente la prohibición fue levantada y se permitió su prosecución.

Por otra parte, en el marco de este conflicto se registró una alarmante violación de la libertad de expresión y al debido proceso. Uno de los jueces intervinientes en la causa prohibió a Greenpeace y a los miembros de la organización kolla manifestarse, incluso pacíficamente, en la zona de las obras[10]. Precisamente la zona de las obras es el lugar que las familias damnificadas habitan. De esta forma la empresa pretendió utilizar una medida cautelar como orden de desalojo.

Finalmente la Comunidad no pudo impedir la realización de las obras. El Gasoducto fue construido exactamente como había sido trazado originalmente. Ante la inminencia de las obras y el fracaso de las acciones judiciales, los miembros de la organización Tinkunaku se vieron obligados a aceptar una indemnización por una parte de los daños.

---

[10] Resolución firmada por el Juez Abel Cornejo, Juzgado Federal de Salta. Ver en cuanto los alcances del fallo citado: Diario Clarín: "Un juez limita a ecologistas", 8 de mayo de 1998.

Capítulo XI. El Estado argentino frente a los organismos internacionales de protección de los derechos humanos[Σ].

1. Introducción

En este capítulo nos proponemos analizar la conducta del Estado argentino, durante el año 1998, frente a los organismos internacionales que supervisan y protegen la vigencia de los derechos humanos. Por ello, estudiaremos las decisiones más importantes sobre Argentina, emanadas de estos organismos; el cumplimiento o no de estas resoluciones por parte del Estado; la política asumida en materia de proposición y nombramiento de representantes de Argentina en puestos vacantes de estos entes internacionales; y la actitud del gobierno en la creación de la nueva Corte Penal Internacional.

Son numerosas las instancias internacionales ante las que Argentina debe responder periódicamente. Ellas fueron desarrollándose en la segunda mitad de este siglo, a partir de la conciencia que la comunidad internacional adquirió luego de los horrores sufridos en la Segunda Guerra Mundial. Algunos de estos mecanismos fueron creados y regulados en tratados adheridos por el Estado, y se dedican a supervisar las obligaciones asumidas en materia de derechos humanos en ese instrumento internacional (por ej. la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[1] y la Corte Interamericana de Derechos Humanos[2] vigilan el respeto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[3] o Pacto de San José de Costa Rica); otros mecanismos, en cambio, fiscalizan la vigencia de los derechos humanos —en general o en particular, de cierto derecho o de cierto país— de todos los Estados parte de determinada organización internacional, como la Organización de Naciones Unidas (ONU) —tales como la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, los grupos de trabajo o los relatores especiales—[4].

[Σ] Por Andrea Pochak, abogada del Programa sobre Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos del CELS.

[1] En adelante, "la Comisión Interamericana", "la Comisión" o "CIDH".

[2] En adelante, "la Corte Interamericana".

[3] En adelante, "Convención Americana" o "CADH". Este instrumento goza desde la reforma de 1994 de jerarquía constitucional.

[4] En otras palabras, "los tratados de derechos humanos establecen órganos, generalmente propios, para ejercer diversas modalidades de supervisión respecto de las obligaciones asumidas por los estados partes, y en las organizaciones se generan instancias competentes para controlar el respeto

En cuanto a las decisiones que provienen de estos organismos internacionales, su valor jurídico no es igual en todos los casos. Existen ciertas decisiones cuya fuerza vinculante u obligatoria para los Estados es inobjetable, justamente por emanar de órganos jurisdiccionales; es el caso, por ejemplo, de las sentencias que provienen de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Su inobservancia por parte del Estado implicado genera una nueva responsabilidad internacional. Otras decisiones, sin embargo, no son generalmente consideradas obligatorias por los Estados y por cierto sector de la doctrina; es el caso, por ejemplo, de los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[5]. Por esta razón, hemos considerado adecuado, en la medida de nuestras posibilidades, hacer referencia también al estado de cumplimiento por parte de Argentina de las recomendaciones que surgen de las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos.

Sin lugar a dudas, el mecanismo internacional de protección más utilizado en Argentina es la Comisión Interamericana. El sistema interamericano está constituido por dos órganos de control: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Su fácil acceso y su conocimiento más difundido, facilitan que año tras año las denuncias individuales contra el Estado argentino, por violación de la Convención Americana, aumenten cuantitativa y cualitativamente. En este sentido, durante el año 1998, Argentina ha sido objeto de numerosas denuncias ante la Comisión Interamericana[6]. Entre ellas, merece mencionarse la petición presentada en octubre por Carmen Aguiar de Lapacó, a raíz

---

de las normas consuetudinarias sobre derechos humanos por todos los estados miembros, con prescindencia de su carácter de partes o terceros respecto de los tratados en vigor". Pinto, Mónica: La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Edit. Del Puerto, Bs. As., 1993, p. 25.

[5] Sobre la obligación de cumplir, por parte de los órganos del Estado, con las recomendaciones que efectúa un organismo internacional competente para interpretar y aplicar un instrumento de derechos humanos, ver Guembe, María José; Pochak, Andrea; Varsky, Carolina: "La obligatoriedad de las resoluciones provenientes de órganos internacionales de protección de los derechos humanos", en Libro de Ponencias del I Congreso Nacional de Derecho Público para estudiantes y jóvenes graduados, Centro de Estudiantes de Derecho, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1998.

[6] Hemos intentado obtener de parte de la Comisión Interamericana el número preciso de las denuncias individuales recibidas contra el Estado argentino durante 1998, pero no hemos logrado acceder a esa información. Sin embargo, estamos en condiciones de afirmar, a partir simplemente de la cantidad de consultas que el CELS recibe periódicamente, que año tras año el número asciende.

de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que desconoció el derecho a la verdad de los familiares de desaparecidos[7].

2. Decisiones provenientes del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

2.1. Decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Durante 1998, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos —OEA— aprobó y publicó tres informes emitidos por la Comisión Interamericana de casos relativos a Argentina: el informe sobre el "caso Tablada", el informe sobre un juez destituido durante la época de la dictadura militar y el informe sobre el plazo prolongado de la prisión preventiva de más de veinte personas[8].

2.1.1. Informes publicados sobre el fondo de la cuestión

a. Decisión sobre los sucesos relacionados con el copamiento a La Tablada

Antecedentes

El 13 de abril de 1998, la Asamblea General de la OEA aprobó el informe elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos referido al "caso Tablada". El Informe 55/97 —aprobado por la Comisión el 17 de octubre de 1997[9]— encontró responsable al Estado argentino por la violación de diferentes derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a partir de los sucesos relacionados con el copamiento al Regimiento de Infantería Mecanizada nº 3 "General Belgrano" (RIM 3), localizado en La Tablada, Provincia de Buenos Aires, el 23 y 24 de enero de 1989.

---

[7] Sobre este tema, ver en este mismo informe, Capítulo I.

[8] Brevemente explicaremos que luego de un prolongado trámite, en el caso de constatarse la violación y de no arribarse a un acuerdo entre las partes, la Comisión Interamericana emitirá un informe secreto al Estado, instándole a reparar la violación encontrada, concediéndole un plazo para hacerlo. De no cumplirse, la Comisión tendrá dos opciones: hacer público el informe o someter el caso a consideración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

[9] CIDH, Informe 55/97, Caso 11.137, 17 de octubre de 1997.

Cinco años duró el trámite que realizó la Comisión Interamericana. Durante éste, se investigaron los hechos, en tanto que los familiares y el Estado tuvieron la oportunidad de presentar pruebas. Finalmente, una vez concluida la investigación, la Comisión decidió pronunciarse sobre el asunto sometido a su consideración, esto es, adoptó una decisión sobre el fondo de la cuestión.

Es preciso aclarar que los hechos que motivaron la petición de los sobrevivientes y los familiares de las personas que murieron durante la represión del copamiento —esto es, las torturas durante la detención, ejecuciones extrajudiciales de personas que se habían entregado con vida, desapariciones forzadas, violación de garantías procesales de las personas sometidas a juicio— habían sido oportunamente denunciados ante las autoridades policiales y judiciales que llevaban adelante la causa por rebelión contra los miembros del MTP[10]. Sin embargo, de tales denuncias no surgió ninguna investigación seria y las "causas paralelas"—como se denominaron— fueron cerrándose una a una, evidenciando una negligencia generalizada por parte de los agentes del Estado. Así, debido a la inactividad judicial, fue que el 14 de septiembre de 1992 se presentó la denuncia ante la Comisión Interamericana por violación a la Convención Americana.

En tal denuncia, se alegaba la violación de varios derechos humanos contemplados en ese instrumento internacional. Los peticionarios denunciaban al Estado por la violación al derecho a la vida (artículo 4 CADH), de las 19 personas muertas durante el combate y de otras 10 ejecutadas y desaparecidas con posterioridad a la rendición; al derecho a la integridad física, psíquica y moral (artículo 5 CADH) por el trato dado a los sobrevivientes luego de la rendición; al derecho a la libertad personal (artículo 7.5 CADH), de las personas detenidas, por el plazo irrazonable transcurrido hasta que la Corte Suprema resolvió el recurso extraordinario; al derecho a las garantías judiciales (artículo 8 CADH), por la imposibilidad de los condenados a recurrir la sentencia, más allá de la impugnación por el recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación; al derecho a la igualdad (artículo 24 CADH), por el trato discriminatorio dado a los miembros del MTP en relación con los militares favorecidos por la ley de obediencia debida y los indultos

[10] Causa nº 231/89, "Abella, Juan Carlos y otros s/ rebelión", en la que los incursores fueron condenados por la Ley 23.077, de Defensa de la Democracia.

y por las condiciones de reclusión a las que fueron sometidos; y a la protección judicial (artículo 25 CADH), por la falta de una investigación independiente, completa e imparcial de cada uno de los sucesos denunciados ante los órganos correspondientes. Además, los peticionarios denunciaron la violación de varias normas de derecho internacional humanitario por parte de los agentes del Estado durante la recuperación del cuartel del RIM 3.

Conclusiones y recomendaciones de la Comisión

Al investigar los hechos, la Comisión consideró probadas las violaciones al derecho a la vida —pero únicamente con relación a nueve personas ejecutadas indefensas luego de la rendición[11]—, el derecho a la integridad personal de las 20 personas detenidas que sufrieron torturas y malos tratos, el derecho a recurrir la sentencia de las personas condenadas y el derecho al acceso a un recurso efectivo, que incluya una investigación profunda de los actos denunciados por las víctimas de las torturas y las ejecuciones mencionadas.

Siguiendo el procedimiento estipulado, la Comisión en un primer momento, había elaborado un informe secreto y confidencial (Informe 22/97) que se transmitió al Estado argentino el 30 de abril de 1997, y fue contestado por el Gobierno el 29 de agosto del mismo año. Vale aclarar que este informe ya poseía recomendaciones, que no fueron aplicadas por el Estado argentino. Con posterioridad a ese Informe, la Convención Americana prevé en su artículo 51 que, si el caso no se soluciona ni es remitido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión tiene la facultad de proceder a la elaboración de otro informe. En este caso, entonces, redactó el Informe 55/97. A diferencia del anterior, éste contiene una opinión final del caso, es definitivo y sí se hace público[12]. En este caso, la Comisión incorporó las objeciones del

---

[11] En este sentido, la Comisión consideró que las muertes y heridas sufridas por los atacantes "*antes del cese de los combates el 24 de enero de 1989* guardaron relación legítima con el combate y, por el consiguiente, no constituyen violaciones de la Convención Americana o de las normas aplicables del derecho humanitario". Cf. CIDH, Informe 55/97, Caso 11.137, cit., par. 188, el destacado en el original.

[12] La Comisión, sin embargo, volvió a otorgar al Estado el plazo de un mes para informar acerca del cumplimiento de las recomendaciones, y no habiendo recibido respuesta alguna, la Comisión decidió hacerlo público e incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA el 22 de diciembre de 1997.

Estado e hizo expresa mención al no cumplimiento de las recomendaciones del anterior Informe.

En sus recomendaciones, la Comisión Interamericana instó al Estado argentino, en primer lugar, a que "proporcione los mecanismos y las garantías necesarias para realizar una investigación independiente, completa e imparcial de los hechos acontecidos a partir del 23 de enero de 1989 y analizados en este informe, con el objeto de identificar y sancionar a todas las personas que resulten individualizadas como responsables de las violaciones a los derechos humanos mencionadas en las conclusiones expuestas *supra* 'VII'"[13].

En su segunda recomendación: "[q]ue (…) adopte las medidas necesarias con arreglo a sus procedimientos constitucionales, a fin de hacer plenamente efectiva, en lo sucesivo, la garantía judicial del derecho de apelación a las personas procesadas bajo la Ley 23.077"[14]. Esta observación no está destinada únicamente a los peticionarios, sino que intenta amparar también a futuros condenados por la misma ley.

Por último, "[q]ue (…) adopte las medidas más apropiadas para reparar a las víctimas o sus familiares el daño sufrido por las personas individualizadas [en el informe]"[15]. Como más adelante explicaremos, esta recomendación dio lugar a varias interpretaciones. En relación con las personas actualmente privadas de libertad, en tanto que los familiares sostienen que significa el derecho a la libertad de los presos, hay quienes afirman que la reparación más apropiada es otorgarles el derecho a un nuevo juicio, esta vez justo.

Estado del cumplimiento de las recomendaciones

Pasado más de un año desde la aprobación de este informe, es prácticamente nulo lo que el Estado ha hecho para dar cumplimiento con las recomendaciones de la CIDH[16]. En relación

[13] CIDH, Informe 55/97, Caso 11.137, cit., par. 438.i. Se refiere a las muertes extrajudiciales y a las torturas.
[14] CIDH, Informe 55/97, Caso 11.137, cit., par. 438.ii.
[15] CIDH, Informe 55/97, Caso 11.137, cit., par. 438.iii.
[16] Este no es el único caso en el que el Estado argentino ha dejado de cumplir con las decisiones de los organismos internacionales. En este sentido, los organismos de derechos humanos han solicitado una entrevista al presidente en el mes de julio con el objeto de evaluar las medidas tomadas por el Estado para cumplir con las decisiones tomadas por los organismos internacionales. Dicha entrevista se llevó a cabo con el ministro Corach y los organismos de

con la primera, es decir, con la obligación de investigar y sancionar a los responsables de las violaciones de derechos humanos, el Estado argentino no inició de oficio, como hubiese correspondido, ninguna causa penal; por esa razón, en el mes de julio, los familiares de las nueve personas reconocidas por la Comisión como ejecutadas extrajudicialmente luego de la rendición, presentaron una querella criminal ante el Juzgado Federal nº 3 de Morón[17].

El 14 de agosto, el juez de primera instancia desestimó la querella —por considerar que era "cosa juzgada"—; los querellantes apelaron la decisión y la Cámara Federal de San Martín, si bien revocó la resolución del juez[18], decidió que el juzgado competente era el Juzgado Federal nº 1, el mismo que se cuestionaba por su negligente investigación y turbia actuación en aquél momento. Hasta diciembre de 1998, el juez no había ordenado ninguna medida probatoria.

Con relación a la obligación de garantizar el derecho a la doble instancia, en el mes de septiembre —apenas unos días antes de la audiencia que tenía el Estado ante la CIDH por el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones—, el Poder Ejecutivo Nacional presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto de ley para modificar la ley 23.077 (Ley de Defensa de la Democracia). Es llamativa la fecha de presentación del proyecto, sobre todo, teniendo en cuenta que con posterioridad no se le dio trámite legislativo alguno.

En líneas generales, sin embargo, el proyecto es muy positivo. En primer lugar porque entre los fundamentos principales enunciados por el Poder Ejecutivo, figura la necesidad de dar cumplimiento al Informe 55/97 de la Comisión Interamericana. Con respecto al contenido del proyecto, éste prevé el establecimiento del recurso de casación para el caso de las personas condenadas por los delitos regulados por la ley 23.077 (delitos contra los

---

derechos humanos manifestaron su preocupación por la desidia del Estado, principalmente en lo referente, entre otros, a los informes 55/97, 28/92 y a los informes 2/96 y 2/97 (relacionados con el plazo que duran de las prisiones preventivas).

[17] La querella fue presentada por abogados de la Liga Argentina por los Derechos del Hombre y del CELS, patrocinando a los familiares de las personas ejecutadas luego de la rendición. El fundamento principal de la querella consistía en la obligación internacional que tiene el Estado de investigar las violaciones de derechos humanos; en este caso, especialmente, luego del informe 55/97 de la CIDH.

[18] El 8 de octubre de 1998.

poderes públicos y el orden constitucional), admitiendo además que la decisión de la Cámara de Casación sea recurrible ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Por otra parte, le quita la competencia para su juzgamiento a las Cámaras Federales y se la otorga a los Tribunales Orales Criminales Federales del lugar de la comisión. Es sumamente positivo el hecho de que el proyecto no sólo se refiera a los casos futuros, sino que también abarque a los ya juzgados que no tuvieron derecho a la doble instancia (como el caso de los presos de Tablada); en este caso, las personas podrán interponer el recurso de casación dentro del plazo de 60 días, contados a partir de la vigencia de la ley.

Por último, con relación a la recomendación de reparar a las víctimas y a los familiares, como ya explicamos, los presos de Tablada (y sus familiares) desde siempre han entendido que la única forma de reparar lo sucedido es otorgándoles la libertad[19]. Por ello en 1997, al comprender que la privación actual de su libertad es ilegítima, en virtud de lo concluido por la CIDH, presentaron un habeas corpus, que desde marzo a diciembre de este año se encontró a consideración de la Corte Suprema de Justicia. En una cuestionable decisión del 22 de diciembre de 1998, la Corte resolvió rechazar el habeas corpus, entendiendo, en primer lugar, que las recomendaciones de la CIDH no son vinculantes para el Poder Judicial y, en segundo lugar, que de acuerdo con su interpretación, la Comisión Interamericana no había considerado violado el derecho a la libertad personal.

En el mismo sentido, durante el mes de diciembre —como ocurre cada fin de año desde 1990—, por declaraciones del gobierno ante la prensa, volvió a discutirse la posibilidad de otorgar a los integrantes del MTP un indulto o conmutación de pena (junto con los carapintadas condenados por los levantamientos). Así, el 10 de diciembre, en una reunión del Mercosur en Río de Janeiro, el presidente Menem anunció que la posibilidad de indultar a Gorriarán Merlo y a su esposa Ana María Sívori "está en estudio

[19] De los integrantes del MTP que cumplen condena, nueve se encuentran en la cárcel de Caseros, dos mujeres cumplen sentencia en la cárcel de Ezeiza, una condenada accedió al régimen de salida transitoria, dos varones con ciudadanía española lograron ser trasladados a España luego de un prolongado trámite que concluyó en 1998 —sobre la base de un tratado entre Argentina y España que permite que el cumplimiento de las condenas pueda ser efectivizado en el otro país—, y el Fray Antonio Puigjané accedió al régimen de arresto domiciliario en el convento de Santa María.

desde hace tiempo"[20]. Si bien estas personas fueron detenidas recién en 1995 en México y no forman parte del informe de la Comisión, por las posteriores declaraciones del presidente, también quedarían comprendidos en la medida los miembros del MTP detenidos desde hace 9 años[21].

La posibilidad de su efectiva concesión no es nada certera. En este sentido, el ministro del interior —Carlos Corach— aseguró que Menem "no ha firmado nada" y luego afirmó con cierto sarcasmo que "hay dos clásicos en los aniversarios anuales: uno es el recambio de gabinete, cuando llegan las fiestas patrias, y a fin de año el indulto; para no contradecir esta tradición hoy estamos de vuelta hablando del indulto"[22]. Sin lugar a dudas, tales afirmaciones son más que criticables, sobre todo teniendo en cuenta las ilusiones y posteriores frustraciones que generan en personas privadas de su libertad hace ya varios años.

b. Decisión en el caso del juez destituido por la dictadura militar, Gustavo Carranza

Durante el año 1998, la Asamblea General de la OEA también ratificó el Informe 30/97 redactado y aprobado por la Comisión Interamericana sobre un caso presentado por el ciudadano argentino Gustavo Carranza. El Sr. Carranza era juez de la provincia de Chubut hasta 1976, fecha en la que fue removido (como tantos otros magistrados) por orden de un decreto emitido por el gobierno de facto[23]. Al regreso de la democracia, Gustavo Carranza inició acciones judiciales procurando anular el decreto militar y recuperar su puesto. Sin embargo, su caso fue declarado "no

---

[20] Entre otros, diario La Nación, "Analizan indultar a Gorriarán y a Seineldín", nota de Andrea Centeno, 11 de diciembre de 1998, p. 1.

[21] "El presidente explicó que el probable decreto de perdón podría incluir el nombre de unos quince militantes del MTP detenidos por el asalto al cuartel de La Tablada" (Página 12, "Seineldín y Gorriarán cada vez más cerca de la puerta, nota de Fernando Almirón, 12 de diciembre de 1998.

[22] Diario Crónica, "El indulto dio buenos resultados", 12 de diciembre de 1998, p. 6.

[23] Decreto nº 656 del 17 de junio de 1976. Como es sabido, el gobierno de facto instalado el 24 de marzo de 1976 no sólo depuso a las autoridades militares sino que, asumiendo facultades de poder constituyente, derogó la Constitución Nacional con normas sancionadas por la Junta Militar. En este caso puntual, por la ley 21.258 se declaró que los jueces "estaban a prueba" y se autorizaba a los poderes ejecutivos nacional y provinciales a confirmarlos o no a su discreción, en la medida en que dichos jueces "juraran lealtad a los objetivos básicos establecidos por la Junta Militar (…)". En este sentido, es que se ordena la destitución de Gustavo Carranza.

justiciable" por el Superior Tribunal de Chubut y desestimado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La petición del Sr. Carranza fue presentada a la Comisión en 1987 y alegaba que el Estado argentino había violado su derecho a las garantías judiciales (artículo 8 CADH), a la protección de su honra y dignidad (artículo 11 CADH), al derecho de acceder a las funciones públicas (artículo 23.1.c CADH) y al derecho a la protección judicial (artículo 25 CADH), en la medida en que los tribunales —amparándose en que se trataba de una cuestión política no justiciable— le habían negado el acceso a una decisión sobre el mérito de su pretensión.

La Comisión Interamericana, luego de analizar la doctrina de la cuestión política no justiciable[24], concluyó que los tribunales argentinos violaron, por un lado, el derecho de defensa de Carranza, porque el propio órgano judicial había declarado que el Poder Judicial no tenía competencia para analizar el alcance de los derechos reclamados; por otro lado, que resultó violado el derecho a la protección judicial, pues si bien Carranza había tenido libre acceso a los recursos judiciales no le había sido posible obtener una conclusión razonada sobre los méritos de su reclamo (una decisión final), sin la cual el recurso judicial devendría inconcluso e ineficaz.

De acuerdo con la normativa aplicable, la Comisión hizo llegar en primer lugar, de manera confidencial al Estado el Informe 3/97; recién después de tres meses de aquél —en los cuales el Estado no proporcionó información sobre las medidas tomadas para hacer efectivas las recomendaciones de ese informe— hizo público el Informe 30/97, que entre sus recomendaciones, insta al Estado argentino a indemnizar adecuadamente al Sr. Carranza por las violaciones de los derechos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

c. Decisión sobre la duración de la prisión preventiva en Argentina

[24] En este sentido, la Comisión estableció que "[u]na cosa son las medidas por las que se remueve a los magistrados, ordenadas por el órgano competente y de conformidad con los procedimientos constitucionales establecidos, y otra muy diferente es la 'destitución de un magistrado' por una autoridad ilegítima sin competencia, con total desprecio por los procedimientos dispuestos en la Constitución. El primero, conforme a la legislación interna podría ser no justiciable; pero el segundo sería inconstitucional e ilegal, y compete a la Corte conocer en él y así declararlo". CIDH, Informe nº 30/97, Caso 10.087, Gustavo Carranza, par. 58.

Se trata del Informe 2/97[25], votado por la Comisión el 11 de marzo de 1997 y aprobado por la Asamblea General de la OEA también durante el año 1998. Esta decisión de la Comisión, que acumula 23 casos de personas que denunciaron al Estado argentino por encontrarse cumpliendo prisión preventiva de excesiva duración[26], elabora importantes principios en la materia que lentamente están siendo incorporados por los jueces argentinos.

El informe explica que desde 1993 a 1997 la Comisión recibió numerosas denuncias contra el Estado argentino por parte de personas procesadas que no tenían aún sentencia, privadas de su libertad por un período de tiempo que oscilaba entre los dos y seis años. Los peticionarios reclamaban que las demoras excesivas de sus procesos criminales constituían violaciones a los derechos a la libertad personal (artículo 7.5 CADH) y a la presunción de inocencia de toda persona hasta tanto una sentencia establezca su culpabilidad (artículo 8.2 CADH).

En primer lugar, la Comisión analizó la situación jurídica de la persona que se encuentra en prisión preventiva, haciendo hincapié en los perjuicios personales, familiares, psicológicos y emocionales que ocasiona el hecho de tener una sospecha en su contra, estar privado de su libertad pero sin contar con una sentencia de culpabilidad. Luego, la Comisión reflexionó sobre el problema específico de Argentina, en el sentido de que "la aplicación excesiva de este mecanismo procesal, combinado con las demoras del sistema judicial de dicho país, condujeron a que más del 50% de la población carcelaria se encuentre privada de su libertad sin condena"[27].

En la decisión que motiva este análisis, la Comisión Interamericana advirtió que durante el trámite de los casos, el Congreso argentino había sancionado la ley 24.390 que estableció un plazo máximo de duración de la prisión preventiva —2 años prorrogables hasta 3 años y medio— y un sistema de cómputo —cada día extra al plazo máximo se computará como dos días de prisión, una vez que se haya dictado la sentencia condenatoria—.

---

[25] CIDH, Informe nº 2/97, Casos 11.205, y otros, Jorge Luis Bronstein y otros, 11 de marzo de 1997.

[26] Debido a la identidad del objeto de la petición, la CIDH decidió unificar todos los casos en un solo informe. En éste, la Comisión aclara que en realidad recibió muchas más denuncias sobre el mismo tema, pero que por la falta de respuesta en algunos casos o a la falta de algún requisito formal en otros, éstos fueron archivados.

[27] CIDH, Informe nº 2/97, Casos 11.205, y otros…, cit., par. 8.

Sin embargo, la Comisión analizó los casos y entendió que en ellos la aplicación de dicha normativa no satisfacía lo exigido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Básicamente el Estado alegó que la aplicación de la ley (que buscó reglamentar la obligación del Estado de no exceder la prisión preventiva más allá de un plazo razonable) no podía conducir a la libertad automática de los procesados que hubiesen cumplido más de dos años de privación de libertad sin condena; que si bien la ley establecía un plazo de duración deseable, era el juez en cada caso particular el que debía apreciar si correspondía o no conceder la excarcelación.

En este sentido, la Comisión coincidió con el Estado al afirmar que "[l]a duración de la prisión preventiva no puede ser considerada razonable en sí misma solamente porque así lo establece la ley (…), la razonabilidad debe estar fundada en la prudente apreciación judicial"[28]. Sin embargo a continuación manifestó que para que no resulte violado el derecho a ser juzgado en un plazo razonable y el derecho a permanecer en libertad durante el proceso, el juez de cada caso debía "analizar todos los elementos relevantes a fin de determinar si existe una necesidad genuina de mantener la prisión preventiva, y manifestarlo claramente en sus decisiones referentes a la excarcelación del procesado. La efectividad de las garantías judiciales debe ser mayor a medida que transcurre el tiempo de duración de la prisión preventiva".

Así, la Comisión afirmó que para no violar la Convención Americana los jueces deben, en primer lugar, verificar que se dé alguno de los criterios que justifican el dictado de la prisión preventiva (que exista una sospecha razonable de que el acusado haya cometido el delito, que exista peligro de que se fugue, que se presente un riesgo real de que en libertad cometerá un delito o que obstruirá la justicia, entre otros). Una vez verificados éstos, se deberá examinar si las autoridades judiciales intervinientes han actuado con la diligencia necesaria para no dilatar la duración de tal medida; en este sentido, se deberá evaluar la complejidad del caso, la conducta de las partes, etcétera.

Finalmente, la Comisión concluyó que no obstante el significativo avance logrado con la aprobación de la ley 24.390, que establece límites a la duración de la prisión preventiva, tal

[28] CIDH, Informe nº 2/97, Casos 11.205, y otros…, cit., par. 17.

normativa no era suficiente para hacer plenamente efectivos los derechos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Y recomendó, en primer lugar, que los afectados por prisiones preventivas que no cumplan con los requisitos exigidos por la Convención Americana debían ser puestos en libertad; en segundo lugar, que el Estado debía adoptar las medidas necesarias para asegurar un proceso ágil y minucioso en cada uno de los casos analizados[29].

2.1.2. Denuncias contra Argentina declaradas admisibles durante 1998

La Comisión Interamericana es el órgano que recibe las denuncias, y efectúa, en primer lugar, un análisis sobre su admisibilidad. Es práctica de la Comisión elaborar un informe sobre admisibilidad, que señalará si la petición presentada reúne o no los requisitos que exige la Convención Americana para que pueda ser evaluada sobre el fondo del asunto. En este apartado comentaremos sólo dos de los seis informes sobre admisibilidad aprobados por la Comisión en relación con denuncias presentadas contra el Estado argentino durante 1998: un caso presentado por Abuelas de Plaza de Mayo y una petición formulada en relación con el caso de Walter Bulacio[30].

a. Petición presentada por Abuelas de Plaza de Mayo

El 2 de marzo de 1998, la Comisión Interamericana aprobó un informe (Informe 7/98, caso 11.597) por medio del cual declaró la admisibilidad de un caso presentado por Abuelas de Plaza de Mayo[31]. Se trata de una denuncia formulada el 10 de marzo de 1996 por el secuestro y la privación de identidad de un menor (Emiliano[32]) ocurridos el 22 de marzo de 1977. Las Abuelas denunciaron al Estado argentino, ya que luego de un prolongado y complejo trámite judicial los familiares de Emiliano se encontraron con el obstáculo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que impidió la realización del examen de histocompatibilidad genética necesario para demostrar la verdadera identidad del joven. Las

---

[29] Cf. CIDH, Informe nº 2/97, Casos 11.205, y otros…, cit., par. 56 a 61.

[30] Los otros informes sobre admisibilidad se refieren a los casos 10.382 (Ernesto Rodríguez), 11.671 (Carlos García Saccone), 11.707 (Norma D. viuda de Szukalo) y 11.774 (Héctor Hugo Boleso).

[31] En adelante, "Abuelas".

[32] Por razones de privacidad, omitiremos mencionar el apellido.

Abuelas denunciaron al Estado por violación de los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 3 CADH), a la protección de la familia (artículo 17.1 CADH), al nombre (artículo 18 CADH), del niño (artículo 19 CADH), a la igualdad ante la ley (artículo 24 CADH) y a la protección judicial (artículo 25 CADH).

En la presentación, las Abuelas relataron que Emiliano fue secuestrado junto con su madre, cuando tenía sólo nueve meses de edad. A partir de un llamado anónimo que informó de su paradero, los abuelos maternos y paternos fueron siguiendo su rastro. Así supieron que apenas unas horas después del secuestro, el juez Jorge Mario Muller inició de oficio una causa por "abandono" y que en pocos meses, un abogado amigo del magistrado interviniente obtuvo la adopción plena del menor (bajo el nombre de Juan Pablo).

De nada sirvieron los infinitos reclamos de los abuelos. Por ejemplo, el abuelo materno, el 5 de abril de 1977, inició una causa por la desaparición de Emiliano, que paradójicamente recayó en el mismo juez Muller. Por su parte, el abuelo paterno intentó aportar pruebas al expediente de adopción que hubiesen demostrado la verdadera identidad del niño, sin embargo, el juez decidió apartarlo de la causa. El reclamo de los familiares debió esperar hasta el restablecimiento de la democracia, además, por las continuas amenazas de muerte recibidas.

Así fue que recién en 1990, el juez federal que continuó la causa sobre la desaparición de Emiliano ordenó el examen de histocompatibilidad genética. Sin embargo, los apropiadores se negaron, y presentaron diversos recursos judiciales hasta que la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar a su oposición. Los familiares no bajaron los brazos e iniciaron una causa penal contra los apropiadores de Emiliano[33], intentando nuevamente que se realice el examen genético. Otra vez la Corte Suprema impidió su realización.

El Estado argentino tuvo oportunidad de contestar la denuncia, y reconoció que ésta cumplía con los requisitos que exige la Convención Americana para que un caso sea declarado admisible y pueda, entonces, evaluar el fondo de la cuestión, aunque sí emitió observaciones acerca de la no existencia de la violación de derechos.

[33] Por los delitos de retención y ocultamiento del menor.

El informe emitido por la Comisión Interamericana, que reconoce la admisibilidad de la denuncia dio lugar al inicio del procedimiento de solución amistosa, que aún se encuentra en negociación. Se trata de una etapa en la que las partes intentan llegar a un acuerdo, el que deberá ser aprobado por la Comisión. Si esto ocurre, el caso quedará cerrado.

b. Denuncia contra el Estado argentino por el caso de Walter Bulacio

En su sesión número 1388, celebrada el 5 de mayo de 1998, la Comisión Interamericana aprobó el informe 29/98 (caso 11.752), declarando admisible la denuncia presentada contra el Estado argentino por la muerte de Walter Bulacio.

La denuncia ante la Comisión fue presentada conjuntamente por la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI), el CELS y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) en 1997, y alegaba que el Estado argentino violó, en perjuicio de Walter Bulacio, el derecho a la vida (artículo 4), a la integridad física (artículo 5), a la libertad y seguridad personal (artículo 7), a las garantías judiciales (artículo 8) y a la protección judicial (artículo 25), consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Como es sabido, Walter Bulacio fue detenido en una *razzia* en la puerta de un recital de rock junto con otras 70 personas, el 19 de abril de 1991. El operativo se encontraba al mando del comisario Miguel Angel Espósito. Los jóvenes fueron golpeados aún antes de ser detenidos; luego, al llegar a la comisaría, a pesar de ser varios menores de edad, sus detenciones no fueron notificadas al juez correccional de menores[34]. La denuncia informa que Walter Bulacio fue duramente golpeado, lo que motivó que al día siguiente fuera internado de urgencia en un hospital (sin que sus padres o el juez fueran notificados). Unos días después, Walter murió a causa de esos golpes.

La causa judicial por estos hechos desde entonces recorre sin suerte los laberintos tribunalicios. En la petición, se informa que

[34] A pesar de que la ley de Patronato de Menores (ley nº 10.903) excluye la competencia de la policía para faltas y contravenciones cometidas por menores, el Memorándum nº 40 de la Policía Federal contravino esta disposición. En su declaración, Espósito se amparó en este Memorándum para no informar al juez de menores de las detenciones. Luego, con motivo de estos hechos, el Estado lo dejó sin efecto.

pasados más de seis años de su muerte, el expediente reunía más de 12 cuerpos, miles de fojas, 36 pases de juzgados y habían intervenido 34 jueces distintos. Por otra parte, actualmente el comisario Espósito se encuentra procesado judicialmente únicamente por el delito de privación ilegítima de la libertad en contra de 73 personas, aunque excarcelado desde 1994.

Así, los peticionarios sostuvieron que desde que ocurrieron los hechos, no existió un pronunciamiento firme sobre la investigación, de manera que aunque formalmente no se hayan agotado los recursos judiciales internos —requisito indispensable para acceder a un organismo internacional— se configuran dos excepciones previstas por la Convención Americana: no existió en la causa el debido proceso legal y además existe un retardo injustificado por parte de los tribunales. Alegan que durante el proceso, ha habido retrasos imputables, no sólo a la conducta dilatoria de la defensa, sino también a las autoridades judiciales, en asuntos poco complejos.

Al contestar la denuncia, el Estado sostuvo que no existió retardo injustificado de justicia y por lo tanto, que no se agotaron los recursos judiciales necesarios para que el caso sea declarado admisible. Que la dilación del trámite judicial se debió únicamente a la conducta de la defensa, que no puede atribuirse al Poder Judicial.

El informe de la Comisión Interamericana concluyó que el caso es admisible porque, si bien no se agotaron todos los recursos judiciales previstos en la legislación interna, los peticionarios se encuentran exceptuados puesto que existió un retardo injustificado en la decisión definitiva del caso.

Desde julio de 1998, las partes iniciaron un proceso de solución amistosa. En ese contexto, en septiembre tuvo lugar una reunión entre la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, la Secretaría de Seguridad Interior y los peticionarios. Éstos formularon tres propuestas tendientes a alcanzar una solución amistosa. Los representantes del Estado propusieron una nueva reunión para el mes de octubre, la que se realizó recién en el mes de diciembre. Sin embargo, debido a la falta de predisposición del Estado para hacer lugar a las propuestas de los peticionarios (entre otras medidas, solicitaban de parte del Estado el reconocimiento público de la responsabilidad en las violaciones de derechos alegadas y la derogación de la ley que

faculta a la policía a detener por averiguación de antecedentes o identidad) los peticionarios dieron por concluido el proceso de solución amistosa, por lo que la Comisión deberá dedicarse a evaluar la cuestión de fondo.

2.1.3. Informe sobre el acuerdo amistoso en el caso Guardatti[35]

El 14 de octubre de 1997, la Comisión Interamericana aprobó el Informe 31/97[36], que también formó parte del Informe Anual de la Comisión que aprobó la Asamblea General de la OEA en el año 1998. Mediante este informe, la Comisión expresó su conformidad con el acuerdo de solución amistosa celebrado entre el Estado y los familiares de Paulo Guardatti.

Brevemente diremos que los hechos que motivaron este caso son los siguientes. En la madrugada del 24 de mayo de 1992, Paulo Cristian Guardatti, luego de haber sido perseguido por un policía de Mendoza —vestido de civil— fue alcanzado y arrojado al suelo. El policía lo condujo caminando, esposado, hacia el destacamento policial de la zona. La investigación permitió establecer que Guardatti, dos días después de su desaparición, ingresó al hospital Lagomaggiore. Si bien existieron pruebas que llevaron a la jueza interviniente a la conclusión de que era su cadáver el encontrado meses después en la capilla ardiente del crematorio del cementerio de la ciudad de Mendoza, la Cámara refutó tales pericias con otras. Por ello, el paradero de Guardatti aún no quedó esclarecido.

El expediente iniciado tuvo que sortear innumerables obstáculos presentados por la defensa de los policías involucrados y las autoridades judiciales intervinientes, lo que generó que el 20 de octubre de 1993 los familiares de Guardatti presentaran una denuncia ante la Comisión Interamericana por la falta de justicia. El Estado argentino envió sus observaciones en julio de 1994,

---

[35] Cuando un caso es declarado admisible, la Comisión pasará a entender en el fondo del asunto sometido a su consideración. Las partes, sin embargo, pueden iniciar un proceso para solucionar el caso amistosamente. Esto ocurrió, por ejemplo, en este caso, en el que las partes efectivamente llegaron a un acuerdo. Este acuerdo, que requiere de la no siempre presente predisposición política del Estado, deberá homologarse por el organismo interviniente, en este caso la Comisión, para que el caso quede cerrado. También puede ocurrir que el caso se archive; esto ocurre si, por ejemplo, la violación del derecho cesa. En este sentido, durante 1998, la Comisión archivó dos casos de Argentina: un caso presentado por Norberto Laporta, por la situación de Radio Municipal (caso 11.669) y el caso 11.270 (Sebastián Mopardo).

[36] CIDH, Informe 31/97, Caso nº 11.217, Paulo C. Guardatti, 14 de octubre de 1997.

informando a la Comisión que el caso aún se encontraba en trámite judicial; lo que fue refutado por los peticionarios, quienes afirmaban que el caso se encontraba "estancado".

Finalmente, luego de una audiencia celebrada en la Comisión, las partes sentaron las bases para arribar a una solución amistosa. Se decidió que el acuerdo de este caso se tramitaría junto con el del caso de Garrido y Baigorria que intentaba en ese momento solucionarse amistosamente ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tal como se explicará en el apartado siguiente.

Luego de diversas reuniones, el 31 de mayo de 1996 las partes firmaron un acuerdo común a ambos casos que estableció la creación de un tribunal arbitral que determinaría el monto de la indemnización a percibir por los familiares y la conformación de una comisión *ad-hoc* que investigaría los sucesos y emitiría un dictamen sugiriendo medidas a tomar.

La Comisión se puso a disposición de las partes y acompañó el proceso de solución amistosa. El 25 de junio de 1996 fue emitido el laudo arbitral —que estableció el monto, modo y plazo de la indemnización— y el 16 de agosto del mismo año fue presentado el informe de la comisión *ad-hoc* —que concluyó que la desaparición de Guardatti fue seguida de la denegación de justicia de sus familiares y estableció una serie de medidas que deberían adoptarse por el Estado—. Si bien en el caso de Garrido y Baigorria el acuerdo no fue tan sencillo, en el caso de Guardatti, la Comisión analizó el trabajo de ambas entidades creadas por las partes y luego de verificar el estado del cumplimiento de sus decisiones, manifestó su homologación al acuerdo arribado.

2.2. Sentencia de reparaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Garrido y Baigorria[37]

El 27 de agosto de 1998, la Corte Interamericana de Derechos Humanos —por unanimidad— aprobó la sentencia sobre reparaciones del caso sobre las desapariciones de los albañiles mendocinos Adolfo Argentino Garrido Calderón y Raúl Baigorria

[37] Cuando un caso es elevado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se inicia un trámite que consta de dos partes: una escrita y una oral. Al término de su sustanciación, la Corte adopta por mayoría una sentencia, cuyo valor jurídico es obligatorio para los Estados. Si considera que el Estado violó la Convención Americana, se abrirá un procedimiento para convenir las reparaciones. Si las partes no acuerdan sobre el particular, la Corte emitirá una decisión determinando la indemnización que deberá ejecutar el Estado.

Balmaceda[38]. El caso conocido como "Garrido y Baigorria" fue iniciado el 29 de abril de 1992, a partir de una denuncia presentada por los familiares de ambos jóvenes ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[39].

Antecedentes de esta decisión

Luego de un prolongado trámite, en el que también participaron el CELS y CEJIL, la Comisión Interamericana elaboró un informe[40] responsabilizando al Estado argentino por las desapariciones de estas personas, y el 29 de mayo de 1995 sometió el caso a la Corte Interamericana.

Sintéticamente diremos que en su exposición de hechos, la Comisión relata que el 28 de abril de 1990, Garrido y Baigorria fueron detenidos por personal de la Policía de Mendoza. Los familiares iniciaron de inmediato su búsqueda y presentaron acciones de *habeas corpus* que fueron rechazadas por no haberse probado la privación de libertad[41]. También iniciaron una causa penal por privación ilegítima de la libertad. El trámite de la causa judicial siempre fue secreto, y nunca hubo policías detenidos ni procesados.

La demanda de la Comisión a la Corte Interamericana sostiene que los hechos expuestos configuran la desaparición forzada de Garrido y Baigorria, invocando los derechos a la vida (artículo 4), a

---

[38] Corte Interamericana de Derechos Humanos, "caso Garrido y Baigorria", Sentencia sobre Reparaciones (artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), sentencia del 27 de agosto de 1998.

[39] Caso nº 11.009.

[40] Informe 26/94.

[41] Los testigos del caso, declararon que los albañiles Adolfo Argentino Garrido, de 29 años, y Raúl Baigorria, de 31 años, circulaban en un automóvil por el Parque General San Martín de la ciudad de Mendoza, cuando la policía los detuvo y los subió a un patrullero. Los dos hombres nunca volvieron a aparecer. Según la versión policial, el automóvil fue hallado abandonado en el parque y, por ello, llevado a la comisaría 5º de la ciudad de Mendoza. Numerosas pruebas indican que los dos hombres fueron muertos por sus captores. Varios testigos que estuvieron detenidos en la Dirección de Investigaciones de la Policía de Mendoza el día de la desaparición, declararon haber visto a los dos hombres, con sangre en sus rostros e indicios de haber sufrido apremios ilegales. Uno de ellos intentó hablar con Garrido, pero el personal policial volvió a llevárselo a otra sala para "darle una paliza"; otro testigo lo vio con el rostro hinchado, lleno de sangre y muy golpeado, y lo escuchó decir que "no aguantaba mas". También observó que los policías tuvieron que arrastrarlo para sacarlo del lugar, porque casi no podía caminar. Baigorria también fue visto por un testigo, que declaró que estaba muy golpeado.

la integridad forzada (artículo 5), a la libertad personal (artículo 7), a un juicio justo y a las garantías judiciales (artículos 8 y 9), y a la protección judicial (artículo 25), todos consagrados en la Convención Americana.

Antes de que la Corte Interamericana pudiera expedirse sobre el caso, el Estado argentino reconoció su responsabilidad[42], de manera que la Corte Interamericana concedió a las partes un plazo de seis meses para llegar a un acuerdo sobre reparaciones e indemnizaciones. En este sentido, luego de meses de negociaciones, el gobierno de la provincia de Mendoza y los representantes de las víctimas concertaron un acuerdo sobre "reparaciones"[43], que previó la conformación de una comisión investigadora patrocinada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos —que, como fuera dicho anteriormente, también trató el caso de Cristian Guardatti, en ese momento en proceso de solución amistosa ante la Comisión Interamericana—, y la constitución de un tribunal arbitral para determinar el "monto indemnizatorio" por pagar a los familiares de las víctimas.

En relación con la comisión *ad-hoc*, el informe de ésta, emitido el 16 de agosto de 1996, confirmó los testimonios y estableció que la desaparición fue seguida por la denegación de justicia, ya que nunca se halló a los culpables. Por su parte, el tribunal arbitral dictó su laudo el 25 de junio de 1996, que fue impugnado por los representantes de los familiares el 2 de julio de ese mismo año, por no coincidir con el monto estipulado.

Finalmente, la Corte Interamericana dictó una resolución el 31 de enero de 1997 desconociendo el acuerdo celebrado en mayo de 1996 (entre otras razones, porque había sido firmado por el Estado provincial de Mendoza y no por el Estado federal) y decidió abrir la etapa sobre reparaciones e indemnizaciones, esta vez entre el Estado nacional, la Comisión y los representantes de las víctimas. Durante 1997, las partes presentaron sus escritos manifestando sus posiciones.

Qué estableció la sentencia

[42] El 11 de septiembre de 1995 reconoció los hechos expuestos en la demanda y las consecuencias jurídicas que derivan de ellos. El 1 de febrero de 1996, en una audiencia ante la Corte Interamericana, aceptó plenamente su responsabilidad.

[43] Que consta en un acta suscripta el 31 de mayo de 1996.

En la sentencia sobre reparaciones, la Corte Interamericana formula precisiones sobre el término "reparar", advirtiendo que no consiste solamente en una indemnización pecuniaria. En sus propias palabras, "[l]a reparación es el término genérico que comprende las diferentes formas como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido"[44]. Además manifiesta que la ésta no persigue sancionar al Estado, sino simplemente busca "hacer desaparecer los efectos de la violación cometida"[45].

Al determinar el monto de la indemnización, la Corte Interamericana evaluó los daños materiales y morales sufridos por las víctimas. En materia de daño moral, manifestó que "[e]n el presente caso, las víctimas detenidas en la ciudad de Mendoza, sufrieron un perjuicio moral al ser sometidas a un tratamiento vejatorio que, en última instancia, las llevó a la muerte (…). La producción de este daño no requiere pruebas y resulta suficiente el reconocimiento de responsabilidad efectuado en su momento por la Argentina"[46]. Con respecto al perjuicio material, la Corte Interamericana calculó el daño emergente y el lucro cesante padecido por los reclamantes. Por otra parte, en la sentencia se especifican cuáles serán los familiares que tendrán derecho a percibirla[47].

La Corte Interamericana también evaluó otras formas de reparación. Vale aclarar que los familiares solicitaban, entre otras medidas, la inclusión en el Código Penal del delito de desaparición forzada de personas y la publicación del informe elaborado por la comisión investigadora *ad-hoc*. Sin embargo, como el Estado manifestó que el proyecto de ley ya había sido presentado al Congreso y que era su intención dar publicidad a dicho informe, la Corte Interamericana decidió que no correspondía decidir sobre lo solicitado.

---

[44] Corte Interamericana de Derechos Humanos, "caso Garrido y Baigorria", Sentencia sobre Reparaciones…, cit., par. 41.

[45] Corte Interamericana de Derechos Humanos, "caso Garrido y Baigorria", Sentencia sobre Reparaciones…, cit., par. 43.

[46] Par. 49.

[47] La Corte Interamericana fijó en 110.000 dólares el monto que Argentina debía pagar a los familiares de Adolfo Garrido y en 64.000 dólares a los familiares de Baigorria. Además, fijó en 45.500 dólares la suma que debía pagar el Estado en concepto de reintegro de costas a los familiares (que incluyen los honorarios de los abogados patrocinantes).

Otra medida solicitada por los peticionarios era la efectiva investigación y sanción de los responsables de los hechos. En este sentido, la Corte fue categórica al concluir que "la Argentina tiene la obligación jurídica de investigar los hechos que condujeron a la desaparición de Adolfo Garrido y Raúl Baigorria y de someter a proceso a sus autores, cómplices, encubridores y a todos aquellos que hubieren tenido participación en los hechos"[48].

Finalmente, la Corte Interamericana resolvió la forma en que el Estado debía dar cumplimiento a la sentencia. Estableció un plazo máximo para el pago de la indemnización, la modalidad del pago, la moneda, los intereses, etc., y decidió que sólo después de verificar el cumplimiento de cada uno de los deberes, dará por concluido el caso.

3. Decisiones provenientes de otros organismos internaciones

3.1. Informe del Comité contra la Tortura sobre Argentina

El Comité contra la Tortura fue establecido por la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes[49]. Está formado por 10 expertos, que sesionan anualmente por dos semanas. Dos son los mecanismos de control que ejerce: redacta informes generales sobre la situación de la tortura en cada país parte —a partir de informes que el Estado debe presentarle cada cuatro años— y tramita peticiones individuales sobre violaciones concretas.

En sus sesiones 303º, 304º y 306º, celebradas el 12 y 13 de noviembre de 1997, el Comité examinó el tercer informe periódico presentado por el gobierno argentino el 25 de junio de 1996 y adoptó determinadas conclusiones y recomendaciones sobre el estado del cumplimiento de la Convención contra la Tortura, que elevó a la Asamblea General de la ONU en 1998 dentro de su informe anual de actividades.

En sus conclusiones, el Comité reconoció como aspectos positivos que Argentina haya ratificado sin reservas la Convención y que, a partir de la reforma de 1994, su texto goce de jerarquía constitucional. Asimismo reconoció la ratificación de otros tratados que contribuyen a erradicar la práctica de la tortura, como la

---

[48] Par. 74.

[49] En adelante, "Convención contra la Tortura", adoptada el 10 de diciembre de 1984 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En virtud de su artículo 17 se creó el Comité contra la Tortura, que entró en funciones en 1988.

Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

El Comité también rescató la modificación del Código Procesal Penal (aplicable únicamente por los tribunales federales y por los de Capital Federal), en tanto prohibe a la policía recibir declaración del imputado y restringe la facultad policial de realizar detenciones sin orden judicial. Estas disposiciones, afirmó, "deberían contribuir a la prevención de la tortura"[50]. Por último, el informe del Comité admitió como positivo la creación de la institución del Procurador Penitenciario, como contralor externo del respeto de los derechos humanos de los detenidos en las cárceles del sistema penitenciario federal, "ámbito que, como ha quedado demostrado por los hechos, es particularmente propenso a la comisión de abusos, vejaciones y tortura a personas en precarias condiciones de indefensión"[51].

Sin embargo, el Comité advirtió que no existe correlación entre el reconocimiento normativo de la prevención y sanción de la tortura y la realidad, en la medida en que siguen ocurriendo hechos de tortura y malos tratos por parte de la policía y el personal penitenciario "que parecen revelar omisión de acciones efectivas para erradicar la práctica de esas conductas desviadas"[52].

Específicamente en materia de sancionar a los responsables de tortura, el Comité afirmó que en un importante número de casos estudiados, los jueces argentinos —a pesar de contar con normas penales que prevén sanciones severas— prefieren procesar a los victimarios por tipos penales de menor gravedad, sancionados con penas inferiores, con disminuido efecto disuasivo. Por otra parte, sostuvo que "[l]a prolongada dilación de las investigaciones judiciales de las denuncias de tortura frustra el efecto ejemplarizador y disuasivo que debería producir la persecución penal de estos crímenes"[53].

El Comité contra la Tortura manifestó su preocupación también por el incremento en cantidad y gravedad de prácticas de violencia policial, muchas con resultado de muerte o lesiones. Por último, el Comité consideró contrario a la Convención que "no obstante las taxativas restricciones de los casos en que la policía puede detener personas sin previa orden judicial, tales

---

[50] Conclusiones y Recomendaciones del Comité contra la Tortura, par. 6.
[51] Parágrafo 7.
[52] Parágrafo 10.
[53] Parágrafo 9.

disposiciones protectoras de la seguridad de los ciudadanos sean sobrepasadas por aplicación de normas o disposiciones de jerarquía inferior, como ocurre con los edictos contravencionales y las detenciones por averiguación de identidad"[54].

Entre sus recomendaciones, el Comité instó al Estado a implementar medidas para hacer posible la obtención información sobre el estado del cumplimiento de la Convención contra la Tortura, por ejemplo, creando un "Registro de Apremios Ilegales y Tormentos". Además exhortó a las autoridades competentes para lograr mayor eficacia y rapidez en las investigaciones de los hechos de tortura; en el mismo sentido, insta a revisar la legislación procesal penal con miras a establecer plazos máximos razonables de duración de la instrucción.

Argentina deberá dar cuentas de la implementación de las recomendaciones emitidas por el Comité para el siguiente informe, que deberá presentar en el año 2000.

3.2. Informes del Comité de Libertad Sindical de la OIT

Durante 1998, Argentina fue objeto de cuatro informes del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[55]. El Comité de Libertad Sindical supervisa la protección de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva de los Estados miembros y luego de examinar las quejas recibidas, sugiere al Consejo de Administración de la OIT que apruebe determinadas recomendaciones al Estado.

En este sentido, vale la pena mencionar que Argentina ratificó, entre otros, el Convenio nº 87 de la OIT, "Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación", de 1948; y el Convenio nº 98, de 1949, "Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva". El primero, establece el derecho de todos los trabajadores y los empleadores a constituir

---

[54] Parágrafo 13.

[55] Argentina es miembro de la Organización Internacional del Trabajo desde 1919. Desde aquella fecha ha ratificado 68 convenios internacionales del trabajo, de los cuales actualmente se encuentran en vigencia 64, sobre un total de 181. Este nutrido elenco de derechos internacionalmente reconocidos, que abarcan aspectos de las relaciones individuales y colectivas, constituyen un claro límite para el legislador —y también para el poder administrador responsable de diagramar y administrar las políticas sociales— que debe adecuar la legislación dictada y la que se pretenda sancionar a las pautas y restricciones contenidas en los convenios internacionales del trabajo, incorporados a nuestro ordenamiento jurídico.

organizaciones de su propia elección y a afiliarse a ellas, sin autorización previa, y enuncia una serie de garantías para el libre funcionamiento de estas, sin interferencia de las autoridades públicas. Por su parte, el Convenio nº 98, prevé la protección contra todo acto de discriminación en menoscabo de la libertad sindical, la protección de las organizaciones sindicales y medidas para promover la negociación colectiva.

En este apartado, analizaremos únicamente dos de estos informes: el que surgió a partir de un caso presentado por los numerosos actos de violencia sufridos por los sindicalistas y el informe relacionado con el caso de un sindicalista despedido de la provincia de Salta[56].

3.2.1. Informe sobre actos de violencia contra sindicalistas

Durante 1998 el Comité de Libertad Sindical elaboró un informe provisional sobre una queja presentada por la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) y la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)[57]. La petición presentada el 7 de agosto de 1997 denuncia una serie de actos de violencia contra sindicalistas, ataques a sedes y locales sindicales, a domicilios de sindicalistas, y la solicitud de retiro de la personería gremial de una organización sindical en represalia por los numerosos paros y movilizaciones realizados[58]. Entre muchísimos sucesos, relatan la represión a la manifestación por la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y los consecuentes despidos, en la provincia de Neuquén, de la que resultó la muerte de Teresa

---

[56] En cuanto a los otros dos informes, uno se refiere a una queja presentada por el Sindicato de Conductores de Generadores de Vapor y Afines Nacional, Municipal y Privado (SCGBA), que manifiesta que no ha podido obtener personería gremial, a pesar de ser la más representativa del sector (CLS, Informe nº 309, Caso nº 1924, Vol. LXXXI, 1998, Serie B, nº 1); el segundo se relaciona con una denuncia presentada por la Unión de Tranviarios Automotor (UTA), que alega restricciones al derecho de negociación colectiva en virtud de los decretos del Poder Ejecutivo 1553, 1554 y 1555, del año 1996 (CLS, Informe nº 310, Caso nº 1887, Vol. LXXXI, 1998, Serie B, nº 2).

[57] CLS, Informe nº 310, Caso nº 1939 (Vol. LXXXI, 1998, Serie B, nº 2).

[58] Estos hechos se encuentran enumerados y explicados en el Pronunciamiento del Comité de Acción Jurídica de la CTA, que fue publicado en el capítulo "Reacciones Institucionales ante los Reclamos Populares" del *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina, 1997*, CELS-Eudeba, Bs. As., 1997. Fundamentalmente se trata de actos de violencia contra miembros de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE).

Rodríguez[59]. Los peticionarios alegan que tales hechos constituyen actos de discriminación antisindical.

El gobierno argentino envió sus observaciones en los meses de febrero y mayo de 1998; en ellas, manifiesta que existe una investigación judicial por los hechos denunciados.

En el informe comentado, el Comité de Libertad Sindical "observa con preocupación la gravedad de los alegatos presentados y lamenta que el gobierno sólo haya enviado informaciones parciales"[60]. Con respecto a la muerte de la trabajadora Teresa Rodríguez, el Comité afirmó que "no puede dejar de observar que el gobierno confirm[ó] la participación de la policía durante los hechos (...). En estas condiciones, el Comité expresa su esperanza de que el proceso judicial en curso permitirá esclarecer los hechos, deslindar responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan..."[61]. Por otra parte, el Comité expresó que actos de violencia contra sindicalistas ya habían sido denunciados en 1996[62], y en esa oportunidad el Comité había manifestado que "[l]a intervención de la fuerza pública debe guardar debida proporción con la amenaza del orden público que se trata de controlar y los gobiernos deberían tomar disposiciones para que las autoridades competentes reciban instrucciones adecuadas con el objeto de eliminar el peligro que implican los excesos de violencia cuando se trata de controlar manifestaciones que pudieran entrañar alteración al orden público"[63].

Finalmente, el Comité sugirió al Consejo de Administración de la OIT, que recomiende al Estado argentino la investigación y la sanción correspondiente por la muerte de Teresa Rodríguez; y, con respecto a los numerosos actos de violencia denunciados, "que tome medidas para brindar la protección necesaria a la CTA y a la ATE, así como a los sindicalistas que han sido amenazados"[64]. Una vez aprobado este informe por el Consejo de Administración, las partes podrán realizar observaciones y se redactará un informe definitivo.

---

[59] Sobre el caso de Teresa Rodríguez, ver *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina, 1997*, cit.
[60] CLS, Informe nº 310, Caso nº 1939, cit., par. 114.
[61] CLS, Informe nº 310, Caso nº 1939, cit., par. 117.
[62] En esa oportunidad se denunciaba la muerte de Víctor Choque.
[63] CLS, Informe nº 304, Caso nº 1839, cit., par. 137.
[64] CLS, Informe nº 310, Caso nº 1939, cit., par. 122.b.

3.2.2. Informe sobre el caso de un dirigente sindical despedido

Este informe[65] del Comité de Libertad Sindical, se refiere al caso presentado por ATE, sobre un dirigente sindical de Salta —Miguel Hugo Rojo— que trabajaba en la Dirección General de Rentas de esa provincia, y que fue trasladado y posteriormente despedido por motivos antisindicales. Se trata de un informe definitivo; es decir, reúne las observaciones del Estado y del querellante al informe provisional que el Consejo de Administración había aprobado en marzo de 1997

La organización querellante denunció que el traslado de lugar de trabajo y posterior despido se debió a su acción sindical en un conflicto colectivo iniciado en febrero de 1992. Que tales medidas constituían una violación a la ley 23.551 —que prevé la estabilidad en el trabajo del trabajador sindicalista— y del Convenio nº 135 de la OIT.

El gobierno, por su parte, negó que tales medidas tuvieran motivaciones antisindicales y argumentó que fueron adoptadas por "razones de servicio" o por "incumplimiento de tareas". Por otra parte, sostuvo que la garantía de libertad sindical prevista en los convenios de la OIT no se aplica a los altos funcionarios de la administración pública.

En el informe definitivo, el Comité concluyó que, a pesar de la contradicción existente entre los hechos sostenidos por los querellantes y los sostenidos por el gobierno, "existen presunciones serias y concordantes que dejan pensar que el Sr. Rojo ha sido víctima de discriminación antisindical"[66]. Por último, sugirió al Consejo de Administración que recomiende al Estado que "tome las medidas necesarias para el reintegro del dirigente sindical, Sr. Rojo, en su puesto de trabajo anterior, y si ello resulta imposible en virtud del tiempo transcurrido, para que se le indemnice de manera completa"[67].

4. Nominaciones y propuestas del gobierno para cargos de organismos internacionales.

Durante el año 1998, importantes personalidades reconocidas por su trabajo en la promoción y protección de los derechos humanos fueron propuestas por el gobierno argentino para ocupar

---

[65] CLS, Informe nº 310, Caso nº 1867 (Vol. LXXXI, 1998, Serie B, nº 2).
[66] CLS, Informe nº 310, Caso nº 1867, cit., par. 88.
[67] CLS, Informe nº 310, Caso nº 1867, cit., par. 89.

puestos esenciales dentro de organismos internacionales de protección de los derechos humanos. Sin dudas, esta actitud de Argentina, aunque en algunas ocasiones luego haya quedado trunca por la no designación por parte de los organismos correspondientes, significó un aporte muy destacable del Estado en la consolidación de los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos.

El **Dr. Hipólito Solari Yrigoyen**, ex senador nacional y presidente de la Asociación Nuevos Derechos del Hombre (organización no gubernamental de Argentina) ha sido elegido —a propuesta del gobierno argentino— miembro del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Solari Yrigoyen es miembro de la Comisión Internacional de Juristas, con sede en Ginebra, presidió el Comité de Derechos Humanos de la Unión Interparlamentaria y participó en numerosas misiones humanitarias.

El Comité examina los informes que deben presentar los Estados parte del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y evalúa las denuncias individuales sobre violaciones de derechos humanos (en el caso de que el Estado parte haya ratificado el protocolo adicional). Está formado por 18 expertos y por primera vez desde su creación en 1969 contará con un miembro argentino.

En el mismo sentido, la **Dra. Zelmira Regazzolli** fue propuesta por el gobierno argentino y posteriormente designada como miembro del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer. La Dra. Regazzolli se desempeño hasta hace muy poco como directora de derechos humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y actualmente es embajadora de Argentina en Bolivia.

Este Comité se estableció en 1982 para supervisar el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer[68], adoptado en 1979 por la Asamblea General de la ONU, a través de la evaluación de informes que los Estados deben presentar cada cuatro años. Está formado por 23 expertas que son elegidas por los Estados que han ratificado la Convención. Aunque están propuestas por sus gobiernos, las integrantes del Comité actúan a título individual. La duración de su mandato es de cuatro años y pueden ser reelegidas

[68] A partir de la reforma constitucional de 1994, esta Convención adquirió jerarquía constitucional.

También vale la pena mencionar la nominación por parte del Gobierno argentino de la **Dra. Mónica Pinto**, que fue propuesta durante 1998 como miembro de la Subcomisión de Discriminaciones y Protección de las Minorías, aunque finalmente no fue elegida[69]. La "Subcomisión", formada por 26 miembros expertos con mandato por cuatro años, tiene la misión de prevenir las discriminaciones basadas en el sexo, religión, raza o lengua y de proteger a las minorías. Para ello, presenta recomendaciones a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU —luego de examinar los informes periódicos que deben presentar los Estados— y actúa como órgano de admisibilidad de denuncias.

La Dra. Pinto se desempeña como Directora de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y como Secretaria Académica de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Finalmente, el **Dr. Juan Méndez**, director ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos —de San José de Costa Rica— y miembro del Consejo Consultivo Internacional del CELS, fue propuesto a principios de septiembre por el gobierno argentino para ocupar el puesto de comisionado en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Tratándose de un organismo tan importante, sin lugar a dudas, la propuesta del gobierno es un reconocimiento más que merecido de una persona como Juan Méndez, de alta autoridad moral y versación en materia de derechos humanos, a escala nacional e internacional.

De acuerdo con el Estatuto de la Comisión, corresponderá a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos efectuar la votación durante 1999. En caso de ser elegido desempeñará su cargo durante cuatro años, con la posibilidad de ser reelegido sólo una vez.

5. La posición argentina frente a la creación de la Corte Penal Internacional Permanente[Σ]

La República Argentina se manifestó desde un inicio en favor de la creación de una Corte Penal Internacional (CPI) de carácter permanente, y apoyó cada uno de los distintos pasos que se dieron desde la finalización, en 1994, del proyecto inicial de Estatuto

---

[69] Los miembros de la Subcomisión son elegidos por la Comisión de Derechos Humanos, en consulta con la Secretaría de la ONU.

[Σ] Por Fabricio Guariglia, integrante de la delegación argentina durante las sesiones del Comité Preparatorio y en la Conferencia de Roma.

redactado por la Comisión de Derecho Internacional. En este sentido, el país tuvo un papel de indudable relevancia dentro de la coalición de países favorables a la Corte (like-minded), agrupación que, junto con el activo rol de las organizaciones no gubernamentales, fue uno de los factores decisivos que posibilitaron el éxito obtenido en la conferencia de Roma.

Las cuestiones centrales de la posición argentina hacia la Corte pueden sintetizarse del siguiente modo:

a) Con relación a los crímenes de competencia de la Corte, la Argentina brego por una regulación amplia de los crímenes de guerra, que incluyera a los conflictos armados de carácter no internacional. Y en el marco de los crímenes de lesa humanidad, se insistió en que ellos incluyeran el delito de desaparición forzada de personas, que estuvieran desvinculados de la necesidad de un conflicto armado (ya que estos crímenes también se cometen, como resulta autoevidente, en tiempos de paz), y en que la competencia de la Corte sobre ellos no se viera limitada por la inclusión de un umbral excesivamente alto, como hubiera sido el caso de haber prosperado la iniciativa de que la Corte sólo fuera competente si estos crímenes hubieran sido cometidos como parte de un ataque extendido y sistemático.

b) Con relación a la jurisdicción de la Corte, Argentina sostuvo desde un inicio que los Estados que ratificaran el Estatuto no deberían posteriormente brindar ningún tipo de consentimiento ulterior para que la Corte pudiera ejercer su jurisdicción sobre un caso que los involucrara, sino que la ratificación ya debería bastar para este fin. En Roma, Argentina apoyó la, así llamada, lista de Corea, que establecía que la CPI podría tener jurisdicción si alguno de los siguientes Estados era un Estado parte, o brindaba su consentimiento: a) el Estado del territorio; b) el Estado de nacionalidad del acusado; c) el Estado de nacionalidad de las víctimas; d) el Estado de detención. Lamentablemente, la versión final del Estatuto adopto una versión mutilada de la lista, limitada ahora a los Estados del territorio y de nacionalidad del acusado.

En cuanto a la iniciación de una investigación por los órganos de la CPI, Argentina apoyó la necesidad de que la Fiscalía pudiera iniciar una investigación de oficio, sin necesidad de contar con la denuncia de un Estado parte o la remisión de una situación por parte del Consejo de Seguridad de la ONU, y formuló una propuesta conjunta con Alemania, la cual, prácticamente inalterada, constituye el texto del actual artículo 15 del Estatuto.

c) En materia de principios y reglas procesales penales, la Argentina pugnó porque el Estatuto reflejara los principios garantizadores del derecho penal y procesal penal liberal y las salvaguardas contenidas en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, e incluso avanzara en ellos. Asimismo, se opuso a la posibilidad de que la CPI ejerciera jurisdicción sobre menores de 18 años, lo que quedó finalmente decidido en el Estatuto (artículo 26). Simultáneamente, la posición argentina fue siempre proclive a dotar a la Fiscalía de la CPI con importantes facultades autónomas de investigación, que permitieran la adecuada persecución de los crímenes de su competencia, incluyendo la posibilidad de realizar investigaciones in situ, sumamente resistida por varias delegaciones.

d) Finalmente, en cuanto al régimen de cooperación internacional y asistencia judicial, la Argentina, reconociendo que, inevitablemente, la CPI debería de ordinario confiar en la asistencia de los Estados para llevar a cabo sus investigaciones, también advirtió que las regulaciones domésticas no debían constituir una limitación para la actividad de la Corte, y que los Estados parte debían asumir un deber absoluto de cooperación y asistencia con ella. Al mismo tiempo, se bregó porque la Fiscalía pudiera realizar algunas medidas de investigación in situ, sin tener que contar con la presencia de las autoridades nacionales.

El Estado argentino firmó el Estatuto de Roma, sin embargo, aún no lo ha ratificado. Es de esperar que el interés demostrado durante la Conferencia, se vuelva a manifestar lo antes posible mediante su ratificación, ya que la Corte necesita, para su entrada en vigencia al menos 60 ratificaciones.

Capítulo XII. La verdad, la justicia y el duelo en el espacio público y en la subjetividad[Σ].

1. Introducción

La proscripción de la verdad de lo ocurrido con las víctimas se valió del carácter sagrado que la dictadura militar imprimió a su pensamiento y a su acción: una única verdad salvadora de un único orden. Hacerlos desaparecer significa no dejar rastros, que el horror sea tal que nadie se atreva siquiera a imaginar cómo cada uno de los desaparecidos fue eliminado, que el crimen permanezca para siempre desconocido. La falta de respuesta por parte del Estado sobre la verdad del destino de las personas desaparecidas confirma, a través de las leyes llamadas de impunidad de los gobiernos constitucionales, el objetivo siniestro del terrorismo de Estado de poner a los desaparecidos fuera de la historia. Todas ellas, incluida la ley que las deroga, convergen a la solidificación de la significación del Punto Final: no a la verdad, no a la justicia, no al duelo.

La construcción de la **verdad** en el aparato psíquico es el resultado de complejas operaciones que confluirán en la configuración de tramas representacionales, concientes e inconcientes, cuyo contenido y organización será absolutamente singular.

El aparato psíquico **siempre** construye una verdad subjetiva, a partir del ensamblaje de elementos heterogéneos, provenientes del propio interior del aparato psíquico, y de los elementos que pueda proveer la realidad histórica. Esta verdad subjetiva exige un trabajo de constatación. Desde la construcción delirante hasta la prueba de realidad, desde la certeza más absoluta —también a veces casi delirante— de que lo pensado corresponde a la realidad, hasta la duda más radical, ningún psiquismo podrá escapar a este trabajo, ya que del lugar que la propia verdad ocupe, dependerá su organización.

El impacto que una situación traumática genera en el sujeto, siempre representa una amenaza a su organización psíquica. **Frente a una situación traumática, el camino de reorganización exige dramáticamente —más en estos casos que en ningún otro—, una explicación acerca de lo**

Σ Este capítulo ha sido elaborado por el Programa de Salud Mental del CELS, integrado por: Lic. Laura Conte (coordinadora), Lic. Graciela Guilis, Lic. Roberto Gutman, Lic. Elena Lenhardtson, Dr. Marcelo Marmer, Lic. Mariana Wikinski.

acontecido, la identificación de las causas, la identificación de los protagonistas, la identificación de los responsables, la sanción correspondiente. No estamos hablando exclusivamente de un trauma social. Pero si nos referimos a éste último, entonces la apelación a la ley como organizadora de un campo psíquico devastado, y también como organizadora del campo social es, en todos los casos, la única vía que puede abrir al psiquismo alguna posibilidad de cicatrización. De lo contrario, o bien se construye un pensamiento delirante, o el sostenimiento de una verdad singular —por más sólida que sea— es insuficiente para recorrer el camino de diferenciación entre esta construcción subjetiva y la realidad , y entonces el aparato psíquico queda girando sobre su propia órbita, solitario, sin posibilidad de anclaje en una lectura colectiva acerca de su realidad.

El papel del Estado frente al impacto del trauma social es insustituible e irrenunciable. Es la instancia que necesita el psiquismo como garantía social de su verdad, ya que el Estado, en su rol de administrador de la justicia, es tributario del cuerpo social en su conjunto.

Las condiciones políticas impregnan y marcan relaciones de verdad. La verdad es construida socialmente, y a lo largo de la historia han sido garantes de verdad, por ejemplo, la palabra de Dios, el discurso científico, las prácticas judiciales.

Cornelius Castoriadis escribe: "Lo que (el individuo) se pregunta, en el terreno social es: ¿son buenas nuestras leyes? ¿son justas? ¿qué leyes **debemos** hacer?. Y en el plano individual: ¿es verdad lo que pienso? ¿cómo puedo saber si es verdad en el caso de que lo sea?"[1]. Este sería un punto de articulación entre justicia y verdad, ya que estas dos preguntas expresan la necesidad del sujeto de encontrar cierta garantía respecto de lo que piensa, siente, y percibe. La justicia, como práctica de construcción de verdad, cumple aquí un papel fundamental.

Cuando la justicia no actúa, cuando el Estado sanciona leyes que lo hacen cómplice de los responsables del trauma social, cuando pierde su papel de legítimo representante de una justicia reparatoria, otras organizaciones emergen socialmente sosteniendo el doble papel de exigir justicia y, al mismo tiempo, construir socialmente una verdad a partir de las investigaciones, las denuncias, las revelaciones de lo velado, el sostenimiento de la

[1] Castoriadis, Cornelius: "Poder, política, autonomía", en El Mundo fragmentado, Buenos Aires, Ed. Altamira, 1990, p. 83.

memoria. El papel de las tres generaciones de familiares de desaparecidos: Abuelas de Plaza de Mayo, Madres de Plaza de Mayo e H.I.J.O.S. (Hijos por la Identidad, la Justicia, contra el Olvido y el Silencio) ha sido por ello fundamental en la historia de nuestro país.

2. Ausencia de verdad y justicia. Sus efectos.

Para comenzar, tomemos un caso paradigmático: en enero de 1998, el gobierno propuso demoler el edificio de la ESMA. Una vez más, se intentaba eliminar una señal perceptiva, tangible y concreta, en la que cada sujeto podía encontrar la constatación de una verdad penosamente construida y sostenida.

El edificio de la ESMA representa una parte de nuestra historia. Es probablemente el único campo de concentración que todavía detenta en su fachada, en grandes letras mayúsculas, el mismo nombre con el que lo conocimos, triste celebridad, como el más significativo exponente —incluso cuantitativamente— de la arbitrariedad asesina del Estado durante la dictadura.

En esos años, 5 mil desaparecidos pasaron por allí, muy pocos sobrevivieron, y todos sabemos que allí fueron torturados, encapuchados y allí se decidió su destino de muerte.

Es imposible pasar hoy por la avenida Libertador y encontrarse con ese imponente edificio, sin recordar la historia. El intento de demolerlo no obedecía sólo a la intención del gobierno de producir un modo más de impunidad. El edificio, como uno de los sostenes de nuestra memoria, caería, y así como antes las leyes exculpatorias dejaron libres a los asesinos, o sencillamente evitaron que se los juzgue, también ahora se intentaba eliminar cualquier vestigio de la historia. No era un acto más. Era un acto necesario como borramiento para evitar el recuerdo molesto de asesinatos no juzgados, para sostener el indulto. La presencia de la ESMA perturbaba a quienes pensaban que nuestra memoria debía estar en blanco, puesto que su presencia nos obliga a pensar, nos obliga a recordar, e inevitablemente nos convoca a una posición comprometida de condena o de complicidad con la producción de este horror. Frente a este edificio no se puede permanecer neutral, indiferente, imperturbable, impasible. Por eso molesta[2].

[2] Frente a esta iniciativa del gobierno, familiares de desaparecidos en ese centro de detención interpusieron una acción judicial que fue resuelta favorablemente en primera y segunda instancia. Es por ello que no se concretó la demolición. Esa resolución se analiza en el capítulo I de este Informe.

Pero eso no es todo. ¿Podía pensarse mayor cinismo que el de proponer que se levantara precisamente en ese predio un Monumento a la Unión Nacional?.

Al modo de la renegación, no sólo se nos impone olvidar sino también **sustituir** nuestro recuerdo por uno de signo contrario: reconciliación sin justicia. Esa era la consigna. Y aquí no pasó nada.

Alemania tuvo un juicio de Nüremberg y, aún así, o precisamente por ello, hoy Auschwitz puede ser recorrido. Porque está ahí para que lo vea quien lo vio en la guerra y no dijo nada, para que lo vea quien no lo vio y sepa entonces que existió, para que lo vea quien lo padeció y sepa que se sigue creyendo en su testimonio, y para que lo vea quien lo creó, y sepa que la sociedad lo condena.

¿Podría pensarse en un monumento a la unión de los pueblos del mundo justamente sobre las ruinas de la AMIA[3], cuando no se hizo aún justicia, ni existen verdaderas señales desde el gobierno para que ésta se logre?. ¿Podría haber algo más irritante para la sociedad?.

No existe, como lo escribe Kaes[4], elaboración subjetiva del horror, sin el reconocimiento y la elaboración colectivos.

El poder político se empeña en despojarnos de todo rastro perceptible de nuestra siniestra historia. ¿Pretenderá finalmente que terminemos pensando que lo que recordamos no es más que un delirio, que nunca pasó nada?

Tomamos éste como un ejemplo absolutamente explícito de la manera en la que el poder instala socialmente modos de renegación de lo acontecido.

"Lo espantoso —reflexionó Winston— era que todo podía ser verdad. Si el Partido podía alargar su mano hasta el pasado y decir, de este o aquel suceso **que nunca había acontecido,** eso con seguridad era más terrorífico que la misma tortura y la muerte..."[5].

El discurso perverso de la dictadura niega que se está negando lo verdaderamente sucedido. Antes de poder afirmar la

---

[3] La AMIA es la Asociación de Mutuales Israelitas en Argentina, donde hace cuatro años se produjo un atentado que provocó la muerte de 86 personas.

[4] Kaes, R.: "Rupturas catastróficas de la memoria. Notas para una investigación en Violencia de Estado y Psicoanálisis", en Puget y Kaes (Comp.), Centro Editor de América Latina, Bs.As., 1991.

[5] Orwell, G.: "1984", del original en inglés, Nueva York, New American Library, p. 32.

verdad o la falsedad del hecho, existe el intento de borramiento total. Ni verdadero ni falso, **inexistente**, por decisión política.

Si la desaparición es el exterminio del enemigo político sin dejar rastros, aún en la extinción de las identidades de sus descendientes, el intento de la desaparición simbólica del hecho del genocidio, hacer como si no hubiera pasado nada, es condenar a la sociedad a la persistencia de lo traumático. Tanto la decisión del poder político de haber sancionado leyes que imposibilitan la recuperación de la verdad y la justicia y los indultos, como la pretensión de imponer una reconciliación sin justicia y la eliminación de todo vestigio de la historia, refuerzan esa condena.

La construcción social de la verdad y la promoción social de justicia, a partir de una toma de conciencia de lo sucedido, se ve planteada desde el poder, invariablemente, como equivalente a una amenaza de caos, recayendo siempre el peligro y la condena en quienes reclaman la verdad de lo ocurrido. Verdad del horror que saben las víctimas y que reclaman que se haga pública desde la responsabilidad del Estado.

La mentira y el silencio acerca de los hechos, han provocado en la comunidad mecanismos de desmentida y racionalización colectivos e individuales.

Se pone en juego aquí una desafortunada coincidencia entre los modos elaborativos que recorre un individuo cuando es **la culpa** el eje conductor de dicha elaboración, y la manera en la que el Estado presenta ante los ciudadanos lo acontecido. Desde el Estado no hay responsabilidad institucional, no hay culpables sancionables, no hay señales perceptibles de lo vivido. Entonces, diría el sujeto individual: "¿la culpa es mía? ¿yo soy el responsable? ¿debo dar explicaciones? ¿es real lo que sé, o lo imaginé?". Si el terror deja agujeros en el psiquismo, si la psique siempre busca expulsar de sí lo traumático negándolo, es siempre responsabilidad del Estado contribuir al desmontaje de la renegación. Lo traumático no elaborado persiste en el psiquismo con una vigencia absoluta, en la que no alcanza el mero paso del tiempo como estrategia elaborativa. El trauma no elaborado ocurrió ayer. Desprenderse de la culpa por el destino trágico de un ser querido es un paso fundamental para el procesamiento de la pérdida.

Si no hay edificios concretos en donde las cosas han ocurrido, si no hay tumbas, si no hay listas, no hay órdenes escritas, no hay culpables, no hay reconocimiento, si tampoco hay sanción... ¿podemos estar seguros de que verdaderamente

ocurrió lo que por otra parte sí sabemos que ocurrió? ¿cómo constatarlo?.

La construcción de la verdad falla en sus fundamentos, ya que para sostener el principio de realidad acerca de lo acontecido debemos literalmente **soslayar, desoir** e, incluso, **desconfiar** del discurso del Estado. Si le creemos que aquí no pasó nada, ¿dónde anclamos nuestro dolor?. Si no le creemos ¿a quién pedirle explicaciones?.

Responsable es aquel de quien se espera una respuesta. La aceptación de la responsabilidad, permite a la sociedad —a través de sus leyes y mecanismos de justicia— culpabilizar **legalmente** para que la culpa no circule inconscientemente en todos sus miembros.

La impunidad produce también una inversión perversa de los parámetros del bien y el mal. Es muy simple: ¿cómo podríamos construir categorías respecto de lo que está bien y lo que está mal, lo que está prohibido y lo que está permitido, si los responsables de los crímenes más atroces que puedan imaginarse no han sido castigados?.

3. Búsqueda de verdad y justicia: mecanismos reparatorios.

El sujeto es tributario de una memoria y un saber que, por filiación, posibilita que éste construya **algo** acerca de su historia. Es decir, toma en préstamo un discurso que lo inscribe en una línea de filiación. ¿Qué sucede cuando este discurso no está disponible para el sujeto, cuando la generación que lo precede no puede dar en préstamo un fragmento de verdad en cuanto a su origen?. El psiquismo siempre intenta la reconstrucción de estos fragmentos.

Pero no se trata solamente de la construcción de una verdad, como mecanismo incesante de todo psiquismo, sino de la **búsqueda** de la verdad, ya que el mundo social nutre al psiquismo de significaciones, ofrece un modo de interpretar, que al mismo tiempo que “fabrica" socialmente al individuo, debe cumplir con el requisito mínimo de ofrecerle un **sentido** que dé cuenta del origen de su sufrimiento, de los propios signos de percepción, el magma de afectos y representaciones que lo constituyen[6].

[6] Castoriadis, Cornelius: "El Avance de la Insignificancia", Eudeba, Bs. As., 1998.

Debemos diferenciar **deseo de saber** de **verdad.** El deseo de saber se sostiene en la ilusión de **saber todo**, ilusión a la que debe renunciarse, sin perder, sin embargo, esa ilusión como potencia que impulsa la búsqueda de la verdad. El **saber** tiene un carácter de fugacidad, mientras que la **verdad** tiene la potencia de dejar marca, asegurando de esta manera que haya transmisión generacional.

Esta verdad para cada sujeto será el resultado de la relación singular que este mismo sujeto pueda establecer entre causalidad interpretada y causalidad demostrada[7]. Para el funcionamiento de la psiquis, la explicación causal, con respecto al pensamiento, forma parte de **lo necesario**.

Es así como las condiciones políticas le permitirán o le impedirán al sujeto un trabajo de construcción de una verdad acerca de las causas de su sufrimiento, trabajo de construcción que pondrá en juego, entre otras cosas, el **cuestionamiento** respecto de una interpretación cargada de certezas ("fue mi culpa"), y una prueba de verdad cuya garantía cultural dependerá de las relaciones de poder puestas en escena para determinado momento.

Del "algo habrán hecho" a las pruebas genéticas de paternidad se produjo un pasaje de una prueba de verdad a otra. La prueba de verdad pasó de depender del discurso de la dictadura a depender de las pruebas científicas. Esto se hizo posible social y políticamente.

Debemos explicarnos, a partir de nuestra historia, no sólo a qué elementos apela el psiquismo cuando no cuenta con una verdad y una justicia construidas y sostenidas socialmente. Se trata también de dar cuenta de la relación entre **lo verdadero** y **lo falso** para el psiquismo, de comprender qué ocurre cuando desde el Estado, como institución que concentra el poder, se propone una sustitución de lo verdadero por otra manera de construir la historia, que impone formas de renegación de lo vivido, modos perversos de representar las causas del sufrimiento, interpretaciones contradictorias respecto del papel de la justicia, formas desquiciantes de metabolizar lo traumático.

---

[7] Aulagnier, Piera: "Los destinos el placer", Ed. Petrel, Barcelona, 1980. La primera se define como aquel conjunto de causas que un sujeto construye para dar significación a su realidad singular, y la segunda como el conjunto de definiciones causales a las que el sujeto apela cuando necesita dar sentido a la realidad exterior. Esta última, la causalidad demostrada, se ve acompañada de una "garantía cultural" que le asegura al sujeto que aquello que se construye como causa, ha sido sometido a verificaciones.

4. La construcción social de la verdad: los protagonistas.

La verdad subjetiva se construye a partir de las representaciones disponibles para el aparato psíquico. En este ensamblaje, la **construcción social de la verdad** será capital, ya que será el punto de anclaje que el psiquismo requerirá para constatar los puntos de coincidencia entre la verdad subjetiva y la verdad histórica y, al mismo tiempo, la correspondencia entre su propia percepción y las representaciones internas. Si la verdad material y la verdad histórica no ofrecen contenidos que den cuenta para el aparato psíquico de las preguntas que lo aquejan, si no dan respuesta a su sufrimiento, el psiquismo se ve lanzado inevitablemente a la construcción de otra verdad -puramente interna —constituida a partir de la historia singular, el propio inconsciente, y la culpa—.

En la historia reciente de nuestro país, el vacío dejado por el Estado en su rol posibilitador de encuentro con la verdad y de garante de una legalidad que no termine siendo perversa (al desmentir lo que ella misma instituye), fue ocupado por organizaciones sostenidas por los vínculos de sangre —abuelas, madres, hijos—. Esto no es casual, ya que habla de la necesidad de cada una de estas generaciones de ser portadora y transmisora de esos fragmentos de verdad que aún el Estado no ha garantizado, habilitando un espacio simbólico necesario para que allí advenga un sujeto con responsabilidad social. Es decir, estos organismos, fundados en los vínculos de sangre, vinieron a ocupar un espacio vacante, soportando una representación social que tiene el riesgo de transformarse en sacrificial, si el Estado no asume ese rol.

5. Sobre los “escraches”[8]

Las leyes de Obediencia Debida, Punto Final y el indulto son manifestaciones de una fuerte hipocresía por parte del poder. En principio porque los benenficiarios de esas leyes dijeron, en el caso de las dos primeras, haber cumplido órdenes, pero nunca confesaron cuáles fueron en verdad esas órdenes y quiénes o quién las impartía. Se conocen los efectos de la ley pero no su texto. En el caso del genocidio argentino, en ningún juicio hubo una confesión de haber recibido la orden de torturar o de matar, ni tampoco de haberla dado.

[8] En el capítulo I de este Informe se expone una cronología de los escraches realizados durante el año.

Las víctimas asisten a una mentira cuyo efecto opresivo es la imposibilidad del encuentro de una verdad anunciada desde el poder, mediante la ley que, como dijimos más arriba, tiene la función organizadora de lo psíquico y de lo social.

Se conocen lo efectos del plan de exterminio, pero no se conoce por boca de los protagonistas qué instancias y quiénes lo ejecutaron, ni tampoco las causas en relación a lo sucedido.

"Escrachar" implica hacer público algo que alguien quiere mantener en el terreno de lo privado. Los H.I.J.O.S. vienen produciendo desde 1997, "escraches", acciones que consisten en concentrarse frente al domicilio en el que vive un represor y marcar el territorio con aerosol, manifestar delante de su domicilio con carteles, leyendas, fotos quién es este "vecino" cuyos antecedentes quizás algunos no conocen. Los medios asisten generalmente a este tipo de actos, de modo que el domicilio actual de los genocidas —que por las leyes exculpatorias viven en libertad— y sus antecedentes se hacen públicos a través de estos actos.

Los escraches producidos por los H.I.J.O.S. ponen en evidencia que quienes ejecutaron los crímenes son personas, y no se trató solamente de órdenes burocráticas. Con la furia de Aquiles, sobre la nada, a través de este ritual, hacen una marca. Sostienen el esfuerzo de construir un lugar de verdad, un lugar físico, un territorio. Terminan con la desmentida, porque desenmascaran lo que se intentaba tapar desde el poder. Denuncian y marcan a quien cometió los hechos. Marca que tiene un aspecto real y tangible, por el uso del aerosol, pero también marca simbólica porque da una nueva denominación: **escrache,** y **escrachado**. Simbólica porque divide, separa. Si hay que escrachar es por algo que se oculta, es decir el escrachado miente. Por otro lado en cada escrache se hace público de qué es cupable; el escrachado es asesino, genocida, torturador.

Por lo expuesto, el escrache puede pensarse como un acontecimiento en el sentido de A. Badiou[9]. Por un lado surge como algo incalculable en determinada situación, no hay una secuencia de hechos que permita determinar el desenlace. Se produce un suplemento, algo que "llega de más", en relación a lo instituido. Los H.I.J.O.S. se inscriben en el acto del "escrache" dando a conocer la cadena de filiación que el escrachado intentó borrar. Salen a mostrar lo que la justicia no muestra. Aún así, no

[9] Badiou, A.: Conferencia: "Sobre el ser y el acontecimiento y el Manifiesto por la filosofía", en: Revista Acontecimiento, nº. 15, 1998, Bs.As.

desplaza el pedido de justicia que es precisamente lo instituido cuando existe un Poder Judicial.

El escrache marca un territorio que delimita una **prisión simbólica**, espacio carcelario que las instituciones no dieron a los escrachados. Deja al "escrachado" afuera de la categoría de ciudadano, de lo que se tiene en común con el otro, un barrio, una semejanza, llegando a provocar incluso en algunos casos mudanzas a otros barrios.

El escrache es, al mismo tiempo que una denuncia al genocida, una denuncia al Estado que lo deja en libertad. Es un mensaje a los vecinos, al barrio, y a la sociedad en su conjuntio. Denuncia lo tangible e ineludible de la libertad de los responsables de la dictadura. Las leyes de Obediencia Debida y Punto Final y el indulto, no son meros papeles; tienen consecuencias en nuestra cuadra, en nuestro edificio. Podríamos estar viviendo puerta a puerta con uno de ellos, podríamos saludarlo todos los días sin saber quién es. **Todos somos vecinos** de los asesinos.

6. La posibilidad del duelo frente a la ausencia de verdad y justicia.

Nuestros pacientes han sufrido un traumatismo social, sin posibilidad de apelación a la ley como organizadora. A partir del encuentro de condiciones determinadas por su historia singular previa, con estos factores de índole social, han producido síntomas, se han visto expuestos a niveles de sufrimiento intolerables. La tarea de los miembros del Equipo de Salud Mental, en su papel de analistas, ha sido la de trabajar en la reconstrucción de los fragmentos de verdad perdidos, facilitando, de este modo, la apropiación de una historia que fue enajenada.

En 1988, en un trabajo que publicamos[10], acerca de las situaciones límite padecidas bajo la desparición y la tortura, decíamos: "...algo enmudece adentro. Ni la negación, ni la disociación, ni la culpa, ni la vergüenza terminan de explicar qué encierra este silencio. Aunque se hable, hay una reserva que no puede ser dicha, quedó inscripta y no tiene palabras. Quizás la dimensión del sufrimiento físico y psíquico, la humillación, la vergüenza y la culpa remitan a tal horror **que no puede ser repetido a riesgo de que se repita.**"

[10] Equipo de Salud Mental del CELS: "Algunas Reflexiones sobre la tortura", en Todo es Según el Dolor con que se Mira, Vicaría de la Solidaridad, Santiago de Chile, Chile, 1988.

Así como pensamos que quien fue torturado guarda para sí un resto de horror imposible de simbolizar, también pensamos que, en la desparición, para el familiar hay una franja del duelo imposible de resignificar.

Se trata de duelos atravesados por la dinámica que promueve un vínculo intrasubjetivo trágico, al que se ve llevado el familiar con su desaparecido, y que se expresa a través de pensamientos, representaciones y deseos contradictorios: por un lado, lo anhela con vida y, por otro, aparece la muerte como única posibilidad de saberlo libre de los horrores y del sufrimiento.

Esta índole intrasubjetiva del vínculo deja su marca en las características del duelo por el objeto amado desaparecido.

Ser confrontado y sometido a una violencia de tal origen y naturaleza, a la que se une la persistencia del discurso renegador del Estado, impide llegar a la certeza de que el familiar ha sido asesinado, lo que convierte al duelo por la desaparición en una tortura irrevocable[11]. Los familiares de desaparecidos, para cualquier trámite legal, debían firmar la "presunción de fallecimiento", haciéndose cargo subjetivamente de lo que esto implicaba: dar por muerto al desaparecido es vivido como haberlo matado. Recién en el año 1994, el Estado comenzó a dar señales de cierto reconocimiento de estos hechos aberrantes y lo hizo a instancias de los organismos de derechos humanos. Después de once años de gobierno democrático se llegó a la ley de "ausencia por desaparición forzada" que, si bien reconoció el estatuto del desaparecido, no disminuyó el peso de engorrosos, largos y hasta humillantes trámites que debe realizar el familiar.

A los hijos de desaparecidos les resulta difícil "gozar de la vida", sea por culpa, o porque constantemente son acompañados por la muerte misma. Ser hijo de desaparecido es como estar inscripto en un destino de desdicha y su fantasma parece que dijera "no tengo derecho a ser feliz". Los efectos destructivos que un duelo no tramitado tienen, son incalculables. El paso del tiempo no alcanza para subjetivizar esa pérdida. Esta es la problemática principal con la que nos encontramos cuando atendemos a familiares de desaparecidos.

La dimensión de lo público está también presente en el duelo; este es el lugar de los rituales sociales funerarios. En estos

---

[11] Jorge Jinkins afirma "lo que ha ocurrido en la Argentina es irrevocable y, en ese sentido, todavía sigue ocurriendo". En Jinkis, Jorge: "Colofón", en Conjetural Revista Psicoanalítica, nº 31, Septiembre de 1995, p. 9.

casos los rituales quedan postergados indefinidamente, haciendo de estos duelos una catástrofe subjetiva.

A modo de ejemplo, una viñeta clínica:

R. presenta conductas agresivas hacia terceros, tira cosas a sus vecinos, se pasea desnudo por la terraza de su casa.

Esto ha provocado sucesivas internaciones. Entra y sale de ellas como si esa fuese su condición de vida actual. Su madre pide una internación cada vez que R. se externa, lo que sucede a menudo porque se escapa del hospital. La madre llama al psiquiatra cada vez que a R. lo internan y cuando vuelve a la casa, a los 2 o 3 días.

Ella relató que cuando su esposo desapareció y por sugerencia de su suegra, todos los días ponía los cubiertos en la mesa por si éste volvía.

El padre es nombrado por la madre de R. de diferentes maneras, pocas veces por su nombre, pero varias como el "difunto". La palabra desaparecido es usada cuando la incorpora el terapeuta. R. es quien encarna al padre desaparecido, desapareciendo cuando es internado y apareciendo cuando se escapa del hospital. En una de las internaciones iba a ser dado de alta. Cuando lo fueron a buscar, él ya sabía que esta vez se iba por decisión médica, no lo encontraron por ningún lado, se había subido a una cornisa. Queremos destacar la insistencia de sus desapariciones ante los otros.

Pensamos que éste es un ejemplo de la dificultad de tramitación psíquica de la desaparición. Esta dificultad está presente en R., que se identifica a su padre, y en la madre de R. que no tiene palabras para nombrar, lo que nadie le dijo verdaderamente. Acaso: ¿es cierto que el desaparecido es un difunto?

Por todo ello y por la experiencia irrefutable de la clínica, pensamos que el duelo por el objeto amado desaparecido por el terrorismo del Estado genocida, determina un proceso interminable. El hecho de no haber podido ser legitimados en forma colectiva, carga al duelo con el sello de lo clandestino. No pensamos en este duelo como un duelo suspendido o congelado, sino como un duelo constante, que ciertamente tiene el carácter de interminable, duelo que no termina de no realizarse.

7. Consideraciones finales

Siempre hemos sostenido que el acceso a la verdad es un derecho inalienable para todo sujeto, condición necesaria para la salud mental, tanto en su dimensión individual como social. La ausencia de una respuesta, por parte del Estado, acerca de la

verdad del destino de los desaparecidos, confirma el objetivo siniestro del Terrorismo de Estado de dejar a éstos fuera de su historia y a sus familiares sujetos a un duelo interminable.

De la experiencia clínica se desprende que los hijos de desaparecidos, al no tener un saber acerca de las condiciones de desaparición de sus padres, han debido defenderse aún a través de síntomas muy severos; si no hay tumba para sus padres, ellos la construyen en su propia "alma". Es fundamental que la sociedad tome conciencia de la gravedad de la situación a la que estos jóvenes están expuestos. Nos encontramos ante un sujeto que se ve obligado a recorrer individualmente el camino de reorganizar ese psiquismo devastado en búsqueda de la cicatrización necesaria. Pero este trabajo de reconstrucción no puede hacerse aisladamente, el rol del Estado frente al impacto del trauma es irrenunciable e insustituible.

Es por ello que es necesario redoblar nuestros esfuerzos para continuar con los reclamos de verdad y justicia, denunciando en cada lugar público los efectos arrasadores que la fuerza renegatoria y la hipocresía del poder político y de las Fuerzas Armadas, siguen produciendo aún en la actualidad. Como es el caso del ex comandante de operaciones navales A. Vañek, al declarar el 7 de diciembre de 1998: "No sabía que hubo detenidos en la ESMA, me acabo de enterar acá"[12]. Dependerá de la idoneidad de los nuevos jueces hacer caer el nuevo velo para que allí surja una posibilidad de verdad acerca de los responsables del genocidio.

[12] Página 12, 8 de diciembre de 1998.

Capítulo XIII. Seguridad pública y derechos humanos[Σ].

1. Introducción

El problema de la seguridad pública, estrechamente vinculado al problema de la gobernabilidad de las recientes democracias latinoamericanas es, teniendo en cuenta los presupuestos que lo organizan, un tema nuevo en la región.

Pero la cuestión de la novedad, no necesariamente resulta en que el problema tienda a resolverse en sistemas e instituciones capaces de plantear políticas dirigidas, por ejemplo, tanto a prevenir y asegurar efectivamente la no violación de los derechos humanos y civiles, como a defender pluralidad de viejos y nuevos derechos.

Pensar modelos de seguridad pública que respondan al horizonte de la defensa de los derechos es, en buena medida, proponerse hacer el riguroso y difícil ejercicio de reconocer que los viejos modelos de seguridad representan puntos de vista que limitan la visión del problema que dicen encarar. Si lo que las nuevas reformas nos están proponiendo es fundamentalmente re-adecuaciones, re-aggiornamientos de los sistemas de garantías —en sus versiones anglosajonas o en sus versiones europeas—, la implementación de estas reformas será siempre parcial e inacabada y, es posible que, en contra de todas las buenas intenciones que las nutren, se reputen más como adecuaciones parciales y como complicados maquillajes para responder a coyunturales cambios políticos y económicos en la región, que como nuevos paradigmas capaces de construirse como resultado de las nuevas formas de relaciones y luchas sociales que estos cambios conllevan.

Los latinoamericanos somos tributarios y actores de una historia de resistencia a la autoridad, de impugnación del orden establecido, antes que de conquista de derechos para integrar una sociedad de pares, de “hombres puros” que se han

---

[Σ] Capítulo elaborado por Sofía Tiscornia, directora del programa Violencia Institucional, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, del CELS. Una versión anterior de este trabajo fue presentada en Seminario Internacional. Seguridad Pública: antiguos desafios, nuevos modelos. Escuela de Gobierno de la Fundación Joao Pinheiro / Fundacion Konrad Adenauer; Belo Horizonte, 2 y 3 de setiembre de 1998.

reconocido iguales entre si[1]. Como ya hace varios años dijera Octavio Paz, mientras para los norteamericanos el mundo es algo que se puede perfeccionar, para nosotros, es algo que se debe redimir[2]. Ser esta historia, reconocer lo que somos, es la única clave en que podemos pensar las reformas de los sistemas de seguridad. Y es la única forma en que podemos construir democracia y participación, nuestras viejas deudas.

La primera cuestión que debiera debatirse entonces es acerca de qué estamos hablando cuando hablamos de Seguridad Pública. Sin duda que esta cuestión es bien diferente del problema del Orden Público. Creo que podemos coincidir que la cuestión social del Orden Público, cronológicamente anterior al tema de la Seguridad Pública, supone un concepto decimonónico y positivista cuyo objetivo es evitar el des-orden, la ruptura del orden político establecido. Tal como lo plantea Recassens y Brunet[3], este concepto se resume en una ecuación simple: "contrastar la conducta de los ciudadanos con la normativa y las costumbres "pactadas" por la "sociedad" y protegidas por el Estado. Los contraventores, enemigos del bienestar público, deben ser separados del colectivo y deben ser castigados". En las instituciones de seguridad, se privilegió un modelo político de Orden Público, por sobre un modelo profesional. Ello ha redundado en una marcada preocupación por el delito político —entendido como cualquier forma de disidencia al régimen político autoritario dominante— antes que por la investigación científica de la delincuencia común y el crimen en general. En este paradigma, los cuerpos policiales son concebidos como

---

[1] Decir "los latinoamericanos" y caracterizar una historia es, sin duda, englobar en una sola categoría intereses y movimientos muy disimiles. Sólo quiero hacer referencia a tradiciones intelectuales e históricas divergentes de las que han resultado diferentes formas de concebir la autoridad, el Estado y el problema del orden social. Ver Melossi, Dario: El estado del control social; Siglo XXI; 1992; Pitch, Tamar: "¿Qué es el control social?", en Revista Delito y Sociedad; Año 4, nº8; Oficina de Publicaciones del C.B.C; Buenos Aires; 1996; Tiscornia, S.: "Peligrosidad política o peligrosidad social? Seguridad ciudadana y procesos de construcción de hegemonía en torno al (des)orden democrático", en Fichas de cátedra nº1, Facultad de Filosofía y Letras, UBA; 1985.

[2] Paz, Octavio: "El pachuco y otros extremos", en El laberinto de la soledad, FCE; 1994, México, p. 27.

[3] Recassens y Brunet, A.: "Violencia policial y seguridad ciudadana", en Imágenes del control penal. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe; 1994, p. 78.

cuerpos especializados en la represión de vastos grupos de población, antes que en la investigación de delitos dañosos para todos los grupos sociales.

El concepto de Seguridad Pública, en cambio, se plantea como alternativa a la cuestión del Orden Público. Emerge como cuestión política y social recientemente, como uno de los problemas de gobernabilidad que debe resolver el Estado de derecho de las democracias contemporáneas. Supone una valorización compleja del conflicto, siempre renovado, entre los derechos de la gente, como derechos inherentes a la persona, y la protección de esos derechos como condición indispensable para su efectivización. Ello resulta en que el bien protegido no es el orden establecido ni las normas que lo sostienen, sino los derechos y las libertades.

Y como todos sabemos, los derechos y las libertades son cuestiones complejas y difíciles de resguardar. Porque los derechos y las libertades, antes que ser la letra y el espíritu de la ley, son protagonizados y defendidos por actores sociales concretos. Grupos sociales que no están dispuestos a reconocer acríticamente un solo sentido del orden público. Actores que apelan a viejos derechos para defender libertades conquistadas y que conquistan libertades para codificarlas en nuevos derechos.

Es más, cuanto más se profundiza el ejercicio de las libertades, aseguradas en los pactos y tratados internacionales —en el caso de Argentina incorporados a la Constitución Nacional— mayores son los conflictos que se deben enfrentar. Porque, además, estamos tratando de pasar de una concepción del orden urbano armada sobre un modelo decimonónico y positivista, por un lado, y por el modelo del Estado terrorista, por el otro, a un modelo en el cual, si las libertades y los derechos aparecen asegurados en la Constitución, es más que inevitable que cada vez haya más actores que luchen por su vigencia y exijan su tutela. No porque creamos necesariamente en la letra de las leyes o de las Constituciones[4], pero si porque ello nos afirma aún más en la demanda de nuestros derechos.

---

[4] La "creencia en las leyes" refiere básicamente a la existencia de una cultura jurídica y política en la que la aplicación de la ley no aparece, a los ojos de la mayoría de los ciudadanos, como una forma de ejercicio arbitrario del poder político, sino, antes bien, como una forma consensuada de arbitrar los conflictos. Sobre el "descreimiento" en las leyes, ver, entre otros: Nino, C.: Un país al margen de la ley; Emece, Bs. As., 1992. El

Y es entonces cuando la cuestión aparece presentada en forma de falsas contraposiciones.

Una de ellas es la que opone libertades a seguridad. Esta oposición argumenta que a medida que se avanza en la conquista de libertades, para que las libertades sean ejercidas es preciso una tutela eficaz. Esta cuestión es cierta, siempre y cuando la tutela eficaz no implique resignar parte de las libertades para asegurarlas como tales. Porque, lo que habitualmente resulta es que cuando demandamos por una protección más eficaz, los encargados de protegernos demandan medios eficaces para hacerlo, argumentando que esto es conveniente, aún cuando perturbe alguno de nuestros derechos y libertades. Aquí es entonces que esta oposición suele resolverse en favor del valor seguridad, frente al valor libertad, descuidando que no son comparables y que, si pensamos que lo son, podemos resignar, frente a determinadas circunstancias, el valor seguridad frente al valor libertad.

Algunos ejemplos ilustrarán esta falsa antinomia. En Argentina, a diferencia de muchos otros países, la Policía Federal expide un documento llamado cédula de identidad. El propósito de esta cédula, inventada a comienzos de siglo, es principalmente contar con un prontuario de cada ciudadano que permita a la policía ejercer un control rápido y, fundamentalmente, exhaustivo sobre todos los habitantes de la Nación, y en especial de los delincuentes[5]. El problema es que, desde principios de

---

descreimiento en la aplicación justa de las leyes por los tribunales locales puede coexistir en cambio, con una cultura política en la que la demanda de derechos sea un rasgo predominante. Ver, entre otros O'Donnell, G.: Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización; Paidos; 1997.

[5] La cédula de identidad tiene su origen en el Convenio Sudamericano de Policía de 1905, ratificado en 1920. En su artículo 10 especifica que la cédula "procuraría facilitar que toda *persona honesta* se provea de una cédula o certificado de identidad, la cual además de *ponerla a cubierto de posibles molestias*, ha de ser un elemento de información personal (...) (subrayado nuestro). En 1968 se crea el Registro Nacional de las Personas cesando la vigencia de la cédula de identidad expedida por la policía Federal, como instrumento de registro e identificación de las personas. Desde ese entonces, la policía Federal ha reclamado la coexistencia de ambos documentos —la cédula de identidad por ella expedida y el Documento Nacional de Identidad, expedido por el Registro Nacional— argumentando que mientras el segundo es un "documento" valorado sólo en esta función, el segundo —la cédula policial— cumple una función relativa a la

siglos a la fecha, esta facultad de ejercer un control exhaustivo ha depreciado el valor libertad frente al valor seguridad. En nombre de la seguridad y del orden nos vemos obligados a salir a la calle con la identificación correspondiente so pena de ir a parar unas cuantas horas a la comisaría sólo por haber ido a hacer compras en un mercado.

¿Por qué razón, por otra parte, una institución del Estado, funcionarios públicos, pueden reunir y concentrar en forma secreta la información acerca de afiliaciones, participación política, antecedentes contravencionales, etc., etc., de todos los ciudadanos?. ¿Por qué un funcionario público puede detener a alguien en la calle, sin que la persona este cometiendo un delito y requerir su documento y demorarlo en la comisaría?. Sin duda estas cuestiones afectan gravemente las libertades.

Aquí, la resolución más común de la falsa antinomia diría: "de acuerdo, restringe las libertades pero es un instrumento idóneo para lograr seguridad".

El problema es que tampoco es eficaz ni eficiente. Demorar cientos de miles de personas por año en las comisarías para detener a algunas pocas decenas de delincuentes habituales, es sin duda un despropósito y un despilfarro de recursos públicos y de libertades ajenas.

Otro ejemplo, quizás opuesto, es la ampliación notable de la seguridad privada en las región. Es por todos conocido que la expansión de estas empresas ha superado largamente las tareas de vigilancia, prevención de riesgos y control de factores —problemas a cargo de la seguridad pública—. Es este un ejemplo claro en el que el valor seguridad está claramente ponderado por sobre el valor libertad. Residimos en ghettos y predios enrejados; debemos mostrar credenciales para entrar en nuestra casa, club; debemos rodear barrios enteros para pasar de una zona a otra porque arbitrariamente se cortan —se privatizan— las calles. Asistimos, sin duda a la aparición de nuevas formas de legalidad, no escritas ni codificadas, salvo en reglamentos de copropiedad para el sólo conocimiento de los beneficiarios/propietarios de la privatización.

Creo que estos ejemplos pueden resultar ilustrativos para preguntarnos acerca de cuáles son, entonces, los principales

---

"seguridad". La policía Federal ha continuado expidiendo cédulas y exigiéndolas como documento probatorio de identidad.

desafíos que presenta hoy el tema de los sistemas de seguridad pública, entendidos como sistemas de protección de derechos y libertades.

2. El consenso experto. Explicaciones / legitimaciones y diagnósticos

Sin duda en estos últimos años mucho se ha avanzado en la consolidación de un consenso experto dispuesto a encarar nuevos sistemas de seguridad pública. Entiendo que a esta organización del consenso experto se corresponde un diagnóstico acerca de los principales obstáculos que deben enfrentarse. Es sobre este diagnóstico que se plantean los modelos de reformas a los sistemas de seguridad regionales. Y es sobre él que debiéramos preguntar si cierta despreocupación por los ambientes culturales en los que los nuevos modelos de reforma se insertan, no terminarán abonando la reproducción de una vieja costumbre latinoamericana: rendir homenaje a la letra de las leyes y a los concomitantes sistemas de seguridad y, al mismo tiempo, no preocuparnos por seguir su espíritu[6].

Existe hoy en la región una importante y dispar cantidad de trabajos que abordan el tema de las reformas de los sistemas de justicia penal; de los sistemas de seguridad y de las instituciones policiales[7]. De la revisión de esta bibliografía interesa enunciar, brevemente, las grandes líneas de coincidencia acerca del estado de la cuestión.

Entiendo que el primer consenso explica porqué los sectores democráticos de la región deben abordar el tema de los sistemas de seguridad. Podemos enunciarlo, a grandes rasgos, de la siguiente manera:

1. El tema de la seguridad era un tema clásico de los sectores conservadores. Como tal, se resolvía en la ecuación:

---

[6] Melossi, Dario: "La radicación cultural del control social (o de la imposibilidad de traducción)", en Revista Delito y Sociedad, nº 9/10, Bs. As., 1997; Salas, L. y Rico, J.M.: Administration of justice in Latin America. Centro para la Administración de Justicia; Costa Rica; s/d; Tiscornia, S.: Violencia policial, de las prácticas rutinarias a los hechos extraordinarios. En: Izaguirre, I (comp.) Violencia social y derechos humanos. Editorial Universitaria de Buenos Aires; 1998.

[7] Entre muchos, las compilaciones de artículos de la revista Pena y Estado; las publicaciones sobre el tema del ILANUD que recogen, en general, las presentaciones a congresos especializados; los trabajos publicados por WOLA; etc.

orden social igual a mayor represión, leyes más duras, menos garantías, menos libertades. En fin: combate, cuando no guerra a la delincuencia, al desorden, a la subversión, a la disidencia política. En definitiva, todos aquellos a los que alcanzaba el largo brazo del poder definidor, vigilante y coercitivo.

2. Los sectores progresistas, libertarios —un tanto más tarde denominados democráticos— debíamos ser capaces de dar respuestas, de proponer y debatir políticas idóneas para plantear alternativas a la cuestión de la inseguridad urbana, de la criminalidad y del delito. Comprendíamos que la criminalidad y los delitos no eran ya solo un problema de las clases dominantes. Parecían afectar, en todo caso, a todas las clases sociales y, en esta situación, son las clases más pobres quienes más desamparadas están.

3. El tema de la inseguridad ciudadana, en especial en nuestra región, esta estrechamente vinculada con la violencia y los abusos policiales y la corrupción e ineficacia de los tribunales. La violencia policial ejercida sobre los más pobres e indefensos denota no sólo la persistencia de metodologías de los anteriores regímenes dictatoriales, sino también la complicidad de los tribunales y los políticos.

4. Estos temas deben ser planteados al debate público desde una perspectiva democrática. Solo ello redundará en el fortalecimiento de los frágiles sistemas democráticos, porque nos permitirá la paulatina creación de consenso. Del viejo consenso con el que el público nutre los sistemas democráticos fuertes. La construcción de consenso nos liberará de las ataduras de la coerción política característica de nuestros regímenes autoritarios.

Así las cosas, el consenso experto despliega un diagnóstico de la situación, el cual, aún teniendo en cuenta las diferencias locales, podría ser enunciado de la siguiente manera:

1. Escasez, cuando no inexistencia, de estudios sobre los sistemas de seguridad regionales. Ello debido tanto a la focalización en los estudios sobre fuerzas armadas —principales actores de los gobiernos dictatoriales en la región[8]— cuanto a

---

[8] Ver, Bretas, M.: "Observacines sobre la falencia de los modelos policiales", en Revista de Sociología de la USP. San Pablo, mayo de 1997; Tiscornia, S.: "Seguridad ciudadana y cultura de la violencia", en Revista Encrucijadas, Universidad de Buenos Aires; nº 5, año 3; 1997, entre muchos otros.

una histórica despreocupación de las elites dominantes y de las elite pensantes por la cuestión del crimen y su prevención y represión. Despreocupación anclada en sistemas de seguridad y policiales que presumen que las clases privilegiadas de la sociedad deben ser protegidas antes que objeto de control y vigilancia[9].

2. Fuerte dependencia y sujeción de los organismos judiciales a los poderes políticos y ejecutivos. La administración de la justicia penal se describe como colapsada, ineficiente e inoperante. No persigue adecuadamente los delitos, no garantiza los derechos ciudadanos[10], entre muchos otros. Estructurada sobre un sistema inquisitorial, la organización de los tribunales responde a sistemas centralizados, jerarquizados al extremo de tornar imposible el control democrático de las decisiones judiciales, con una vieja y consolidada organización burocrática que responde antes a los fines e intereses de los funcionarios que la integran que a los ciudadanos a los que deben servir. En esta situación los tribunales se tornan cómplices obligados de los abusos que el poder político inflige a una ciudadanía desarmada.

3. Militarización de las policías como resultado tanto de su forma de organización como de haber estado o bien bajo el mando operacional de las fuerzas armadas, o bien dirigidas y comandadas por militares, o bajo las jurisdicción de los ministerios de defensa. La militarización policial, aún cuando se definan como cuerpos civiles armados, se despliega tanto en modelos de organización castrense como en un cuerpo consolidado de doctrinas, prácticas y sistemas informales y domésticos que privilegian prácticas autoritarias, represivas, brutales y de encubrimiento corporativo[11].

---

[9] Bretas, M., Op. Cit.

[10] Maier, Julio: "Situación de la justicia penal: Fallas de los sistemas escritos y de la organización de los tribunales", en Actas Congreso Regional sobre Reforma de la Justicia Penal, ILANUD, Organismo Judicial Guatemala, 5-8 marzo, San José de Costa Rica, 1991; Salas y Rico: Op. Cit; Zaffaroni E. R.: "Documento de Dicusión para el Seminario de San José", 11-15 de julio de 1993, en Sistemas penales y América Latina (primer informe); editorial Depalma; Bs. As., 1994; Binder, Alberto M.: Política Criminal: De la Formulación a la Praxis, editorial Ad Hoc; Bs. As., 1997.

[11] Palmieri, G.: Reflexiones y perspectivas a partir de la reforma policial en El Salvador. En: Revista Pena y Estado, nro. 3 año 3.; 1998; Rico, J.M.: "La Policía en América Latina: del Modelo Militarizado al Comunitario"; en Revista Pena y Estado; nº3, 1998; Oliveira, A. y Tiscornia, S.: Estructura y

5. La presencia de un sostenido aumento de la criminalidad en la región, que resulta en un concomitante crecimiento de la percepción de la inseguridad, abonado por nuevas formas delincuenciales de difícil control, principalmente porque se desarrollan al amparo de poderosos grupos de poder en complicidad con extendidos sectores de la administración política. En especial todos los delitos vinculados en diferentes modalidades al narcotráfico y a la venta ilegal de armamento. Pero también, los delitos callejeros y la fuerte sospecha de que estos son posibles por la complicidad policial y el "punterismo" —la protección clientelística que ejercen los partidos políticos sobre grupos marginales—.

4. Todo ello resulta en altísimos niveles de descreimiento y desconfianza de la opinión pública en las posibilidades de que los tribunales y las fuerzas de seguridad tengan la capacidad mínima para asegurar la paz social y la resolución de los conflictos. En Argentina, el 85% de la población no se siente protegida y, cuando se le pregunta porqué motivos, un 44.4% responde que por falta de confianza en la policía, un 12.0% porque piensa que creció la delincuencia y sólo un 3.2% porque la delincuencia es más violenta[12]. La desconfianza en la justicia ha crecido desde un 42% para 1984 a un 89 % en 1996[13].

Nos encontramos ante un importante consenso, tanto respecto a la urgencia de ocuparse del problema desde una perspectiva democrática, como respecto al diagnóstico de los principales obstáculos que el ocuparse del problema supone.

Creo que en tanto continuemos caracterizando estos problemas como "obstáculos" estamos cerrando los caminos para pensar reformas eficientes a nuestros sistemas de seguridad.

Quiero decir, la metáfora del obstáculo evoca una barrera que, en medio de un camino justo hacia un lugar deseado, crea una dificultad para llegar a destino. Los obstáculos pueden moverse del lugar, eliminarse, limarse. No forman parte intrínseca del camino y del lugar hacia el que conducen. La

---

prácticas de la policía en la Argentina. Las redes de ilegalidad. En: Seminario sobre control democrático de los organismos de seguridad interior en la República Argentina. CELS, Bs. As. 1997; Bretas, M.: Op. Cit., entre muchos otros

[12] Centro de Opinión Pública, agosto de 1996; Graciela Romer y Asociados, marzo de 1996.

[13] Gallup, Universo: Capital Federal, Mendoza, Rosario y Tucumán.

retórica de los obstáculos, paradójicamente, obstaculiza el análisis conceptual, en tanto pensamos que se trata de disfuncionalidades que pueden ser removidas y no, cuestiones que forman parte y dan forma local al problema.

Así las cosas, ¿qué se plantea frente a los obstáculos diagnosticados?

3. Nuevos y viejos desafíos.

Creo que deberíamos reconocer que una actitud bastante frecuente entre nosotros, es la incorporación acrítica de modelos y políticas de seguridad —particularmente de raigambre anglosajona— en estos últimos años.

Ello resulta, muchas veces, en exportación de modelos, construidos sin un debate que haya incorporado, mínimamente, aquello que Darío Melossi denomina "el ambiente cultural", en el interior del cual se desarrollan los sistemas de seguridad pública. Voy a dar algunos ejemplos.

Muchas de las reformas de los sistemas policiales en la región, por ejemplo, la reciente reforma de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, proponen la departamentalización de la policía, favoreciendo una perspectiva descentralizadora que supone que una policía departamental esta llamada a tener un mayor conocimiento de los problemas comunitarios, un mayor acercamiento al público, puede obtener mayor colaboración y apoyo de los habitantes locales y, también, puede aliviar, reenviándola a otras instancias, la carga burocrática que los sistemas altamente centralizados de policía suponen. Sin duda que el modelo de policía local ha resultado eficaz en los países anglosajones. La cuestión es que la departamentalización no es un bien en sí mismo. Al igual que la policía comunitaria, representan sin duda modelos más democráticos de gestión de conflictos, principalmente porque suponen una continua interacción entre el público y los funcionarios, suponen un continuo flujo de monitoreamiento del público sobre las policías, que resulta en un mayor control sobre la gestión policial. El problema es que pocas de estas condiciones se cumplen en nuestra región. Las posibilidades reales de plantear interacciones fluidas entre los funcionarios policiales —por más locales que sean— y la gente, no depende de las buenas intenciones o la bondad del modelo. Depende, fundamentalmente, de lo que insisto en llamar, el

ambiente cultural en el interior del que se desarrolla la actividad policial.

Para enunciarlo en burdos y gruesos rasgos. Mientras la cultura democrática norteamericana y anglosajona se ha construido sobre la base de una sociedad de iguales, las nuestras son sociedades jerarquizadas, integradas sí, pero cada uno en su lugar. La sociedad de iguales se construye sobre el consenso y sobre la lucha por participar en el consenso. La sociedad jerarquizada se construye en cambio sobre la coerción y la lucha por la participación se vincula a la lucha contra la opresión, más que a la lucha por derechos de inclusión. Esta caracterización tan general, resulta en muy diferentes actitudes de los actores en conflicto frente a la acción policial. Pavarini[14] desarrolla acertadamente el problema al contrastar las diferentes tradiciones en que ha sido pensado y operacionalizado el concepto de control social. Así, este puede referir a una lectura conflictual, que advierte el perfil autoritario de la situación de control y, entonces, en el mismo acto, define también un espacio de libertad en oposición al mismo; esto es lo que sucede frecuentemente entre nosotros. La otra actitud, no percibe conflicto alguno en la acción de control y resulta entonces en una acción de adhesión al mismo.

Pero estas realidades —estos ambientes culturales— no son necesariamente un obstáculo. Pero es claro que no podemos ser mágicamente democráticos. Otro ejemplo quizás más ilustrativo. Podemos coincidir, tal como lo plantean muchos trabajos, que una fuerza policial democrática debe responder a dos grandes características: *accountability* y *responsiveness*. Y los enuncio en inglés porque ambos conceptos ni siquiera tienen una ajustada traducción al español. Y obviamente que no se trata de deficiencias de nuestro idioma, sino que todos estos conceptos: transparencia, control del público, policía comunitaria, *community policing*, etc., etc., no pueden tener más contenido histórico concreto que el que le prestan las relaciones sociales sobre las que actúan. No afrontar estas cuestiones nos hundirá nuevamente en el viejo error de nuestros bien intencionados juristas: rendiremos homenaje a la letra de la ley y no

---

[14] Pavarini, Maximo: El control social en el fin de siglo. En: Cuadernos de postgrado, Facultad de Ciencias Sociales; nº 3; Buenos Aires, 1995, p. 58.

cumpliremos su espíritu. Como decían los viejos españoles: "se acata, pero no se cumple".

La mirada acrítica a la que me refería más arriba, aparece también en la escasa importancia que, en el diseño de nuevos modelos de seguridad pública, se otorga a los intereses concretos de las diferentes agencias que se ocupan del problema.

Ello resulta en gravísimas superposiciones interagenciales: supongamos que la cooperación internacional y expertos lúcidos elaboran en cualquiera de nuestros países un inteligente y viable plan de reforma judicial, policial y penitenciario. ¿Cómo se enfrenta esta reforma con los intereses de otras agencias tales como la Drugs Enforcement Agency —DEA— y el Federal Bureau of Investigation —FBI—, interesada cada una en el control en América Latina de lo que cada una ha definido como crimen, peligrosidad o amenaza?.

Un simple ejemplo: en más de un ciudad latinoamericana el poder político, de acuerdo con la DEA mantiene y permite el pequeño tráfico de drogas y la consecuente red de informantes, soplones y *dealers*, a cambio de información sobre el gran tráfico y el gran lavado de dinero. O sea, operan en otro nivel, pero exactamente igual que la criticada policía de calle: una red de informantes —*buchones, soplones*, etc.— que se mueve continuamente al margen de la ley, incomodando y abusando del ciudadano común. ¿Qué control comunitario, que control legislativo de las policías es imaginable en esta situación? ¿Qué proyecto de seguridad vecinal es posible en este escenario? Ninguno, si no queremos ser hipócritas.

Me parece entonces que es necesario retomar dos cuestiones. La primera, que deberíamos emprender un trabajo sostenido para tener adecuados diagnósticos acerca de cuáles son los principales conflictos que resultan en la emergencia de situaciones o áreas de inseguridad, que permitan elaborar planes acotados de prevención y represión.

La segunda cuestión es debatir prolijamente la transformación de las policías. Porque, aunque las policías no son, sin duda, las principales responsables del problema de la seguridad pública, su lugar institucional, su ambiguo rol de defensora de las libertades democráticas pero, al mismo tiempo, conservadora del orden existente, las pone en el principal escenario de la cuestión. Asimismo, en nuestra región, por nuestra historia, las policías están formadas como conservadoras

de un sólo sentido del orden, como cuerpos con amplias y discrecionales facultades para coartar libertades, antes que como aseguradoras de la paz social.

Respecto a la primera cuestión, es importante centrar el empeño en diagnosticar seriamente de qué estamos hablando cuando hablamos de delitos e ilegalismos que producen inseguridad, porque solo entonces podremos plantear políticas para enfrentarlo. El problema de la seguridad pública no es el problema del orden y, por lo tanto de la adecuación coercitiva de las conductas a las leyes. El problema de la seguridad es el problema acerca de cómo se transforma el sistema de seguridad para que este dirigido a defender derechos y no sólo a imaginar como controlarlo para que nos violen los derechos humanos durante la represión del delito.

La información de los sondeos de opinión, por ejemplo, es interesante por la información explícita, pero también porque todo aquello que es posible inferir desde allí. Sabemos que la gente se declara cada vez más temerosa de ser víctima de delitos tales como robos violentos y homicidios. A su vez, quienes parecen ser más víctimas, o se declaran así, son los sectores más pobres. Por supuesto que el delito y el crimen existe y por supuesto que las principales víctimas son los más pobres. Aquellos que no tienen recursos para protegerse con la seguridad privada y que también son los principales desatendidos por la seguridad pública. Y por ello es sin duda urgente pensar políticas de resguardo para estos sectores. La cuestión es, ¿qué políticas?

Y a este respecto hay una cuestión planteada por el criminólogo Ian Taylor. Taylor dice que el miedo al delito en las clases más pobres es real, pero lo es también —o fundamentalmente— como metáfora generalizada de inseguridad y sentido de la desarticulación social. Es esta inseguridad social y cultural que alimenta el apoyo de la clase trabajadora y de los desocupados a políticas y estrategias de represión ostensible en la que el control de los delincuentes sería un medio para restaurar el significado perdido de comunidad o de identidad (trabajadora, política, etc.)"[15]. O sea, el mecanismo sería: “soy un marginado de mercado pero no de la comunidad política, no soy un delincuente. Nos negamos a ser identificados como tales y,

---

[15] Taylor, I.: "Contra el crimen y por el socialismo", en Revista Delito y Sociedad, nº 4/5, Bs. As., 1994.

para ello, estamos dispuestos a resignar libertades y a apoyar represiones".

De esta cuestión deriva otra, no menos importante: ¿en qué estamos pensando cuando se plantean políticas comunitarias de seguridad? Quiero decir, ¿en que comunidad estamos pensando?. No podemos dejar de reconocer que la idea, el concepto de "comunidad", tal como el concepto de "pueblo" ha sufrido importantes transformaciones en estos últimos años. Una comunidad es un grupo humano que tiene, al menos, intereses comunes ¿Que son comunidades hoy?. ¿La villa de emergencia, la favela, son una comunidad?; ¿el barrio residencial, es una comunidad? ¿Una provincia, un estado, es una comunidad?. De ninguna manera. Si nos empeñamos en definir comunidades según circunscripciones geográficas, en primer lugar debemos reconocer que más bien parece tratarse de un conjunto de grupos con intereses diversos que conviven —con diferentes niveles de conflictividad— en un área geográfica y cultural marginada o no, que, alguna vez, hace varios años ya, pudo ser denominada como comunidad.

Si estamos de acuerdo en esta cuestión, la primera tarea debiera consistir en el reconocimiento de los diversos grupos de interés que conviven en una misma unidad local. Y en el reconocimiento que muy difícilmente podamos unir a los residentes de clase media alta, los ocupantes de casas abandonadas, las minorías étnicas, los desocupados, etc., mediante apelaciones abstractas al "bien de la comunidad, o políticas comunitarias" en defensa de la seguridad barrial.

La cuestión es que los diversos grupos de interés que conviven en un barrio no sólo tienen intereses diversos, sino también cuotas de poder diferente. Y muchas veces estas diferentes cuotas de poder resultan en que algunos puedan definir o lograr que se definan conflictos como delitos. El problema es cómo se hace para que los diferentes actores dispuestos a discutirlas argumenten desde un piso mínimamente común y no algunos desde el lugar de los siempre víctimas y otros desde el lugar de los siempre autoridad moral.

En resumen, el piso de homogeneidad del que debemos partir es, sin duda, el de la defensa de las libertades, con toda la complejidad que de ello resulta.

La segunda cuestión es debatir prolijamente la transformación de las policías. Para ello creo que, en primer

lugar, deberíamos proponer abandonar lo que podría llamarse “el síndrome de Atenea”. En la mitología griega, Atenea nació armada y adulta de la cabeza de Zeus. Algo similar ocurre muchas veces en nuestros países cuando las reformas y la leyes surgen “armadas y adultas” de la cabeza del legislador o el experto, de su voluntad iluminista y razonable. Se construyen así políticas que se imponen sobre complejas realidades que no son conocidas por el legislador o el experto acabadamente.

Evitar el síndrome de Atenea, supone elaborar leyes y reformas que sean el resultado de diagnósticos y estudios precisos, por una parte, y consensos progresivos con todos los interesados, por la otra. A mediano y largo plazo sino, tenemos más de lo mismo. Si algo se parece a Robocop, aquella figura que era capaz de reconstruirse, aún luego de su casi total exterminio, son las estructuras burocráticas organizadas en base a lealtades espúreas, complicidades y sistemas rígidos y altamente jerarquizados.

Si reconocemos que las instituciones policiales en nuestra región —como otras instituciones— funcionan sobre, cuanto menos, dos legalidades, códigos o estructuras simultáneos que se acoplan, complementan o divergen, según cada caso, es muy ingenuo suponer que cambiando sólo uno de ellos, el otro cambiará inexorablemente.

Quiero decir, la importancia de los usos y costumbres policiales en la organización del trabajo cotidiano son fundamentales, en nuestras policías y en todas la policías del mundo, por características específicas del trabajo policial que no es posible de desarrollar en este artículo[16]. Si a ello le sumamos que en nuestras policías los controles internos y externos son débiles, avanzar en transformaciones de estos cuerpos sin un background importante de información, es, para ser piadosa, un ejercicio de soberbia.

Así las cosas, creo que los nuevos desafíos radican en pensar cómo anclamos las nuevas reformas en nuevos contenidos. Si ya se han diagnosticado las principales falencias de nuestros sistemas públicos de seguridad, si ya, con bastante acierto, sabemos qué es lo que no queremos, la cuestión es cómo

---

[16] Ver, entre otros: Recassens I. Brunet, A; Tiscornia, S.: "Violencia policial, de las prácticas rutinarias a los hechos extraordinarios". En: Izaguirre, I (comp.): Violencia social y derechos humanos. Editorial Universitaria de Buenos Aires; 1998.

trabajamos en estas, no ya instituciones, sino sociedades democráticas pero autoritarias, con fuertes identidades nacionales pero altamente fragmentadas en su interior, para construir sistemas de seguridad preocupados por la defensa de los derechos y no sólo por la represión del delito con respeto de las garantías.

Creo que sólo con esta perspectiva de máxima podemos pensar no sólo en mejorar los controles, tarea sin duda ardua y, a mi entender, poco factible en nuestro país, sino fundamentalmente en ir paulatinamente dejando de pensar los sistemas de seguridad como "males necesarios". Construir instituciones como males necesarios sólo nos puede conducir a conformarlas con las viejas identidades a las que están acostumbradas: instituciones contra el público, funcionarios enfrentados a la gente[17]. En definitiva, quizás debamos volver a leer al viejo Foucault, en el entendimiento que el poder se construye en los extremos menos visibles de su ejercicio, allí donde se vuelve más capilar, más local, "saltando por encima de las reglas de derecho que lo organizan y lo delimitan", invistiéndose en instituciones y adoptando la forma de técnicas. En definitiva, asir el poder en los límites menos jurídicos de su ejercicio[18].

---

[17] Palmieri, G.: Op. Cit., p. 322.

[18] Foucault, M.: Microfísica del Poder, Editorial La Piqueta, Bs.As., 1980, p. 143.

Capítulo XIV. Inundaciones. Excesos de la naturaleza y defectos del Estado• .

1. Introducción. Caracterización del desastre.

Durante diciembre de 1997 y mayo de 1998 se produjeron graves inundaciones en las seis provincias del Litoral argentino, el norte de La Pampa, el sur de Córdoba y la provincia de Neuquén. Esta situación afectó a más de 100 mil personas que debieron ser evacuadas, con la consecuente pérdida –en muchos casos– de sus hogares y fuentes de trabajo.

Las inundaciones produjeron, además, la destrucción de cosechas y la pérdida de ganado, elementos indispensables para la subsistencia de gran parte de la población de las provincias. Se estima que las pérdidas económicas totales llegaron a los 2.500 millones de dólares.

Si bien el nivel extraordinario de lluvias desencadenó el fenómeno, existió responsabilidad del Estado antes y después de la tormenta, pues pecó de imprevisión y luego de negligencia en la atención de la emergencia. El acontecimiento dejó en evidencia, además, la precariedad en las condiciones de vida de las comunidades afectadas, que habitan las zonas calificadas fatalmente de "inundables".

Así, si bien las lluvias son acontecimientos naturales, las inundaciones y sus secuelas son acontecimientos sociales, que expresan tanto la ausencia del Estado, como el preocupante grado de vulnerabilidad de comunidades enteras que viven olvidadas y a merced de la naturaleza.

Los especialistas coinciden en señalar que el nivel de lluvias fue provocado por la corriente denominada "El Niño". Dicho fenómeno consiste en la aparición de corrientes oceánicas cálidas en las costas del Océano Pacífico, y se presenta en intervalos no regulares, de entre dos y siete años. Se caracteriza por una profunda interacción entre el mar y la atmósfera que modifica el régimen normal de la circulación atmosférica de diferentes regiones del planeta, en un período que va de 12 a 18 meses. Al aumento de temperatura de las aguas superficiales y a su desplazamiento hacia el este les sucede una alteración del patrón de la presión, que produce cambios en los regímenes normales de temperatura y precipitación en diferentes regiones del mundo.

Si bien los fenómenos naturales juegan un rol importante como generadores de una inundación, de ninguna manera pueden ser considerados como las únicas causas. En efecto, las causas que pueden originar una inundación son de naturaleza múltiple. Entre ellas se encuentra la confluencia fatídica de varios procesos económicos, políticos, sociales y naturales que provocan que un evento de orden natural se convierta en un proceso catastrófico. Se trata, por lo general, de situaciones en las cuales prevalece un equilibrio precario entre la población y el ecosistema que, ante la menor perturbación se altera e impacta especialmente en las regiones más atrasadas de cada país.

En la presente situación los expertos coinciden en que no todo el desastre producido es exclusiva culpa de la corriente El Niño. Diversos aspectos técnicos y ambientales –que podrían haberse previsto o evitado– contribuyeron a los graves daños causados por las inundaciones. De este modo, se ha afirmado, "[E]l mal uso de los suelos, su degradación, le resta permeabilidad a la tierra, y facilita el escurrimiento del agua. La falta de drenajes naturales es una combinación fatal con la deforestación de las tierras tropicales y subtropicales del Brasil. Por extensión, también la liberación de los excedentes hídricos de las represas aporta lo suyo".

El Estado, por su parte, trata evadir sus responsabilidades alegando la novedosa, repentina, y por supuesto imprevisible e inevitable corriente de El Niño como provocadora de los graves e irreparables daños sufridos en gran parte del territorio argentino. Por su parte, los científicos aseguran que la corriente de El Niño forma parte de un ciclo de ocurrencia natural en el mar y en los cielos del Pacífico Sur. Las inundaciones producidas en la cuenca del Paraná entre 1982-1983; 1988 y 1992 se debieron principalmente a la aparición de la corriente de El Niño en el Pacifico Sur.

Con todo, consideramos que estamos en presencia de un proceso recurrente de crecientes, es decir un fenómeno hidrológico medido en términos físicos, que acaece reiteradamente en la cuenca del Paraná, provocando una inundación. Se trata de un proceso hidrológico normal a través del cual el agua ocupa las llanuras laterales del valle del río. Esta inundación puede conducir a un desastre empeorando las condiciones de vida de amplios sectores de la población, afectando los sectores productivos, la infraestructura física y de servicios.

A partir de esta visión trataremos la cuestión de las inundaciones en la cuenca del Paraná. Así, en primer lugar, señalaremos los derechos sociales afectados. En segundo lugar se indicará la falta de una política eficaz de previsión. A su vez, mencionaremos problemas concretos ocurridos durante la emergencia. Luego realizaremos una referencia a la inexistencia de una política clara para la rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas. Por último se advertirá de los graves problemas sanitarios que generan las inundaciones, todo ello en el marco de la omisión de una planificación anticipada de la cuestión.

Como un capítulo aparte merece ser mencionada la activa participación de la sociedad en solidaridad con aquellas personas afectadas por el acontecimiento natural y frente a la deserción del Estado como garante primario del auxilio y protección de los inundados.

2. Derechos sociales afectados.

2.1. Derecho a la vivienda.

En Misiones, se registró un total de 3.800 evacuados, según datos brindados por la Dirección General de Defensa Civil del Ministerio de Gobierno de esa provincia. Estas personas debieron

refugiarse en lugares tales como galpones del ex ferrocarril, polideportivos, o confiterías.

El mismo informe indica que "a diferencia de otras provincias del litoral donde el río Paraná afectó casi la totalidad de la región, en esta provincia, debido a su característica geográfica, se vieron más afectados los sectores costeros", y agrega que "las intensas precipitaciones provocadas por el fenómeno de El Niño provocaron el desborde de arroyos internos e imposibilitaron a los mismos la descarga del caudal de dichos afluentes al río Paraná, causando numerosos daños a los pobladores aledaños".

"Durante el pico de creciente, quedó aislada una aldea aborigen, con 100 pobladores. Los aborígenes pertenecían a la localidad de Caraguatay, departamento de Monte Carlo, ubicada aproximadamente a 300 kilómetros de Posadas".

Las inundaciones registradas en Formosa durante 1998 generaron más de 150 mil personas afectadas por anegamiento y/o aislamiento de sus viviendas, cientos de personas evacuadas y autoevacuadas, gran número de barrios sin suministro eléctrico, caminos y accesos intransitables.

En Corrientes, entre 10 mil y 12 mil viviendas quedaron destruidas o seriamente afectadas por las aguas. Las personas más perjudicadas fueron las que habitaban en los distritos de Santa Lucía, Goya, Perugorría, Malvinas, Libertador, Concepción, San Luis Palmar, San Roque y Alvear. En toda la provincia hubo 30 mil personas evacuadas y otras 15 mil afectadas.

En Entre Ríos, durante el pico de la crecida experimentada en el segundo trimestre del año, la cantidad de evacuados fue de 16.521 personas. En la actualidad se registran 1.373 personas damnificadas por la inundación.

Además, según datos proporcionados por la provincia, se registraron 11.404 personas evacuadas y 120.080 afectadas.

Los graves perjuicios que causan las inundaciones al derecho a la vivienda se deben principalmente a las condiciones socio-económicas adversas de los habitantes. Es así como en las ciudades del noroeste argentino –en adelante NEA– el emplazamiento urbano original respondía a las particulares características del medio, básicamente a su anegamiento recurrente. Posteriormente, la orientación de la expansión dio como resultado una amplia porción de la ciudad sometida a un fuerte grado de riesgo permanente, que se corresponde con los sectores más postergados social y económicamente. La población de más bajos recursos es empujada a ocupar terrenos inundables ante la falta de otras alternativas de vivienda y de empleo.

La mayor parte de la población afectada se encontraba, previo a la catástrofe, entre los sectores marginales de la organización social de los procesos productivos. Estos sectores pertenecían a grupos desocupados o subremunerados de la sociedad, con determinadas características sanitarias-nutricionales que, de por sí, constituyen elementos estructurales con un peso

considerable para definir su grado de fragilidad. Es muy probable que si estos grupos tienen una clara percepción del riesgo, sea muy poco lo que ellos, por sus propios mecanismos, puedan hacer. Su asentamiento en sitios de alto riesgo está determinado por las características antes señaladas y no por un deseo de convivencia con el peligro. Prueba de esto es que pese a las inundaciones de los últimos veinte años la construcción de viviendas en zonas "inundables" continua sin una respuesta concreta por parte de los poderes públicos.

Por lo pronto, el Estado tiene obligaciones ineludibles para garantizar el derecho a la vivienda de los sectores afectados, precisamente aquellas que derivan del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11, párrafo 1. En relación a este artículo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano encargado de la interpretación del Pacto Internacional citado ha dicho que: "... Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como (...) las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres naturales (...). Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. (...). Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad ...".

2.2. Derecho al trabajo.

Debido a la afectación sufrida por la actividad en los campos, el desempleo rural permanece a la orden del día. Por ejemplo, en la localidad correntina de Perugorría, donde más de 60 mil hectáreas de producción arrocera y ganadera resultaron víctima de los anegamientos, la desocupación ronda el 60 %.

Por su parte, en Goya el índice de desempleo registrado en julio –tras las inundaciones– era de 21,13 %, 7,4 puntos más que en octubre de 1997.

En el Chaco, testimonios recogidos por la prensa dan cuenta de la creciente emigración de los jóvenes, afectados por la falta de trabajo y la pobreza, acrecentada tras las inundaciones.

En Misiones, las principales fuentes de trabajo –actividades agropecuaria y forestal– se vieron seriamente afectadas por las inundaciones debido a las pérdidas en los cultivos, especialmente de tabaco y té.

Según estimaciones del gobierno de Santa Fe, la provincia requerirá la puesta en marcha de un plan que cree, por lo menos, 15 mil nuevos puestos de trabajo para superar el problema de desempleo generado a causa de las inundaciones. Esta cifra debe agregarse a las más de 100 mil personas con necesidades básicas insatisfechas que ya vivían en el área afectada, antes del desastre natural.

3. Daños en la actividad económica.

En la provincia del Chaco se registraron pérdidas por más de 512 millones de pesos y hubo más de 50 mil damnificados. El saldo final del desastre surge de sumar las pérdidas en la producción (336 millones), daños edilicios y sanitarios (80 millones), los gastos que surgirán como consecuencia de la necesidad de reparar viviendas (12 millones), programas de salud y desarrollo social (21 millones), y obras para prevenir nuevas inundaciones (70 millones).

Los productores chaqueños se vieron perjudicados debido a que la mala calidad del algodón que se pudo recuperar, bajó vertiginosamente su precio: de 0,55 a 0,22 pesos el kilo. De este modo, quedaron a la vista los riesgos del monocultivo: el Chaco vive prácticamente del algodón. El 75 % de la producción del país proviene de esta provincia.

A cinco meses de las lluvias torrenciales y los desbordes del río Paraná, el gobierno provincial terminó la mensura de los daños: el 82 % de las 805 mil hectáreas sembradas con algodón, soja, maíz y sorgo quedó bajo el agua y de las 2.150.000 cabezas de ganado sólo el 7% no se vio afectado.

En Corrientes, las inundaciones provocaron en el campo –principalmente en los sectores arrocero, tabacalero y ganadero– pérdidas estimadas en 160 millones de dólares. El 80 % de las cosechas de arroz, girasol y tabaco quedó destruido. También se perdieron 1 millón de cabezas de ganado. Los productores agropecuarios necesitan ayuda para recuperar la fertilidad de la tierra, adquirir y sembrar otra ronda de semillas y comprar nuevas cabezas de hacienda.

También se registraron destrozos en 3 mil kilómetros de caminos provinciales que interrumpen el circuito de la producción y la vida cotidiana de los lugareños.

En la zona rural del departamento de Goya las pérdidas en ganado, arroz, tabaco, algodón, tomate y pimiento llegaron a casi 60 millones de pesos. Según aseguró al diario Clarín el intendente Víctor Ballestera, las próximas víctimas serán los comerciantes, en especial quienes vendieron a crédito productos para el campo, dado que no podrán cobrar debido a la casi total inexistencia de cosechas.

Según indica el documento de Defensa Civil, Misiones quedó en estado de emergencia agro-industrial, debido a la gran perdida de producción registrada. Entre los cultivos más afectados se encuentran el tabaco y el té, cuya cosecha forma parte de las principales actividades económicas de la provincia. Se estima que se tardará aproximadamente dos años y medio para reparar el perjuicio económico ocasionado.

Por su parte, el cultivo de yerba mate sufrió el efecto inverso, es decir, la superproducción, lo cual ocasionaría un aumento tal en la oferta que implicaría una importante disminución de su precio. Otra de las actividades afectadas es la fabricación y venta de ladrillos, que, en su

mayoría, es realizada por lo pobladores costeros. Los lugares donde se trabaja están al costado de los arroyos internos (Mártires, Irá, Caimán), que quedaron totalmente bajo el agua, imposibilitando el desarrollo de la actividad, afectando la subsistencia de numerosas familias.

Se calcula que en esta provincia 4 mil kilómetros de rutas nacionales y provinciales resultaron dañados. A su vez se produjeron pérdidas en el sector agropecuario de más del 50% y pérdidas del rendimiento de hasta un 60 %, especialmente en la producción algodonera y frutihortícola. El gobierno provincial estimó el total de daños, pérdidas y gastos ocasionados en 53.714.756 pesos.

En Santa Fe las inundaciones afectaron –entre diciembre de 1997 y abril de 1998– a 10.267 productores y más de 5.565.406 hectáreas agrícolo-ganaderas (el 45,24% de la superficie aprovechable de la provincia). Las pérdidas totales estimadas hasta mayo de 1998 eran las siguientes: producción de carne: 322.431.740 pesos; producción de leche: 16.395.988 pesos; cereales y oleaginosas: 66.154.225 pesos; frutihorticultura: 6.662.400 pesos. Total: 411.644.353 pesos. También provocaron el colapso total de la red vial secundaria. El gobierno provincial estima que los daños irán en aumento, debido a la permanencia del agua que modificará sustancialmente el esquema social y productivo de la región.

4. La imprevisión del Estado.

El número de diciembre de 1997 de la revista Tiempo Presente, editada por el Centro Argentino de Meteorólogos, estuvo dedicado a anunciar los efectos que provocaría la corriente de El Niño en la Argentina. En la edición de agosto de 1998 –cuando ya se habían comprobado las desastrosas consecuencias de las inundaciones– la entidad afirmó: "Hemos brindado a la sociedad el servicio para el cual fuimos formados, cual es el suministro de un buen pronóstico. Frente a ello, queda más clara aún la magnitud de la responsabilidad de quienes, pudiendo usar este servicio en bien de la comunidad, no lo han aprovechado". Según aseguró la revista, "la necesidad que tuvo el Gobierno de recurrir a la solidaridad de la población afectada, nos marca la pauta de que no alcanzaron el mínimo indispensable [de medidas preventivas]".

En efecto los organismos internacionales especializados en la prevención de desastres naturales indican que una gran parte de los daños y sufrimientos que causan las inundaciones, incluidas las pérdidas humanas y de ganado, pueden evitarse si se da la señal de alerta a su debido tiempo. De esta manera los organismos encargados de la lucha contra las inundaciones pueden prepararse para una actuación eficaz e iniciar la protección de emergencia de las áreas amenazadas por las aguas de la crecida. Para que tengan máxima eficacia, los avisos de alerta deben darse con tiempo suficiente y ser completos y precisos, aunque lo más importante es que se den a su debido tiempo porque de poco servirán que sean completos y precisos si la alerta llega tarde.

Sin embargo, en el presente caso la falta de información previa no fue la causa de la ausencia de prevención adecuada, ya que el Instituto Nacional de Agua y del Medio Ambiente posee un

Grupo de Información y Alerta Hidrológico de la Cuenca del Plata que mantiene funcionando un Sistema de Alerta Hidrológico. Diariamente indica las alturas de los ríos Iguazú, Paraná, Paraguay, Uruguay y el Delta del Paraná en varios puntos de interés, además de caudales, y aportes de los embalses. Se detalla también la situación meteorológica, según las informaciones del Servicio Meteorológico Nacional. Siempre se informa si los ríos alcanzaron o alcanzarán en los próximos días, niveles de alerta o de evacuación. Varios organismos oficiales reciben este estudio, que comenzó a pronosticar niveles de alerta a fines de 1997.

Señala la organización ecologista Greenpeace: "..según proyecciones realizadas por la empresa Evarsa (Evaluadora de Recursos S.A.), organismo técnico que informa a la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Nación sobre las crecidas de los ríos, el río Paraná crecería en esta nueva manifestación de El Niño tanto o más que en 1982, transformando estas inundaciones en unas de las más dramáticas del siglo".

Por lo tanto, había información relevante que indicaba los peligros que se presentarían en un futuro próximo, no obstante lo cual el Estado omitió adoptar las medidas necesarias para la prevención eficaz de las inundaciones.

Es ilustrativo el caso de Santa fe que, al observar las crecidas producidas aguas arriba en la cuenca del Paraná, y teniendo en cuenta la distancia que las aguas de crecida tienen que recorrer y el tiempo que tardan las de muchos afluentes en verterse en el cause del río principal, decidió solicitar ayuda en la implementación de medidas de prevención al gobierno nacional. Dicha solicitud fue desoída.

A nivel internacional, las consecuencias de El Niño fueron previstas con seis meses de anticipación, lo cual permitió a países como Australia, Perú y Ecuador tomar medidas preventivas contra sequías e inundaciones.

Oscar Oszlak, director de la Maestría en Administración Pública, UBA-INAP, aseguró en una nota de opinión publicada en el diario Clarín: "Un desastre natural puede ser previsible, evitable y superable. Un huracán no puede evitarse. Una inundación, sí. Y esto es fundamental a la hora de establecer la responsabilidad del Estado frente a la catástrofe. Su rol exige capacidades para anticipar el fenómeno, contenerlo y reparar sus consecuencias rápida y eficazmente. (...) Los expertos insisten en que tanto las inundaciones "palangana" como las resultantes de desbordes fluviales pueden anticiparse generalmente con bastante tiempo. No puede saberse por dónde pasará exactamente un tornado, pero sí cuánto tardarán en bajar las aguas de una crecida hasta cada punto del curso de un río. El problema es qué hacen con la información quienes deben adoptar las medidas de contención y socorro. La recurrencia de los desastres naturales debería decidir a los responsables gubernamentales a planificar y ejecutar en el mediano plazo las obras necesarias".

La falta de prevención adecuada por parte de los organismos gubernamentales se hace evidente si se considera, por ejemplo, que tal como consignó el diario La Nación, "hasta el propio presidente de la Nación, Carlos Menem, confesó en Trelew que en el encuentro de mandatarios en Montevideo, el presidente francés Jacques Chirac, le había advertido sobre la gravedad del fenómeno climático que se podría abatir sobre nuestro país en muy poco tiempo".

5. El colmo de la imprevisión: el diario de la guerra del agua.

La negligencia y la desidia de numerosos funcionarios públicos originaron el conflicto entre los vecinos de las provincias del Chaco y Santa Fe conocido como la "Guerra del agua".

A fines de enero de 1998 ambos gobiernos provinciales tuvieron que enviar medio centenar de policías para evitar la pelea entre vecinos de uno y otro estado. Días antes, pobladores chaqueños habían roto un terraplén construido en 1985, realizado con acuerdo de las dos provincias y que evitaba que el agua que escurría a los canales del Chaco llegase a territorio santafesino, donde no hay obras de canalización. Los santafesinos reaccionaron.

Pocos conocían entonces las verdaderas causas de este conflicto que casi lleva a reeditar las luchas fratricidas del siglo diecinueve. El origen del problema fue un increíble error consignado en la Ley de Presupuesto de 1997 que hizo que se demorara por más de un año la licitación de los tramos tres y cuatro de la línea Paraná de los Bajos Submeridionales. Es esta obra la que hubiera evitado el conflicto entre chaqueños y santafesinos por el manejo de los excedentes de origen fluvial, y constituye la solución técnica más adecuada, según coinciden los especialistas de ambas partes. El error consistió en haberse escrito "Palo Marcado" en lugar de "Bajos Submeridionales" en la partida presupuestaria correspondiente al año 1997.

En efecto, la citada ley, tratada y aprobada en 1996, tuvo un error en la planilla diez, anexa al artículo 9, referente a la contratación de obras públicas, por lo que la obra en cuestión quedó sin fondos autorizados.

La corrección de la partida fue realizada en la Cámara de Senadores el 17 de mayo de 1998, momento en el que las aguas retornaban lentamente a su curso habitual. De tal modo, la solución al conflicto suscitado entre ambas provincias durmió graciosamente un año sin que las autoridades nacionales ni las provinciales –más precisamente los Ministerios de Obras y Servicios Públicos de ambas provincias, órganos competentes para la ejecución de la partida correspondiente a la obra de los Bajos Meridionales– hubiesen reparado en ello.

6. Problemas concretos ocurridos durante la emergencia.

Durante la emergencia y la evacuación de los afectados por las inundaciones se produjeron una serie de hechos que demostraron la falta de coordinación y planificación necesaria en supuestos de catástrofes. Sólo mencionaremos dos ejemplos concretos que indican claramente la

desorganización señalada.

A medida que avanzaban las aguas sobre el litoral y noreste del país era constante la verdadera avalancha de solidaridad de miles de personas anónimas que se acercaban a las distintas bocas de recepción de donaciones. Sin embargo, otra vez falló la organización, fallaron las estructuras: no se sabía cómo hacer llegar los elementos a sus destinatarios. Como colorario de esta desorganización se presentaron denuncias judiciales contra funcionarios políticos y municipios de turno, que aprovechando la situación intentaban mediante el re rotulado de los suministros sacar un rédito electoral.

A nivel internacional la cuestión de la administración de los suministros de socorro constituye uno de los grandes desafíos que presenta la ayuda humanitaria. Así, diversas resoluciones de Naciones Unidas promueven la discusión de estos temas. De esta manera numerosos organismos internacionales han preparado distintos documentos tendientes a mejorar la administración de los suministros en situaciones de emergencia.

En el ámbito interno este problema no es extraño, y menos en situaciones tan recurrentes como las inundaciones en la cuenca del Paraná. De nada sirve la acumulación de suministros en lugares tan alejados de la zona de emergencia si no se dispone un servicio previo de transporte de los mismos. No obstante, faltó la organización y planificación de políticas concretas para lograr que los suministros de socorro llegasen a su debido tiempo a la zona del desastre.

La clave para una evacuación ordenada y eficiente es la organización y la planificación por anticipado. Es la autoridad nacional quien debe encargarse de la planificación, coordinación y dirección global de todas las operaciones de socorro en caso de desastre.

7. Inexistencia de una política de rehabilitación y reconstrucción.

Pasada la emergencia, en la mayoría de los casos, los evacuados no pueden regresar enseguida a sus hogares una vez desaparecidas las aguas de la inundación, porque estos han sufrido graves daños o incluso han quedado destruidos. Lo mismo ocurre con los puestos de trabajo y la actividad económica. Por está razón son necesarios, con frecuencia, extensos programas de rehabilitación y reconstrucción.

Las medidas adoptadas por el gobierno nacional para la rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas por la crecida distan mucho de ser las necesarias y eficaces en casos como los presentes.

El 6 de mayo el Congreso Nacional sancionó la ley 24.959 de zonas de desastre, que establecía la creación de un fondo de emergencia por 500 millones de pesos. Con estos fondos se atenderían las pérdidas ocurridas en las provincias ya declaradas como zonas de desastre (Corrientes, Chaco, Santa Fe, Formosa, Misiones y Entre Ríos) y otras que pudieran ser incluidas en la

misma calificación. La administración del fondo estaría a cargo del Ministerio del Interior y un representante de cada una de las provincias afectadas. Su función sería la de otorgar subsidios y créditos para la población afectada por las inundaciones. No era únicamente para productores agropecuarios; también ampliaba sus alcances a las actividades comerciales, individuales y de servicios. Se especificaba, además, cómo se prorratearían en las provincias los 500 millones de pesos para subsidios individuales no reintegrables, créditos destinados a la reconstrucción de viviendas afectadas o destruidas, y reparación de redes de caminos. Asimismo, la ley establecía medidas adicionales para la emergencia; entre otras, el divertimento inmediato por seis meses de las obligaciones provisionales y tributarias vencidas y por vencer.

Sin embargo, se reclama que esta ley no tuvo aplicación práctica, según aseguró en una nota de opinión, publicada en el diario La Nación, el diputado nacional por el Partido Liberal del Corrientes, Luis María Díaz Coladero.

En la época más cruenta de las inundaciones, el gobierno nacional y algunos gobernadores provinciales prometieron otorgar créditos de honor (sin intereses y con financiación blanda) para los productores afectados. Se trata de cuasi subsidios que, por ejemplo, fueron acordados entre el gobernador chaqueño, Angel Rozas, y el ex secretario de Agricultura, Felipe Solá. Las partes se comprometieron a entregar 50 millones de pesos cada una. Rozas declaró a la prensa que su parte del trato había sido cumplida y que "10 mil productores pueden dar prueba de ello". Sin embargo, desde la cartera agropecuaria, explicaron que no se han entregado todos los créditos por trabas burocráticas.

En una entrevista con el diario La Nación, el nuevo Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca, Gumersindo Alonso –quien asumió en el mes de agosto–, aseguró estar cumpliendo totalmente con los créditos prometidos aunque "[N]o con la celeridad que nosotros quisiéramos. Lo que ocurre es que para obtener los 100 millones de dólares que ya están concedidos por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se requiere de una serie de trámites tremendamente engorrosos".

En la provincia del Chaco se realizaron numerosas protestas y cortes de ruta, en reclamo del cumplimiento de la ayuda prometida por el gobierno nacional. Una de las últimas propuestas gubernamentales fue la formulación de un cronograma de pagos de 5 millones de pesos semanales, que tampoco fue cumplida. Pero lo que más enojó a los productores es que se difundió un comunicado donde se señalaba que el gobierno nacional había cumplido con el pago de 50 millones de pesos al Chaco.

Además, a pesar de haber créditos bancarios disponibles, en el Chaco unos 9 mil pequeños y medianos productores no cuentan con los medios necesarios para empezar otra vez, debido que la mayoría ya no tiene qué hipotecar. "El Banco Nación ofrece préstamos a bajo interés –explicó Roberto Congo, de la Cooperativa Agropecuaria Chaqueta La Unión al diario La Nación–, pero

la gente tiene todo prendado".

Los entredichos entre el gobernador Rozas y Gumersindo Alonso, actual titular de Agricultura, han sido motivo de varios cortes de ruta en la provincia.

La Dirección Nacional de Planeamiento y Protección Civil, de la Secretaría de Seguridad Interior, del Ministerio del Interior, es la responsable de "Protección Civil", conjunto de acciones destinadas a mitigar y responder a las consecuencias de un desastre.

A tales efectos, sus acciones son:

Mitigación: resultado de las acciones destinadas a reducir o atenuar el riesgo. Comprende tanto aspectos de prevención como la preparación para afrontar los desastres.

Coordinación operativa: puesta en marcha, en forma coordinada, de las acciones previstas en el plan de emergencia de la zona afectada por un desastre.

Rehabilitación: conjunto de medidas y acciones destinadas a restablecer los servicios públicos esenciales en el área.

Reconstrucción: conjunto de actividades tendientes a restablecer y/o mejorar las condiciones de vida previas al desastre.

En una entrevista realizada a Gustavo Fernández, funcionario de la Secretaría de Seguridad Interior, éste expresó que la ayuda a las zonas inundadas se realizó sólo con presupuesto provincial, y que la actuación nacional, a través de la Dirección Nacional de Planeamiento y Protección Civil, fue hecha desde las delegaciones del organismo en cada provincia.

Cuando se le preguntó acerca de las políticas de prevención instauradas, el funcionario se refirió sólo a educación, y cursos dictados a los inundados. Además, reconoció que la reconstrucción de las viviendas es la única solución existente, dado que "la gente evacuada siempre vuelve al lugar que se inundó, por una cuestión de cultura".

Es relevante lo señalado en el documento de Naciones Unidas, "Directrices para la Prevención y Regulación de las pérdidas por las inundaciones en países en desarrollo", en tanto afirma: "Una inundación catastrófica brinda con frecuencia la oportunidad de mejorar la planificación y el desarrollo, y no deberá desperdiciarse tal oportunidad. Un programa de reconstrucción deberá incluir una revalidación de los de las condiciones que precedieron al desastre, con objeto de evitarlas". Por el contrario, el gobierno nacional preparó y aprobó, luego de las inundaciones de 1992, el Programa de Rehabilitación de las Inundaciones, con el financiamiento del Banco Mundial. El costo del programa fue de 380 millones de pesos y su finalización estaba prevista para 1998. El objetivo del Programa era restaurar la normal actividad económica y social de los afectados. Así, una de las acciones consistía en reparar y construir las viviendas de los

pobladores ribereños de bajos recursos, por el sistema de autoconstrucción. Sin embargo, sabemos que la solución no es tan simple ya que ante una próxima inundación las mismas personas van a volver a ser afectadas, como de hecho ocurrió en 1998. Evidentemente, el programa no soportó las contingencias de las inundaciones. Como bien señala el documento de Naciones Unidas, hay una oportunidad para mejorar la planificación y el desarrollo, y esa oportunidad no debe desaprovecharse.

En marzo de 1998, Carlos Menem puso a cargo de la Secretaria de Desarrollo Social, a Ramón Ortega. A partir de ese momento la repartición consiguió una cantidad de fondos relevantes para hacer frente a la grave situación.

En el Informe de Gestión 1998 del organismo se informa que, a los efectos de la construcción, reparación de viviendas e infraestructura social básica, "en el marco del Programa de Rehabilitación de Zonas Inundadas, se ha firmado un importante conjunto de convenios entre la Secretaría, los gobiernos de las provincias afectadas, municipios y organizaciones no gubernamentales". Según el informe, en la primera etapa de convenios, suscriptos el 5 de junio de 1998, se determinó la realización de 15.125 soluciones habitacionales para familias afectadas, por un monto de 41.152.463 millones de dólares. La contrapartida provincial estipulada fue de 26.418.000 millones de dólares, y el compromiso municipal de 11.909.446 millones de dólares (ambos destinados a tierra, mano de obra e infraestructura).

El monto de los convenios de la segunda etapa, firmada el 30 de junio de 1998, fue de 10.954.677 millones de dólares, para la realización de 3.580 soluciones habitacionales e infraestructura básica.

A través de la Dirección de Acciones Compensatorias, la Secretaría financió 3.211.000 millones de dólares, para la reparación de 3.200 viviendas.

El CELS presentó una nota solicitando el detalle de las partidas presupuestarias y extrapresupuestarias que la Secretaría disponía para hacer frente a las erogaciones correspondientes, pero ésta nunca fue respondida.

8. Problemas sanitarios que originan las inundaciones.

Las inundaciones ocasionan graves problemas sanitarios. Las destrucciones materiales –además de interrumpir el funcionamiento de servicios públicos relacionados con la salud, como son las instalaciones de depuración del agua, instalaciones de tratamiento de las aguas del alcantarillado y de las tuberías de abastecimiento del agua— causan frecuentes lesiones y muertes. El anegamiento y deterioro de los alimentos almacenados, la destrucción de las cosechas, la muerte del ganado provoca hambre, o como mínimo, deficiencias nutricionales. Los daños o destrucciones de los hogares dejan a la interperie a sus ocupantes, a veces en condiciones

climáticas que distan mucho de ser favorables o, en el mejor de los casos, deben albergarse en centros de emergencia para su alojamiento en masa. A todo esto se suman las difíciles tareas que los servicios de salud pública tienen que afrontar cuando las aguas se retiran, puesto que es entonces cuando empiezan las graves consecuencias sanitarias y epidemiológicas de la inundación. Entre éstas, las más comunes son: la contaminación de las fuentes de origen del agua, que crea condiciones que favorecen las epidemias; la migración de roedores a las viviendas durante la inundación y después de ella, que provoca enfermedades peligrosas para los seres humanos como la peste y la tularemia; y la formación de numerosos charcos de agua estancada, lo que facilita la reproducción de mosquitos y otros vectores, provocadores del paludismo, el dengue y otras enfermedades trasmitida por vectores. También cabe añadir que en las condiciones creadas por la inundación, aumenta en forma importante la necesidad de asistencia médica ordinaria del público en general.

No son pocos los casos registrados de aparición de roedores, víboras, mosquitos, etcétera, que ponen en serio peligro la sulubridad de la población. Tampoco son pocos los pedidos de auxilio de los pobladores sobre la falta de fumigaciones por parte de las autoridades municipales.

Según la Sociedad Argentina de Pediatría, los cuidados que deben prodigarse a niños y adolescentes en las zonas inundadas son sumamente importantes, debido al riesgo de contraer enfermedades tales como tétanos, hepatitis A o cólera, pulmonitis, y otras enfermedades causadas por el frío. A estos peligros para la salud se suman la posibilidad de sufrir electrocuciones, la contaminación que pueden sufrir los animales que luego se destinan para el consumo, y las posibilidades de que los bebés y niños pequeños se ahoguen en las áreas anegadas.

9. La solidaridad de la sociedad civil: un capítulo aparte

Gracias a la participación de la sociedad civil en variadas labores ya sean de limpieza, de rehabilitación, de entrega de alimentos, evacuación, reasentamiento temporal de las personas afectadas, se aliviaron en gran medida la situación de los damnificados. Entre los ejemplos más claros de ésta ayuda desinteresada y sólo motivada por la solidaridad, podemos mencionar el caso del programa Reconstruir con Esperanza del cual participan Caritas, Incupo y 40 organizaciones más. El objetivo es "llevar a cabo el proceso de rehabilitación y asistencia de las familias afectadas por las inundaciones", a través de proyectos que surgen de los propios perjudicados.

Según expresaron los folletos informativos del programa "al bajar las aguas en el litoral argentino, el problema no desapareció. Miles de familias, al volver a sus hogares no encontraron nada, ni siquiera la tierra fértil que tenían antes. Las inundaciones las dejaron sin fuentes de trabajo, sin producción y sin vivienda (...)".

Cifras brindadas por el Programa Reconstruir con Esperanza:

*Unas 30 mil familias sufren las consecuencias de las inundaciones.

*Más de 18 millones de hectáreas quedaron sumergidas.

*Hubo más de 120 mil evacuados en el momento pico de la inundación.

*Unas 450 mil cabezas de ganado perecieron bajo el agua.

*La agricultura de la zona del litoral sufrió pérdidas por más de mil millones de pesos.

Presupuesto de Cáritas para asistencia en las inundaciones:

Efectivo (al 29 de septiembre de 1998): 838.019,21 pesos (cuenta corriente en el Banco Nación).

Donaciones: 3.972.000 pesos (alimentos, ropas y otros).

También podemos mencionar la actividad realizada por la Cruz Roja Argentina; el organismo humanitario trabajó de manera independiente, coordinada en algunas provincias por la Junta Nacional de Defensa Civil, y en otras por la Dirección General de Socorro.

Para finalizar esta reseña queremos mencionar que este ejemplo de solidaridad por parte de la sociedad civil organizada, incluidas los organismos no gubernamentales, se consolida a partir de la década del ochenta y se levanta como un actor con personalidad social más definida, además ser un sustituto eficaz de un Estado cada vez más prescindente.

10. Conclusiones.

La magnitud del fenómeno natural no puede ocultar el hecho de que las inundaciones son un acontecimiento social que evidencia imprevisión y negligencia de las autoridades y refleja la situación de vulnerabilidad de los sectores afectados. En el caso de las inundaciones recurrentes que acontecen en la cuenca del Paraná, el gobierno contó con datos oficiales que anticipaban la tragedia y no reaccionó a tiempo. La desidia de los funcionarios y los errores burocráticos, demoraron incluso obras públicas que hubieran paliado la situación.

Aún siguen sin implementarse las medidas necesarias para evitar o por lo menos disminuir los graves daños que provocan las inundaciones sobre la sociedad. Algunas de estas medidas deberían consistir en políticas preventivas, acciones eficaces de emergencia, planes serios de rehabilitación y reconstrucción, así como también soluciones a los problemas sanitarios que se presentan. Por ejemplo, de nada servirá adoptar un plan completo de políticas preventivas si superadas éstas en una inundación no hay una planificación ni organización para la emergencia o si se desaprovecha la oportunidad para mejorar la planificación y el desarrollo.

Paradójicamente los daños provocados por los excesos de la naturaleza se han sumado a lo causados por los defectos del Estado. La sociedad civil ha dado muestras de solidaridad corriendo a socorrer a quienes todo lo perdieron, pero el gesto solidario en la emergencia suele ser insuficiente cuando se requieren soluciones de fondo que demandan el compromiso del Estado.